

**Doprinos procesu
izrade strategije za
smanjenje siromaštva**

Prema Studiji slučaja
autora Danila Vukovića

edicijska

ISKUSTVO



Grupa 484

Grupa 484:
DOPRINOS PROCESU IZRADE STRATEGIJE ZA SMANJENJE SIROMAŠTVA

Prema Studiji slučaja
autora Danila Vukovića



Grupa 484

Sadržaj:

▪ Uvod	4
▪ Pozadina projekta Grupe 484 »Uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u Strategiju za smanjenje siromaštva«	5
○ Šta je Strategija za smanjenje siromaštva (SSS)?	5
○ Participativni pristup u izradi Strategije za smanjenje siromaštva	6
○ Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji	6
○ Pristup siromaštvu iz ugla ljudskih prava nasuprot makroekonomskom pristupu	7
○ Osnovni podaci o projektu «Uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica (IRL) u Strategiju za smanjenje siromaštva»	8
○ Studija o siromaštvu među izbeglicama i interno raseljenim licima	9
○ Osnovni nalazi studije o siromaštvu i njen uticaj	10
▪ Izbeglice i raseljena lica u SSS – Kako obezbediti njihovo učešće	11
○ Konsultativni proces Grupe 484: fokus grupe i panel diskusije	
○ Dokumentacioni materijal, stavovi i preporuke	12
○ Pravni status interno raseljenih lica, saznanja i preporuke	13
○ Socijalni servisi, saznanja i preporuke	13
▪ Učešće Grupe 484 u izradi Strategije za smanjenje siromaštva	14
○ Savetodavni odbor civilnog društva	14
○ Saradnja Ekspertskog tima za izradu Strategije za smanjenje siromaštva i Grupe 484	15
▪ Izbeglice i raseljena lica u Strategiji za smanjenje siromaštva	16
○ Prvi nacrt: Opšta razmatranja	
○ Siromaštvo među izbeglicama i interno raseljenim licima	16
○ Ciljevi	16
○ Institucionalno organizacioni okvir	17
○ Drugi nacrt	17

▪ Odnos između Nacrta strategije za smanjenje siromaštva i dokumenta Grupe 484	17
▪ Umesto zaključka	19
	21

Uvod

U ovom tekstu reč je o jednom primeru dobre prakse. To je razlog zašto smatramo da bi ga trebalo učiniti dostupnim javnosti danas, iako su se sami događaji o kojima je reč odvijali tokom 2002. i 2003. godine. U trenutku kada ovaj tekst ide u štampu, još uvek se čekaju odgovarajuće državne odluke za sprovođenje Strategije za smanjenje siromaštva (SSS).

U vreme kada sve više razmišljamo, govorimo i pišemo o tome na koji način bi nevladine organizacije trebalo da se uključe u procese kreiranja važnih društvenih mera, procenjujemo da je publikacija koja je pred čitaocima primer koji je dobro slediti kada kao nevladina organizacija hoćemo da utičemo na donosioce odluka.

O čemu je reč?

Grupa 484 se uključila u proces izrade Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji na osnovu procene da bi ovaj dokument mogao da bude od presudnog značaja za njene korisnike: ljude u statusu izbeglica i interno raseljenih lica (IRL). Već od 2003. godine počelo je značajno smanjenje humanitarne pomoći za izbegle i raseljene. Potreba za trajnim i održivim rešenjima je ostala. Jedan od načina postizanja trajnih i održivih rešenja je svakako i uključivanje ovih ranjivih grupa u razvojne programe: Strategija za smanjenje siromaštva predstavlja osnovni razvojni program jako zaduženih i siromašnih zemalja kao što je naša zemlja.

Grupa 484 pošla je od činjenice da se proces kreiranja društvenih mera odvija u pet etapa:

1. postavljanje prioriteta – u ovoj etapi vlada se suočava sa problemima koje mora da reši
2. formulisanje mera – proces tokom koga vlada priprema različite varijante mera
3. donošenje odluka – proces tokom koga se vlada odlučuje za određen skup akcija
4. realizacija (implementacija) mera – proces u kome vlada mere sprovodi u delo
5. evaluacija mera – proces u kome se prate rezultati mera,

i da nevladine organizacije mogu da participiraju u prvoj, drugoj i petoj etapi.

Treća i četvrta etapa spadaju u nadležnost državnih institucija.

U tekstu koji sledi opisani su koraci i način na koji je ova organizacija učestvovala u prvoj i drugoj etapi, kada je reč o procesu izrade Strategije za smanjenje siromaštva kao državnog dokumenta koji definiše odnos prema siromaštvu i siromašnima u Srbiji.

Verujemo da je iz teksta jasno da je učešće Grupe 484 u svakoj fazi ovog procesa bilo brižljivo pripremano i realizovano i da je organizacija stalno koristila i ekspertska znanja i svoje aktivističko iskustvo u radu sa izbeglicama i interno raseljenim licima i specifične forme rada primerene zahtevu posla.

Na isti način, Grupa 484 priprema se i za petu etapu – za monitoring implementacije Strategije za smanjenje siromaštva u onom segmentu gde ciljnu grupu čine izbeglice i interno raseljena lica.

Pozadina projekta Grupe 484 »Uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u Strategiju za smanjenje siromaštva«

Šta je Strategija za smanjenje siromaštva?

U septembru 1999. Međunarodni monetarni fond (MMF) i Svetska banka (SB) pokrenuli su program Strategija za smanjenje siromaštva (SSS), kao nov vid podrške prezaduženim zemljama sveta. Kroz Strategiju za smanjenje siromaštva, država artikuliše sveobuhvatni plan nacionalnog razvoja koji obuhvata makroekonomske i strukturne promene i definiše dostižne ciljeve koji će uticati na smanjenje siromaštva. Konačno, integralni deo Strategije jesu i indikatori pomoću kojih se meri napredak ka postavljenim ciljevima.

Proces izrade Strategije se vodi "iznutra", bez uticaja Svetske banke, uz znatno učešće građanskog društva i privatnog sektora. Zbog toga se organizuje široki konsultativni proces, koji se u Srbiji odvijao kroz nekoliko savetodavnih odbora.

U koncipiranju ovog novog pristupa za rešavanje problema nerazvijenosti, siromaštva i prezaduženosti, Svetska banka i Međunarodni monetarni fond postavili su Strategiju za smanjenje siromaštva na šest temeljnih principa:

- Strategija za smanjenje siromaštva bi trebalo da bude usmerena na rezultate, a ciljevi smanjenja siromaštva moraju biti tako postavljeni da se mogu ostvariti, ali i da se napredak ka tim ciljevima može pratiti.*
- Strategija za smanjenje siromaštva treba da bude sveobuhvatna i da integriše makroekonomske, strukturalne, sektorske i socijalne elemente.*
- Strategija za smanjenje siromaštva treba da reflektuje konsenzus koji je postignut u samoj državi u pogledu koraka koje bi trebalo preduzeti da bi se smanjilo siromaštvo.*
- Strategija za smanjenje siromaštva treba da bude participativna i svi zainteresovani akteri treba da učestvuju u njenoj izradi i realizaciji.*
- Strategija za smanjenje siromaštva treba da bude zasnovana na partnerstvu između vlade i drugih aktera.*
- Strategija za smanjenje siromaštva je dugotrajan proces i treba da se usmeri na reformisanje institucija i izgradnju kapaciteta, kao i na kratkoročne ciljeve.*

Nakon izrade Strategije za smanjenje siromaštva, IDA (International Development Agency) zemlje, među kojima se nalazi i Srbija i Crna Gora, dobijaju dugoročne međunarodne kredite pod povoljnim uslovima.

Participativni pristup u izradi Strategije za smanjenje siromaštva

Participativni pristup je jedno od osnovnih načela kojim se rukovalo pri izradi Strategije za smanjenje siromaštva. Učešće različitih delova stanovništva, te profesionalnih i interesnih grupa, obezbeđuje se kroz dugotrajan i složen konsultativni proces. Kada je konkretno, reč o Strategiji za smanjenje siromaštva u Srbiji, Vlada Republike Srbije donela je odluku da se unutar Ministarstva za socijalna pitanja formira Tim za upravljanje projektom (TUP), čiji je zadatak bio da koordinira rad na izradi Strategije. Participacija je realizovana kroz šest savetodavnih odbora: skupštinski, lokalnih vlasti, civilnog društva, međunarodnih razvojnih partnera, sindikata, ekonomsko-poslovnog sektora i konačno, operativni savetodavni odbor za vezu između resora.

Tokom izrade Strategije za smanjenje siromaštva, održan je veliki broj okruglih stolova i konferencija na kojima su prikupljana mišljenja građana, stručne javnosti, interesnih grupa i drugih zainteresovanih aktera u vezi s rešenjima iznetim u Strategiji.

Ovaj tekst će pokušati da odgovori na pitanja kako je Grupa 484 učestvovala u procesu izrade Strategije u odnosu na izbeglice i interno raseljena lica i kakvi su rezultati postignuti.

Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji

Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije predstavljani su u junu 2002. godine. Drugi dokument važan za razumevanje problema izbeglica i interno raseljenih lica i načina na koji se problem siromaštva u ovoj populaciji rešava - Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica – predstavljen je nepunih mesec dana ranije. Prvi dokument je strateški plan za smanjenje siromaštva u Srbiji, a drugi se bavi specifičnim problemima izbeglica i interno raseljenih lica i ima za cilj da ponudi trajna rešenja tih problema. Međutim, iako je Nacionalna strategija usmerena ka izbeglicama i ka interno raseljenim licima, implementacioni plan se bavi samo izbeglicama, tako da su interno raseljena lica ostavljena bez sveobuhvatne nacionalne strategije (Multanen, 2003.a:2)¹. Grupa 484 uočila je jedan značajan nedostatak i u Polaznim okvirima. Naime, u tom dokumentu nije bilo podataka o siromaštvu među izbeglicama i interno raseljenim licima, niti je ta populacija izdvojena kao posebno ranjiva (osim u jednoj opštoj izjavi koja se ticala i drugih ranjivih grupa). Raspoloživi podaci su pokazivali da su izbeglice i interno raseljena lica, uz Rome, decu, stara lica, osobe sa invaliditetom i samohrane roditelje, identifikovani kao najugroženiji deo populacije u Srbiji (Cf. Vlada RS, 2002.a²:4 i Multanen, 2003.a:3). U

¹ Multanen, E. (2003.a), *Study about poverty among refugees and IDPs*, Neobjavljena studija, G484, Beograd

² Vlada RS (2002.a), *Polazni okviri strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji (juni 2002)*, Beograd

Polaznim okvirima Strategije za smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije je ukazivala na Nacionalnu strategiju kao na dokument u kome se na obuhvatan način rešava problem izbeglica i interno raseljenih lica i utvrdila da će "celovita SSS i Nacionalna strategija biti povezane tako što će siromašne izbeglice i raseljena lica biti u potpunosti uključeni u programe predviđene SSS" (Vlada RS, 2002.a:21). Međutim, ono što je, prema sudu Grupe 484 nedostajalo, bio je jasan opis i objašnjenje strategija i mera koje bi to omogućile.

Tekst Polaznih okvira po mišljenju članova Grupe 484, bio je manjkav u informacijama o položaju izbeglica i interno raseljenih lica i nije obezbeđivao adekvatnu zastupljenost izbeglica i interno raseljenih lica u Strategiji. Grupa 484 je, takođe, bila nezadovoljna Nacionalnom strategijom za rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica, kao i činjenicom da se u Polaznim okvirima referira na Nacionalnu strategiju, kao na dokument u kome su data adekvatna rešenja za probleme izbeglica i raseljenih lica. Osnovna teza u Polaznim okvirima bila je da je ekonomski razvoj način da što veći deo stanovništva izađe iz siromaštva. Taj dokument je bio makroekonomski orijentisan i u njemu nije bilo detaljnih analiza niti naglašenog multidisciplinarnog pristupa pojedinim pitanjima.

Pristup siromaštvu iz ugla ljudskih prava nasuprot makroekonomskom pristupu

Od samog početka izrade *Strategije* postojala je izvesna tenzija između, u početku dominantnog makroekonomskog pristupa oličenog u Ekspertskom timu i njihovom tekstu *Polaznih okvira*, i drugih aktera, uglavnom iz nevladinog sektora, koji su se zalagali za jedan sveobuhvatniji pristup problemu siromaštva. Pristup koji je u Grupi 484 bio shvaćen kao "pristup iz perspektive ljudskih prava". (Naime, u *Strategiji za smanjenje siromaštva*, linija siromaštva je određena na osnovu minimalne potrošnje po glavi domaćinstva, iako je načelno prihvaćen širi pristup siromaštvu.³) Ovaj dokument je najveći naglasak stavljao na makroekonomski okvir i mere i na ekonomski pristup siromaštvu uopšte. Za razliku od tog kvantitativnog pristupa, Grupa 484 se zalagala za takozvani ljudsko-pravaški pristup (engl. human rights approach) koji se bavi i pitanjima ljudskih prava, socijalne isključenosti, marginalizacije i diskriminacije. Osnovna ideja ovog pristupa je da se smanjenje siromaštva ne postiže nužno ekonomskim razvojem, jer neke marginalizovane grupe nemaju koristi od razvoja i ne spadaju u kategoriju "dobitnika" u procesu tranzicije. Ekonomski razvoj ne mora, takođe, biti praćen ni smanjivanjem nejednakosti - naprotiv, vrlo često je ekonomski rast praćen produbljivanjem nejednakosti u društvu, a najčešće žrtve su upravo ranjive i obespravljene grupe, u koje spadaju i izbeglice i raseljena lica. Zbog toga je Grupa 484 insistirala da se pristup siromaštvu iz ugla ljudskih prava realizuje i u praksi, da se izloži sveobuhvatna analiza odlika siromaštva, priznaju principi jednakosti i ne-diskriminacije,

³ "Tokom primene i razvoja *Strategije za smanjenje siromaštva u Republici Srbiji*" upotrebljavaće se šira definicija siromaštva. Ova definicija, pored definicije u užem smislu koja podrazumeva nedovoljne prihode za zadovoljenje osnovnih životnih potreba (prehrambenih i neprehrambenih proizvoda) uključuje zadovoljenje drugih životnih potreba u širem smislu, kao što je obezbeđenje dostupnosti javnim i komunalnim uslugama (energija, zdravstvo, obrazovanje, komunikacije, sanitarno-higijenski uslovi, zaposlenje, stanovanje, itd.) neophodnim preduslovima za normalan i pristojan život stanovništva (Vlada RS, 2002.a:1)

participacije i odgovornosti i da se radi na ostvarivanju ljudskih prava sa jasnim ciljevima, prioritetima i indikatorima (Multanen, 2003. a:7-8).

Nasuprot svojoj *prima facie* plauzibilnosti, pristup iz ugla ljudskih prava opterećen je brojnim metodološkim i političkim teškoćama. Najpre, takvo tretiranje siromaštva je teško kvantifikovati i precizno analizirati dostupnim istraživačkim metodama, a ništa manje probleme ne predstavlja ni njegova operacionalizacija. Naime, ljudsko-pravaški pristup je povezan s velikim troškovima socijalnih transfera, što se vrlo jasno ogleda i u tipu preporuka koje je Grupa 484 davala⁴. Međutim, predstavnici Grupe 484 bili su svesni problema koji prate ovaj pristup i činjenice da ne mogu sve preporuke ući u konačan tekst *Strategije*, ali su se, uprkos tome, zalagali za njegovu primenu, imajući u vidu i na temelju istraživanja, analize i praktičnog rada koji su sprovodili i znanja i iskustva koja su se u tim procesima generisali⁵.

Istovremeno, Grupa 484 se zalagala i za participativni pristup u definisanju *Strategije* i svoj projekat je videla upravo kao jedan takav doprinos. Participacija siromašnih je, zapravo, shvaćena kao deo pristupa iz ugla ljudskih prava zato što taj međunarodni normativni okvir potvrđuje pravo učestvovanja u javnom životu u najširem smislu, pa i pravo na učestvovanje u procesu donošenja odluka.

Grupa 484 je, imajući u vidu situaciju i nivo siromaštva i obespravljenosti među izbeglicama i interno raseljenim licima, a na osnovu svog višegodišnjeg iskustva u radu sa ovom ciljnom grupom, započela rad na projektu "Uključivanje izbeglih i interno raseljenih lica u Strategiju za smanjenje siromaštva Republike Srbije".

Osnovni podaci o projektu "Uključivanje izbeglica i IRL u Strategiju za smanjenje siromaštva"

Izrada projekta Grupe 484 "Uključivanje izbeglica i IRL u SSS" trajao je od 12. novembra 2002. do 12. jula 2003. godine⁶. Objavivši potrebu da se izbeglice i interno raseljena lica uključe u *Strategiju za smanjenje siromaštva* na adekvatan način, Grupa 484 je u predlogu projekta (Cf. Grupa 484, 2002) argumentovala da je »važno da se obezbedi da sve grupe budu adekvatno uključene u strategiju za smanjenje siromaštva, uključujući izbeglice i interno raseljena lica, kao i sve validne podatke i informacije o ovim grupama, o specifičnim oblicima njihove ranjivosti (u vezi s različitim aspektima siromaštva) i, što je najvažnije, o specifičnim ranjivim grupama među njima (kao što su Romi izbeglice i deca - interno raseljena lica, itd.)".

⁴ Cf. poglavlje »Izbeglice i raseljena lica u SSS - Kako obezbediti njihovo uključivanje?

⁵ Izvor: intervjui sa predstavnicima Grupe 484, sa predstavnicima Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera.

⁶ Projekat su finansijski podržali OXFAM G.B. i Danski savet za izbeglice (DRC).

Globalni ciljevi projekta (engl. objectives) bili su: da se obezbedi adekvatno uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u *Strategiju za smanjenje siromaštva* i obezbeđivanje holističkog pristupa u planiranju. S druge strane, konkretni rezultati (engl. outputs) do kojih je projekat trebalo da dovede jesu:

- Procena specifičnih ranjivosti i siromaštva među izbeglicama i interno raseljenim licima (sakupljanje relevantnih podataka, kompilacija uporednih analiza),
- Izrada nacrtu predloga mera (engl. *policy paper*) na osnovu rezultata istraživanja i analize, i
- Obezbeđivanje zajedničkog zastupanja (engl. *advocacy*) za adekvatno uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u *Strategiju za smanjenje siromaštva*, u konsultaciji sa drugim relevantnim partnerima (NVO i vladinim).

Ako pratimo proces koji je započet objavljivanjem *Polaznih osnova Strategije za smanjenje siromaštva* i zvaničnim početkom projekta "Uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u *Strategiju za smanjenje siromaštva*", može se zaključiti da je Grupa 484 izabrala nekoliko strategija za ostvarivanje ciljeva projekta:

- Prikupljanje podataka i relevantne dokumentacije, analiza i pisanje *studije o siromaštvu među izbeglicama*,
- Pisanje *predloga mera* (*policy paper*) za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica u konsultaciji sa relevantnim nevladinim organizacijama i udruženjima, kao i izbeglicama i raseljenim licima,
- Zastupanje interesa izbeglica i raseljenih lica kroz:
 - uključivanje u Savetodavni odbor civilnog društva, za šta su predstavnici Grupe 484 pokazali posebno interesovanje,
 - distribuciju istraživačkih studija,
 - učestvovanje u širem konsultativnom procesu (i organizovanje nekih konsultativnih aktivnosti)
 - promovisanje rada same Grupe 484

Studija o siromaštvu među izbeglicama i interno raseljenim licima

Projekat je, dakle, započeo 2002. godine i prvi korak bio je formiranje tima⁷ i započinjanje istraživačkog rada - prikupljanje i analiza podataka, dokumenata i studija o izbeglicama i interno raseljenim licima, kao i analiza strategija za smanjenje siromaštva u drugim zemljama i načina na koje je tretiran problem izbeglica i interno raseljenih lica. Istovremeno, tim Grupe 484 započeo je i saradnju sa međunarodnim i domaćim nevladinim organizacijama (CRS, UNDP, Amity itd), kao i sa državnim organima. U tom periodu, Grupa 484 ostvarila je i

⁷ U novembru se timu grupe Grupe 484, koji čine Elina Multanen i Vesna Golić, priključuju i Marija Babović, kao konsultant, a tokom decembra i Modrag Shrestha kao istraživač.

kontakte sa članovima Tima za upravljanje projektom *Strategija za smanjenje siromaštva*⁸ - razmenjivani su podaci i informacije o radu Grupe 484 i tima SSS. Osnovne informacije o projektu Grupe 484 distribuirane su tokom januara i februara 2003, lokalnim i međunarodnim organizacijama, TUP-om i drugim pojedincima i institucijama⁹, a krajem februara završena je istraživačka studija o siromaštvu među izbeglicama i interno raseljenim licima. Studija je prosleđena akterima u procesu izrade *Strategije za smanjenje siromaštva* - članovima Tima za upravljanje projektom i članovima Ekspertskog tima (Veri Knežević, koordinatore za nevladin sektor u TUP SSS i Slobodanu Cvejiću, članu Ekspertskog tima).

Osnovni nalazi studije o siromaštvu među izbeglicama i IRL i njen uticaj

Istraživačka studija o siromaštvu među izbeglicama i interno raseljenim licima pisana je kao analiza problema, ali i kao doprinos procesu izrade *Strategije*. Studija vrlo jasno odražava stavove Grupe 484 koji su eksplicirani u ovom tekstu,¹⁰ pre svega stanovište da se siromaštvo ne može posmatrati samo kroz prizmu niskih prihoda ili potrošnje, već i kroz prizmu kršenja ljudskih prava. Ona pokazuje, prema svim raspoloživim podacima, da izbeglice i interno raseljena lica spadaju među najugroženije grupe, a da se siromaštvo ne sme posmatrati samo u ekonomskim okvirima, već i u vidu obespravljenosti. Takođe, studija pokazuje da se siromaštvo ne može iskoreniti ako se ne realizuju ljudska prava, budući da je uskraćivanje ljudskih prava bitno svojstvo siromaštva (Multanen, 2003.a:6).

Najveći deo Studije posvećen je analizi dostupnih dokumenata, analiza i studija o broju i položaju izbeglica i interno raseljenih lica. Veći deo tih podataka i analiza našao se kasnije i u dokumentu *Izbeglice i interno raseljena lica u SSS - Kako obezbediti njihovo uključivanje?* Studija je pružila vrlo iscrpne i informativne preglede istraživanja i procena, te analizu stanja ljudskih prava u ovoj populaciji i pravnih problema s kojima se suočavaju izbeglice i interno raseljena lica. Studija demonstrira svu složenost pravnih, ekonomskih, psiholoških, kao i unutrašnjih i međunarodnih političkih aspekata situacije u kojoj se nalaze izbeglice i raseljenici. Međutim, mnogo značajnije od pukog prikaza podataka i nalaza ove studije jeste činjenica da je ona bila vrlo korisna za koncipiranje onog dela *Strategije* koji se direktno bavio izbeglicama i interno raseljenim licima i da je značajan deo ideja iznesenih u studiji Grupe 484 našao svoje mesto u prvom nacrtu *Strategije*¹¹. Studija je, naime, bila distribuirana svim zainteresovanim pojedincima i institucijama, među kojima su bili i članovi Ekspertskog tima.

⁸ Održani su sastanci sa Vladimirom Vukojevićem (27.12.2002) i Lars-Andre Skarijem (14.01.2003) (intervjui s predstavnicima Grupe 484, s predstavnicima Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera)

⁹ Cf. Grupa 484, 2003a, Izvor: intervjui sa predstavnicima Grupe 484, Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera.

¹⁰ Na primer, više od trećine teksta posvećeno je raznim aspektima "socijalnog i ljudskog siromaštva".

¹¹ Izvor: intervjui s predstavnicima Grupe 484, s predstavnicima Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera.

Izbeglice i raseljena lica u SSS - Kako obezbediti njihovo uključivanje?

. Konsultativni proces Grupe 484: fokus grupe i panel diskusije

Grupa 484 je u toku izrade dokumenta sa predlozima mera za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica organizovala svoj sopstveni "mini konsultativni" proces, čije su najvažnije tačke bile fokus-grupe s nevladinim organizacijama koje se bave problemima izbeglica i IRL, kao i predstavnicima samih izbeglica i interno raseljenih lica.

Početak marta organizovana je prva fokus-grupa sa predstavnicima nevladinih organizacija i udruženja izbeglih i raseljenih lica na temu: *Siromaštvo među izbeglicama i interno raseljenim licima* – sa članovima jedanaest organizacija: Amity, Glas Kosova i Metohije, Edukacioni centar Leskovac, IAN, Lastavica, PROTECTA, Sveti Spas, Udruženje Srba iz Hrvatske, Zdravo da ste, DRC i Grupa 484¹². Učesnici su se, na svim fokus grupama, najpre bavili analizom uzroka siromaštva među izbeglicama i interno raseljenim licima i identifikacijom najugroženijih podgrupa. Nakon toga su identifikovani aspekti siromaštva, odnosno, oblasti u kojima se siromaštvo reflektuje, i za svaku od tih oblasti izloženi su problemi, praksa (na nivou nevladinih organizacija i države) i predlozi rešenja.

Druga fokus-grupa organizovana s predstavnicima interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije održana je 17.03.2003. Na njoj je učestvovalo dvanaest predstavnika interno raseljenih lica¹³. Treća fokus grupa održana je 18.03.2003. sa četrnaest predstavnika izbeglih iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine¹⁴.

Učesnici su fokus-grupe ocenili kao uspešne¹⁵, isto kao i predstavnici Grupe 484. Fokus-grupe bile su zamišljene kao metod da se proces izrade SSS učini participativnim, u onoj meri u kojoj je to u moći Grupe 484. Kroz fokus-grupe, izbeglice, interno raseljena lica i nevladine organizacije koje se bave ovim problemima trebalo je da dobiju mogućnost da formulišu svoja mišljenja i predloge za rešavanje problema. S druge strane, Grupa 484 je želela da svoje istraživačke nalaze i zaključke u vezi s glavnim problemima s kojima se izbeglice i raseljena lica suočavaju, proveriti sa ljudima koji se tim problemima bave na praktičnoj ravni, kao i sa samim izbeglicama i interno raseljenim licima. Na ovaj način, »inputi« dobijeni pomoću fokus grupa bili su direktno uključeni u *policy paper* koji je Grupa 484 objavila neposredno nakon održavanja fokus-grupa. Kao što je već napomenuto, taj mehanizam je obezbeđivao da se izoštri perspektiva iz koje je Grupa analizirala probleme izbeglica i interno raseljenih lica i

¹² Sve tri fokus-grupe vodio je stručni tim iz Psihokoda (Irena Lobodok-Štulić i Dragan Stojanović).

¹³ Učesnici fokus-grupe bili su iz Obilića, Gnjilana, Prištine, Kosovske Mitrovice, Uroševca, Istoka, Peći i Prizrena koji trenutno žive u Smederevskoj Palanci, Kragujevcu, Nišu, Leskovcu, Boru, Rumi, Obrenovcu i Beogradu. Njih petoro živi u kolektivnim centrima, dok ostali žive u iznajmljenim ili svojim stanovima (Cf. Grupa 484, 2003.c)

¹⁴ Na fokus-grupi je učestvovalo devet predstavnika izbeglica iz Hrvatske (Rijeka, Zagreb, Obrovac, Gospić, Vojnić, Knin, Gračac i Osijek) i pet predstavnika izbeglica iz Bosne i Hercegovine (Livno, Mostar, Zvornik i Bugojno), koji trenutno žive u Boru, Pančevu, Beogradu, Rumi, Lebanu, Apatinu, Negotinu, Vranju, Nišu i Vršcu. Devet učesnika živi u privatnom, a pet u kolektivnom centru (Cf. Grupa 484, 2003. d).

¹⁵ Izbeglice i raseljena lica su bili manje kritični od predstavnika nevladinih organizacija, tako da su u prve dve fokus-grupe prosečne ocene (atmosfera u grupi, uspešnosti voditelja, organizacije i ukupne ocene fokus-grupe), na skali od 1 do 10, bile između 9 i 10. S druge strane, predstavnici nevladinih organizacija su davali nešto niže ocene, koje se u proseku nalaze oko osmice.

rešenja koja je predlagala, ali i da se otvori kanal dvosmerne komunikacije i konsultacija između ljudi uključenih u proces izrade *Strategije* i zainteresovanih strana, u ovom slučaju izbeglica, raseljenih lica, njihovih udruženja i relevantnih NVO.

Pored pomenutih fokus-grupa, Grupa 484 je organizovala i dve panel diskusije o tekstu *Strategije za smanjenje siromaštva*, i to o onom delu u kome se bavi pitanjima izbeglica i interno raseljenih lica. Na obe diskusije su bili prisustni predstavnici Ekspertskog tima za izradu SSS i Tim za upravljanje projektom, predstavnici lokalnih i međunarodnih nevladinih organizacija i agencija koje rade sa izbeglicama i interno raseljenim licima.

Učesnici panel diskusije identifikovali su dobre i loše strane samog teksta *Strategije*, ukazali na glavne probleme i predložili konkretne mere za njihovo rešavanje. Neke primedbe i sugestije tiču se konkretnih životnih problema izbeglica i interno raseljenih lica, a neke najopštijih političkih i ekonomskih mera usmerenih na rešavanje tih problema. Stoga je i «upotrebna vrednost» tih primedbi, barem kada je konkretno reč o pisanju ovog dela *Strategije za smanjenje siromaštva*, bila različita. Neke primedbe je autor *Strategije* odbacio kao ekonomski neodržive, kao što je na primer ideja o stambenom kreditiranju izbeglica i interno raseljenih lica.

Dokumentacioni materijal, stavovi i preporuke

Dokument koji je nastao na osnovu istraživačkih nalaza Studije o siromaštvu među izbeglicama i raseljenim licima i fokus-grupa (Multanen, 2003. b)¹⁶ sadržavao je analize uzroka i oblika siromaštva među izbeglicama i raseljenim licima i predloge konkretnih mera za rešavanje problema s kojima se ova populacija suočava. Kao i Studija o siromaštvu među izbeglicama i interno raseljenim licima, i *policy paper* Grupe 484 naglašava da su izbeglice i interno raseljena lica posebno ranjive kategorije stanovništva, ali da ne postoje dovoljno precizni podaci o nivou siromaštva.

Grupa 484 i autor teksta, E. Multanen, došli su do zaključka da je obezbeđivanje participacije siromašnih u formulisanju, implementaciji i monitoringu strategija za smanjenje siromaštva od suštinskog značaja. To je važno zato što siromašni imaju neposredne informacije o svojoj situaciji i problemima, ali i ideje za rešavanja tih problema (Multanen, 2003.b:4).

Grupa 484 naglašava da je od izuzetnog značaja da se izbeglice i interno raseljena lica, kao i druge ranjive grupe, uključe u nacionalne, međunarodne, bilateralne ili regionalne razvojne programe jednako kao i druge grupe stanovništva (Multanen, 2003b:5). Pored toga, od velike je važnosti da se izbeglice i raseljena lica uključe u postojeće projekte čiji je cilj ekonomsko osnaživanje.

¹⁶ Multanen, E. (2003b), *Refugees and IDPs In PRSP - Ensuring Their Participation*, Neobjavljena studija, G484, Beograd

U analizi se predlažu i konkretne mere za neke od problema s kojima se suočavaju izbeglice i interno raseljena lica. Na više mesta se, naime, naglašava značaj adekvatnog pravnog okvira, kojim bi se regulisala različita polja, od statusa i delovanja nevladinog sektora, preko mikrokreditiranja, problema sa pribavljanjem dokumenata i obezbeđivanjem trajnog zaposlenja, do određenih mera pozitivne diskriminacije izbeglica i raseljenih lica u politici zapošljavanja (Multanen, 2003b:7). U studiji se poseban naglasak stavlja na problem kolektivnih centara, nezvaničnih i zvaničnih, i na pitanje stanarskih prava. Grupa 484 se zalaže za aktivnije mere, davanjem finansijske pomoći licima koja napuštaju kolektivne centre, kao i za izjednačavanje statusa izbeglica i interno raseljenih lica jer interno raseljena lica sa Kosova i Metohije koja se trenutno nalaze u kolektivnim centrima žive u lošijim uslovima nego izbeglice. Između ostalog i zato što su kasnije pristigli u Srbiji, u trenutku kada su gotovo sva pogodna mesta za kolektivni smeštaj bila zauzeta, a i zato što se Vlada Srbije opredelila za povratak na Kosovo i Metohiju kao strateško rešenje problema interno raseljenih lica.

Pravni status interno raseljenih lica, saznanja i preporuke

Poseban problem predstavljaju lična dokumenta: izvod iz matične knjige rođenih, potvrdu o državljanstvu i ličnu kartu, interno raseljena lica mogu da dobiju samo u svojoj matičnoj opštini »u izbeglištvu«, koja se nalazi na nekoj lokaciji na teritoriji centralne ili južne Srbije. Grupa 484 se zalaže da se interno raseljenim licima omogući da sva dokumenta vade u mestu trenutnog boravka uz jednostavnu i efikasnu administrativnu proceduru. Dodatni problem je što jedan broj interno raseljenih lica, pretežno Roma, nikada nisu bili registrovani na Kosovu i Metohiji, tako da ni danas ne mogu da dobiju dokumenta, zbog čega ne mogu ni da primaju humanitarnu pomoć (Multanen, 2003b:9). Zbog toga se Grupa 484 zalaže za olakšavanje administrativne procedure za izdavanje dokumenata, što ne mora nužno da znači i promene u zakonodavstvu.

Jedno od najvažnijih pitanja u kontekstu siromaštva među interno raseljenim licima jesu imovinska prava. U prve tri godine od kada je uvedena međunarodna administracija na Kosovu, od oko 20.000 zahteva za povraćaj imovine, rešeno je svega 644 slučajeva. Međutim, dodatni problem je to što je donošenje odluke samo prvi korak u teško ostvarljivom procesu povratka imovine. Zbog toga, Grupa 484 naglašava međunarodni karakter problema i odgovornost svih aktera u regionu (Multanen, 2003b:10), pošto je pitanje adekvatnog smeštaja, bilo u predratnom mestu boravka ili u trenutnom mestu izbeglištvu, osnovni preduslov za smanjenje siromaštva u ovog dela stanovništva.

Socijalni servisi, saznanja i preporuke

Pored svih ovih problema, izbeglicama i interno raseljenim licima otežan je pristup osnovnim socijalnim servisima. Prema podacima Ministarstva za socijalna pitanja, manje od 10 odsto interno raseljenih lica prima socijalnu pomoć. Problem je u tome što su uslovi za primanje

socijalne pomoći veoma strogi, pa osobe koje poseduju obradivo zemljište ili posao ne mogu primati državnu pomoć. Zbog toga, mnoga interno raseljena lica, koja su zaposlena samo »na papiru« ili nemaju pristup svojoj zemlji na Kosovu i Metohiji, ne primaju socijalnu pomoć (Multanen, 2003.b:11). Pored toga, izbeglice nemaju pravo na socijalnu pomoć, a imaju i velike probleme s penzijama na koje su ostvarili pravo u drugim državama bivše Jugoslavije, naročito u Hrvatskoj. Zbog toga Grupa 484 insistira da Vlada Srbije konzistentno zastupa interese ovih grupa u međunarodnim pregovorima.

Dodatni problem u ovom kontekstu predstavljaće prelazak jednog broja izbeglica iz domena "brige za izbeglice" u domen socijalnog staranja, kao i veliki broj povratnika iz Zapadne Evrope, posebno Roma kojima je odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita, koji će biti vraćani u Srbiji u narednom periodu i koji će, izvesno je, biti korisnici neke vrste socijalne pomoći.

Konačno, sliku problema s kojima se izbeglice i raseljena lica suočavaju zaokružuju socijalna isključenost, nejednaka regionalna distribucija, odnosno, preopterećenost nekih područja i mnogi oblici diskriminacije kojima su izloženi. Na svakom od ovih polja potrebna su nova istraživanja, a iskustva koja su se generisala u radu na terenu, kod udruženja izbeglica i raseljenika, kao i nevladinih organizacija, mogu, po mišljenju Grupe 484, pružiti dragocena iskustva za buduće akcije.

Učešće Grupe 484 u izradi Strategije za smanjenje siromaštva

Savetodavni odbor civilnog društva

Paralelno s projektom Grupe 484, tekao je i rad na izradi *Strategije za smanjenje siromaštva* i formiranju Savetodavnog odbora civilnog društva (SOCD). Savetodavni odbor civilnog društva je formiran kao odbor koji okuplja predstavnike nevladinih organizacija i deo je šireg mehanizma konsultativnog procesa preko koga je Vlada želela da prikupi sugestije i »inpute« za konačnu verziju *Strategije za smanjenje siromaštva*. Među njima, naime, postoji nepodeljeno mišljenje da je Grupa 484 vrlo iskusan akter na ovom polju i adekvatan zastupnik interesa izbeglica i interno raseljenih lica u konsultativnom procesu u toku izrade *Strategije*¹⁷. Grupa se, na taj način, nametnula kao gotovo prirodan izbor za članstvo u Savetodavnom odboru civilnog društva, tako je početkom decembra 2002. godine, kada je formalno i konstituisan SOCD¹⁸, obaveštena da će njen predstavnik biti član Savetodavnog odbora

¹⁷ Izvor: intervjui s predstavnicima Grupe 484, s predstavnicima Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera.

¹⁸ Predstavnici »inicijalnog« SOCD uglavnom su se slagali u vezi s predlozima za članstvo u SCOD i organizacijama koje će »pokrivati« određene teme.

civilnog društva¹⁹. Na sastanku SOCD održanom u martu mesecu 2003. godine, Vesna Golić, izvršni direktor Grupe 484, izabrana je za predsedavajućeg Savetodavnog odbora civilnog društva.

Savetodavni odbor usvojio je stav da je njegova misija da se omogući siromašnima "da se njihov glas čuje u SSS". Ovakva misija Savetodavnog odbora kreirana je kao protivteža makroekonomskom pristupu u samoj *Strategiji* i Ekspertskom timu, dakle, kao način da se zastupaju interesi ranjivih grupa kao što su izbeglice i raseljena lica, stari, Romi, invalidi, deca i drugi.²⁰

Saradnja Ekspertskog tima za izradu Strategije za smanjenje siromaštva i Grupe 484

Tokom izrade teksta *Strategije*, deo Ekspertskog tima koji se bavio pitanjima izbeglica i interno raseljenih lica, vrlo tesno je sarađivao sa ekspertima iz Grupe 484. Članovi Ekspertskog tima i Grupe 484 su u više navrata timski obrađivali temu siromaštva među izbeglicama i interno raseljenim licima a, konačno, sami tekstovi Grupe 484 i studije na tu temu predstavljali su osnovni izvor informacija, analiza, podataka i ideja za koncipiranje samog teksta strategije²¹, u onom njenom segmentu koji se odnosi na izbeglice i raseljene. Pored pisane komunikacije, Ekspertski tim *Strategije*, s jedne, i istraživački tim Grupe 484 s druge strane, održali su više sastanaka na kojima su razmatrani različiti aspekti problema o kojem je reč.

Po prvobitnom planu, sociolozi iz Ekspertskog tima trebalo je da pokrivaju opšte sociološke aspekte siromaštva. Tek kasnije, nakon njihovog uključivanja u proces izrade *Strategije*, u TUP-u i Ekspertskom timu iskristalisala se ideja da oni rade na problemima izbeglica i interno raseljenih lica. U toj fazi, oni nisu bili specijalizovani za konkretna pitanja siromaštva među izbeglicama i raseljenim licima kao ni za sve nijanse pravnih aspekata položaja ove grupe, niti za opšti pristup ovom problemu iz ugla ljudskih prava. Grupa 484 je na tom polju dala odlučujući «input» Ekspertskom timu. U tom kontekstu, inicijativa Grupe 484 da se ostvari kontakt i organizuju sastanci Grupe i Ekspertskog tima postaje još značajnija - svi ispitanici naglašavali su značaj inicijative Grupe da se ostvare kontakti, te vreme i energiju koji su uloženi u taj proces i vredne informacije i ideje kojima su »brifovani« članovi Ekspertskog tima²².

¹⁹ Članovi SOCD su: Dištrikt 023 iz Kikinde, Asocijacija manjinskih NVO iz Subotice, Glas razlike iz Beograda, Snaga prijateljstva - Amity iz Obrenovca, Udruženje samohranih roditelja iz Novog Sada, Timočki klub iz Knjaževca, Edukacioni centar iz Leskovca, Grupa 484 iz Beograda, Romski informativni centar iz Kragujevca, Forum NVO iz Kraljeva i Urban-in iz Novog Pazara.

²⁰ Izvor: intervjui s predstavnicima Grupe 484, s predstavnicima Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera.

²¹ Isto.

²² Isto.

Izbeglice i raseljena lica u Strategiji za smanjenje siromaštva

Prvi nacrt: Opšta razmatranja

Kao i u Polaznim okvirima, i u prvom nacrtu Strategije za smanjenje siromaštva, izbeglice i interno raseljena lica pominju se na mnogo mesta u kontekstu teških ekonomskih, političkih i socijalnih prilika koje su vladale u Srbiji u proteklih trinaest godina. Tako se, na primer, naglašava da je siromaštvo najviše izraženo kod socijalno ugroženih grupa: dece, starih, osoba sa invaliditetom, izbeglica i interno raseljenih lica, Roma, ruralnog siromašnog stanovništva i neobrazovanih, te da sliku siromaštva dodatno opterećuje i oko 600.000 izbeglica i interno raseljenih lica (Vlada RS, 2003. 6-8²³). Slika o siromaštvu u Srbiji zasniva se na podacima Ankete o životnom standardu.

Siromaštvo među izbeglicama i interno raseljenim licima

Siromaštvo kod izbeglica i interno raseljenih lica posmatra se kao ekonomsko siromaštvo, ali i kroz prizmu ljudskih prava, jer se pripadnici ovih grupa u praksi susreću sa problemima ostvarivanja prava: slobode kretanja, pribavljanja potrebnih dokumenata, slobode raspolaganja imovinom, pristupa formalnom tržištu rada, adekvatnoj zdravstvenoj usluzi, socijalnoj pomoći, kvalitetnom obrazovanju i sl. Takav pristup priznat je i u samoj Strategiji, «... rešenje njihovih problema može biti efikasno samo ako je celovito, ako nudi pravni status koji uklanja prepreke u realizaciji garantovanih ljudskih prava i ako nudi kompenzaciju i podstiče na oporavak svih pomenutih resursa» (Vlada RS, 2003: 140). Nasuprot nedovoljnim ekonomskim resursima, kojima raspolažu ove ranjive grupe ali i društvo u celini, institucionalna i organizaciona pokrivenost problema izbeglih i raseljenih lica bolja je nego kod nekih drugih ugroženih grupa: postoji Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglih i interno raseljenih lica, Komesarijat za izbeglice Vlade Srbije ima mrežu poverenika u mnogim gradovima u Srbiji, a mnoštvo međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija bavi se problemima izbeglih i raseljenih lica. Jedini problem na koji autori skreću pažnju (Vlada RS, 2003: 141) jeste nedovoljna koordinacija različitih institucija i organizacija, a posebno nedostatak centralizovanog sistema prikupljanja i distribucije informacija.

Ciljevi

Autori izdvajaju dva primarna cilja Strategije za smanjenje siromaštva: (1) smanjenje stope i dubine siromaštva (engl. poverty gap), i (2) skraćivanje prosečne dužine boravka pojedinca u statusu siromašnog te se naglašavaju tri načina za rešavanje problema siromaštva među izbeglicama i interno raseljenim licima:

²³ Vlada RS (2003), *Strategija za smanjenje siromaštva - Prvi nacrt (april 2003)*, Beograd

1. *Privredni rast, čiji će opšti efekti uticati pozitivno i na ovu grupu*
2. *Nacionalna strategija, sa ciljem obnove ukupnih resursa izbeglica i interno raseljenih lica i delovanja u dva osnovna pravca: povratak i integracija*
3. *Programi za ekonomsko osamostaljivanje onih za koje se procenjuje da će ostati socijalno zavisni i nakon implementacije Strategije*

Autori Strategije dalje navode četiri strateška pravca usmeravanja programa za smanjenje siromaštva među izbeglicama i raseljenim licima:

1. *Uklanjanje prepreka koje mogu umanjiti efekte opštih mera borbe protiv siromaštva na ovoj specifičnoj grupi.*
2. *Ekonomsko osnaživanje.*
3. *Osnaživanje socio-kulturnih resursa.*
4. *Precizno definisanje kategorija na koje je potrebno usmeriti socijalne transfere.*

Institucionalno-organizacioni okvir

Kao glavne nosioce ovih strateških pravaca za rešenje problema izbeglica i interno raseljenih lica, autori Strategije izdvajaju: republičku vladu (kao nosioca strategije), lokalne organe vlasti i odgovarajuće nevladine organizacije (Vlada RS, 2003: 146). Republička Vlada i Komesarijat za izbeglice trebalo bi da budu odgovorni za strateško planiranje i prikupljanje informacija, dok bi lokalni poverenici Komesarijata bili zaduženi i za monitoring konkretnih programa. S druge strane, u formulisanju i realizaciji konkretnih programa autori se zalažu za participativan pristup, tvrdeći da ove aktivnosti treba prepustiti lokalnim institucijama, nevladinim organizacijama i udruženjima²⁴.

Drugi nacrt

U drugom nacrtu Strategije za smanjenje siromaštva, deo posvećen izbeglicama i raseljenim licima delimično je izmenjen i dopunjen novim analizama i predlozima mera. Izmenjen i dopunjen dokument još jasnije postavlja problem siromaštva među izbeglicama i interno raseljenim licima u perspektivu ljudskih prava.

²⁴ Za jačanje participativnog pristupa autori se zalažu i kada tvrde da je institucionalna i organizaciona mreža dovoljno razvijena, ali slabo koordinisana i da je potrebno je poboljšati komunikaciju između svih aktera. Radi efikasnijeg osmišljavanja i realizacije programa na lokalnom nivou bilo bi dobro osnovati koordinaciona tela u kojima bi se nalazili predstavnici Komesarijata, lokalne samouprave, međunarodnih i nevladinih organizacija (Vlada RS, 2003: 147).

Odnos između Nacrta strategije za smanjenje siromaštva i dokumenta Grupe 484

Poredeći tekst *Strategije za smanjenje siromaštva* i dokumenta Grupe 484, može se zaključiti da se mnoge ideje koje Grupa 484 zastupa nalaze u tekstu i prvog i drugog nacrta *Strategije*. Autori *Strategije* su tesno sarađivali sa saradnicima Grupe 484 u prikupljanju i analizi podataka i izradi teksta, ali ne može se, naravno, sa sigurnošću tvrditi u kojoj meri je tekst prvog nacrta *Strategije* proizvod uticaja Grupe 484. Analiza pokazuje da su obe strane vrlo zadovoljne saradnjom i da smatraju da je korist bila obostrana²⁵. Povrh toga, više je nego jasno i da su fokus-grupe i panel diskusije dale vrlo konkretne uvide u svakodnevne probleme s kojima se izbeglice i interno raseljena lica suočavaju a timei vredne informacije autorima *Strategije*.

Najvažnija ideja, iz koje se mogu dedukovati mnogi drugi problemi i mere koje je Grupa 484 predlagala, jeste pitanje *perspektive* iz koje se posmatra siromaštvo. Naime, Grupa 484 insistira na tome da bi *problem siromaštva trebalo sagledavati iz ugla ljudskih prava*. Vrlo slično njihovom argumentu, u *Strategiji* stoji da je "problem siromaštva u ovim grupama neophodno sagledati i iz perspektive osnovnih ljudskih prava, pošto se pripadnici ovih grupa u praksi susreću sa problemom ostvarivanja prava na slobodu kretanja, slobodu raspolaganja imovinom, pribavljanja potrebnih dokumenata, pristupa formalnom tržištu rada, adekvatnoj zdravstvenoj usluzi, socijalnoj pomoći, kvalitetnom obrazovanju i sl. Shodno tome i rešenje njihovih problema može biti efikasno samo ako je celovito, ako nudi pravni status koji uklanja prepreke u realizaciji garantovanih ljudskih prava i ako nudi kompenzaciju i podstiče na oporavak svih pomenutih resursa" (Vlada RS, 2003: 140). Iz ove rečenice, zapravo, sledi čitav niz konkretnih problema, analiza i mera koje autori predlažu, a manje ili više su u vezi s pitanjima uskraćenih ljudskih prava izbeglica i interno raseljenih lica i predloga mera za rešavanje tih problema. Među tim problemima su, svakako najvažniji:

- pitanje imovinskih prava od kojih zavisi da li će izbeglice i interno raseljena lica povratiti resurse što bi im pomoglo da se izvuku iz siromaštva, i
- pitanje ličnih dokumenata, slobode kretanja i pristupa tržištu rada; adekvatno zaposlenje i stabilni prihodi su mnogo održivije i efikasnije sredstvo za izvlačenje iz siromaštva nego socijalni transferi.

U tom pogledu vrlo su značajna rešenja koje autori *Strategije* nude, a koja se nalaze u istoj ravni kao i ideje koje je iznosila Grupa 484: skraćivanje procedure izdavanja državljanstva, insistiranje na slobodi raspolaganja imovinom, pristup formalnom tržištu rada, bolji socijalni i

²⁵ Izvor: intervjui sa predstavnicima Grupe 484, Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera.

zdravstveni servisi, pozitivna diskriminacija na tržištu rada (ali ne i u pogledu socijalnih transfera), i tako dalje. Naravno, ne treba zanemariti činjenicu da je pitanje imovinskih prava svuda gde postoje izbeglice, jedno od osnovnih pitanja, i sa stanovišta ljudskih prava i sa stanovišta ekonomskih resursa koje napuštena imovina predstavlja.

Čini se da su fokus-grupe i konsultativni proces pružili vredne informacije "sa terena" u vezi s koordinacijom rada institucija koje se bave izbegličkom problematikom, u vezi sa stvaranjem mehanizama za izbegavanje manipulacija pri korišćenju socijalnih transfera i beneficija kako u zemlji porekla tako i u zemlji boravka, kao i za bolje usmeravanja socijalnih transfera. Svim ovim problemima autori *Strategije* bave se vrlo ozbiljno, a konačno, vredi napomenuti da su autori *Strategije* u nekim segmentima prihvatili participativni pristup u rešavanju izbegličkih i raseljeničkih pitanja. Naime, oni na jednom mestu kažu da bi »formulisane i realizaciju konkretnih programa trebalo prepustiti institucijama i nevladinim organizacijama i udruženjima na lokalnom nivou, uz odgovornost lokalnog poverenika Komesara za izbeglice za koordinaciju i monitoring« (Vlada RS, 2003: 146).

Umesto zaključka

Ciljevi projekta «Uključivanje izbeglica i IRL u Strategiju za smanjenje siromaštva» bili su da se obezbedi adekvatno uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u *Strategiju za smanjenje siromaštva* i holistički pristup u samom planiranju. S druge strane, konkretni rezultati projekta bili su, kao što je već rečeno:

- Procena specifičnih ranjivosti i siromaštva među izbeglicama i interno raseljenim licima (sakupljanje relevantnih podataka, kompilacija uporednih analiza),
- Izrada nacrt *policy paper* na osnovu rezultata istraživanja i analize, i
- Obezbeđivanje zajedničkog zastupanja za adekvatno uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u *Strategiju za smanjenje siromaštva*, u konsultaciji sa drugim relevantnim partnerima (NVO i vladinim organizacijama).

Grupa 484 izabrala je nekoliko strategija za ostvarenje ciljeva projekta:

- Prikupljanje podataka i relevantne dokumentacije, analiza i pisanje *studije o siromaštvu među izbeglicama*,
- Pisanje *predloga mera* za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica u konsultaciji sa relevantnim nevladinim organizacijama i udruženjima, te izbeglicama i raseljenim licima,
- Zastupanje interesa izbeglica i raseljenih lica kroz:
 - uključivanje u Savetodavni odbor civilnog društva, za šta su predstavnici Grupe 484 pokazali posebno interesovanje,
 - distribuciju istraživačkih studija,

- učestvovanje u širem konsultativnom procesu, i
- promovisanje rada same Grupe.

S druge strane, kroz proces izrade *Strategije za smanjenje siromaštva* definisani su formalni kanali za zastupanje. Oni su bili omeđeni Savetodavnim odborom s jedne, i konsultativnim procesom, s druge strane. Ti kanali bili su usklađeni s postojećim standardima i davali su valjan okvir za uključivanje širih grupa zainteresovanih aktera u proces izrade *Strategije* (Savetodavni odbor civilnog društva je čak bio jedan od najaktivnijih odbora²⁶). Uprkos tome, pokazalo se da je mnogo efikasnije sredstvo bilo pripremanje konkretnih analiza i predloga mera. Činjenica da je Grupa 484 pripremila dva dokumenta - analizu problema i predlog konkretnih mera - pokazala se kao jedan od ključnih faktora za uspešan proces uključivanja NVO u proces kreiranja širih društvenih mera²⁷. Ti dokumenti su široko distribuirani i promovisani, a i članovi ekspertskeg tima izjavljuju da su materijali Grupe 484 bili vrlo korisni i korišćeni su u izradi SSS (cf. Grupa 484, 2003f). U tom pogledu, vrlo je značajno i to što je Grupa 484 imala ne samo strog akademski pristup, već je koristila i različita sredstva za prikupljanje "životnih" informacija i uvida²⁸. U ovom procesu se kao vrlo uticajan mehanizam izdvajaju fokus-grupe, a to je, povrh svega, bio i način da se pojača uticaj jedne ranjive grupe na proces prikupljanja informacija i kristalisanja ideja.

Grupa 484 je, pored formalnih, na raspolaganju imala i neformalne kanale zastupanja, koje je vrlo vešto iskoristila, uspešno legitimišući sebe kao kompetentnog aktera, sposobnog da preuzme ulogu konsultanta za određenu oblast. Grupa 484 je pružila vredne konsultantske usluge i stavila se na raspolaganje Ekspertskom timu za rešavanje svih problema i pitanja koji su iskrsavali tokom izrade *Strategije*. Svi akteri u procesu izrade ovog dela strategije naglašavaju značajno učešće ljudskog faktora koji se ispoljio, pre svega kroz otvorenost za saradnju i u Grupi 484 i u Ekspertskom timu.

Uporedna analiza teksta *Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji* i dokumenata Grupe 484 pokazuje visok stepen poklapanja u nekim od ključnih rešenja i ideja. Grupa 484 je bila vrlo odlučna u zastupanju i lobiranju. Istovremeno, i u programskom/teorijskom delu s puno upornosti i oštine zastupala je interese izbeglica i interno raseljenih lica, pa je neke ideje i stavove u vezi s njihovim statusom i mogućim rešenjima, uspela da promoviše do te mere da oni ipak uđu u konačan tekst *Strategije*. Međutim, čini se da su u ovom konkretnom slučaju mnogo značajniji bili sledeći faktori:

Pravovremeno uključivanje u proces. Grupa 484 je dugo bila angažovana na projektu *Srbija bez siromaštva*, a još duže se bavila problemima izbeglica i interno raseljenih lica. Zato je u

²⁶ Izvor: intervjui s predstavnicima Grupe 484, s predstavnicima Tima za upravljanje projektom SSS i predstavnicima međunarodnih razvojnih partnera.

²⁷ Isto.

²⁸ Te informacije su, sa svoje strane, predstavljale osnov za kreiranje predloga vrlo konkretnih mera za vrlo konkretne probleme (što, opet, ovaj dokument čini vrednim "predlogom mera").

čitav proces Grupa ušla spremna, s jasnom vizijom (strateškim planom) koje konkretne ideje zastupa i za koje konkretne grupe se zalaže. Veoma je važno da se Grupa u proces uključila vrlo rano, pre velikog broja aktera iz nevladinog sektora, tako da je imala dovoljno vremena da definiše svoj angažman i ciljeve.

Jasno definisanje ciljeva. U formalnom smislu, ciljevi projekta su bili dostižni. U sadržinskom smislu, pak, u pogledu vrednosti i rešenja za koja se Grupa 484 zalaže, samo jedan deo je uključen u konačan tekst *Strategije*. Osnovni razlog je to što autori *Strategije* morali imati u vidu finansijska, odnosno, budžetska ograničenja

Priprema konkretnih predloga mera. Mnogo ubedljivije i efikasnije sredstvo od sastanaka i programskih govora jeste konkretan set predloga mera, praćen konkretnim analizama problema. Ovaj deo procesa spada u svakako najvažnije.

Participativno-konsultativni pristup. Mini-konsultativni proces Grupe 484 dao je vredne »inpute« (iako neki definitivno dolaze iz prethodnih iskustava i znanja), vrlo korisne informacije u pogledu teškoća svakodnevnog života, pravnih nelogičnosti i prepreka, itd. Pored toga, značajno je da se participativni pristup ostvaruje na još jednom nivou - nižem i neposrednijem - sa samim izbeglicama i interno raseljenim licima.

Upotreba svih raspoloživih, formalnih i neformalnih kanala za zastupanje. Pokazalo se kao izuzetno značajno razvijanje neformalnih i alternativnih kanala i mehanizama za zastupanje, i u tom kontekstu treba posmatrati i čitav projekat Grupe 484.

* * *

Skoro jednu deceniju Grupa 484 u centru svog aktivizma ima izbeglice i interno raseljena lica. Sam nastanak Grupe 484 podstaknut je idejom učešća u rešavanju vitalnih problema pojedinaca i grupa u prisilnim migracijama, uz jasnu svest o kontekstualizaciji sopstvenog aktivizma u okviru Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Uporedo s nastojanjima da se ljudi u nevolji udruže kako bi po principu samopomoći i solidarnosti rešavali goruće životne probleme razvijana je i organizacijska svest o tome da se radi o aktivizmu u kontekstu zaštite ljudskih prava. Stoga je projekat *Uključivanje izbeglica i IRL u Strategiju za smanjenje siromaštva* i angažman organizacije u celom procesu koji je opisan u ovom tekstu prirodan sled postupnog razvoja Grupe 484 u njenom nastojanju da se problemi izbeglih i raseljenih lica uporedno tretiraju na tri nivoa: kroz neposrednu pomoć, kroz osnaživanje za sopstveni angažman ljudi u migracijama i kroz aktivnosti zagovaranja za prava izbeglih i raseljenih. Mislimo da angažman u procesu donošenja SSS potvrđuje sposobnost ove organizacije da u odnosu na svoje korisničke grupe preuzima i preuzima sve složenije programske zahvate, kako u vertikalnoj tako i u horizontalnoj koordinaciji brojnih stručnih, državnih aktera i aktera civilnog društva. Pritom se simultana i efikasna primena različitih, znalački odabranih

strategija i tehnika pokazala posebno delotvornom: snimanje stanja u fokus-grupama i plenarnim debatama, izbor i angažovanje stručnih operativnih istraživačkih, edukativnih i PR timova, formulisanje pravaca političkog delovanja u lokalnoj i široj zajednici, sposobnost lobiranja i zastupanja, poređenja i korekcije predloženih mera – nude kao provereni modeli uticaja na poboljšanje položaja IRL u svetlosti primene univerzalnih dokumenata o ljudskim pravima i uz delatnu primenu načela participacije.

Napomena

Istraživački tim koji su činili Danilo Vuković, Dalibor Petrović i Olivera Pavlović, sproveo je tokom leta 2003. godine istraživanje »*Uključivanje nevladine organizacije u proces izrade strategije za smanjenje siromaštva: Studija slučaja*«. Istraživački izveštaj je napisan na osnovu rezultata istraživanja (devet polustrukturisanih intervjua) i analize dokumenata (kako onih koji su prethodili projektu Grupe 484, tako i dokumenata koji su nastali tokom projekta). Ovaj tekst je napisan na osnovu tog izveštaja.