

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ**

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**Данило С. Вуковић**

**ДРУШТВЕНИ УСЛОВИ СТВАРАЊА И  
ПРИМЕНЕ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА У  
СРБИЈИ**

**докторска дисертација**

**Београд, 2012. године**

**BELGRADE UNIVERISTY**

**FACULTY OF LAW**

**Danilo S. Vuković**

**SOCIAL CONDITIONS OF THE  
CREATION AND IMPLEMENTATION  
OF SOCIAL RIGHTS IN SERBIA**

**PhD thesis**

**Belgrade, 2012**

### **Ментори:**

**др Милован Митровић, редовни професор, Универзитет у  
Београду, Правни факултет**

**др Бранко Лубарда, редовни професор, Универзитет у  
Београду, Правни факултет**

### **Чланови комисије:**

**др Милован Митровић, редовни професор, Универзитет у  
Београду, Правни факултет**

**др Бранко Лубарда, редовни професор, Универзитет у  
Београду, Правни факултет**

**др Милош Марјановић, редовни професор, Универзитет у  
Новом Саду, Правни факултет**

# ДРУШТВЕНИ УСЛОВИ СТВАРАЊА И ПРИМЕНЕ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА У СРБИЈИ

## Резиме

Предмет ове докторске дисертације је утицај друштвених услова на стварање и примену социјалног права у Србији, на преласку из 20. у 21. век. У неколико последњих деценија у области социјалног права мењају се закони и јавне политике са далекосежним друштвеним последицама. Циљ овог рада је да у друштвеном контексту оличеном у два глобална процеса (глобализација и пост-социјалистичка трансформација) идентификује утицај друштвених фактора на стварање и примену социјалног права. Друштвени фактори (детерминанте) чије дејство пратимо јесу држава, тржиште и вредности, а елите и средњи слојеви су актери чије деловање и интересе анализирамо.

Глобализација је сложен друштвени процес повећања међузависности друштава и држава. Она има значајне социјалне последице - нпр. повећање конкуренције доводи до појаве нових социјалних ризика. Поред дубоких друштвених промена, глобализација носи са собом нову идеологију, коју означавамо као мешавину (нео)либерализма и глобализма. Нова идеологија заснована је на идејама индивидуалне одговорности за благостање, смањеној улози друштвене солидарности и промењеним улогама државе, појединача и приватног сектора у социјалној политици, те субординацији социјалних процеса економској логици.

Услед глобализације долази и до слабљења капацитета и моћи националних држава, посебно на периферији. Многе надлежности премештају се на наднационалне (на пример, у склопу ЕУ интеграција) или регионалне и локалне нивое власти (у склопу децентрализације). Простор упражњен повлачењем државе попуњавају међународни актери. Међу њима, за расправу о социјалном праву посебан значај имају међународне организације као што су Светска банка, Уједињене нације са својим агенцијама, билатерални донатори, међународне невладине организације и Европска унија. Они имају способност да активно утичу на креирање јавних политика и закона кроз стручну и финансијску помоћ (у облику кредита и донација) које дају земљама у развоју, па и Србији.

Други део друштвеног контекста који анализирамо чини пост-социјалистичка трансформација. Овај појам означава процес друштвених промена кроз које пролазе друштва бившег социјализма: прелазак из командне у тржишну економију и једнопартијске државе у демократију. Пост-социјалистичка трансформација обележена је падом БДП и растом сиромаштва и неједнакости. У многим земљама, ови негативни ефекти транзиције ублажени су већ након неколико година, док су у Србији, након читаве деценије блокиране трансформације, они продужени и даље трају. За нашу расправу најважније су следеће последице: раширено сиромаштво (које је представљало велики друштвени притисак за јавне политике и законска решења) и урушене институције и промењене вредности (које су имале су негативан утицај на поновно успостављање владавине права и враћање поверења у саме законе и њихову способност да делотворно уређују друштвене односе).

У Србији је, као и у другим земљама бившег социјализма, пост-социјалистичка трансформација уједно обележена и претварањем јавних ресурса у приватне чиме је стара „социјалистичка“ елита претворена у нову политичку и економску елиту. Подршка друштвеним променама била је ограничена на средње слојеве и споро се ширила. Овакав склоп друштвених и политичких фактора представљао је подстицај за развој низа редистрибутивних јавних политика (у области економске, монетарне и других јавних политика).

На овај начин описан контекст и детерминанте утицале су на процесе формулисања и доношења закона из области социјалне политике. Трансформација социјалног права и јавних политика које га прате одвија се у складу са глобалним трендовима које у раду детаљно анализирамо: маркетизације (пораст удела приватног сектора у домену услуга из области социјалне политике, развој комерцијалних стратегија јавног сектора и подуговарање услуга са приватним сектором), подривања механизма друштвене солидарности и пребацивања одговорности на појединце и њихове индивидуалне стратегије (јавне услуге подржавају индивидуалне проактивне стратегије уместо да умањују негативно дејство тржишних механизма) те, на крају, подређивање социјалне сфере економији (нпр. образовни систем се разуме примарно као механизам припреме за тржиште). На овом плану видљива је идеолошка превласт неолибералних и резидуалних схватања социјалних права и социјалне политике. У Србији, у овим процесима важну улогу имали су међународни актери као што су међународне

организације, транснационалне корпорације, ЕУ и владе најутицајнијих западних држава. Они су утицали на економске (нпр. пореске) политике и конкретна решења у области социјалног права. Међународни развојни партнери имали су важну улогу у креирању закона и јавних политика у области пензијског осигурања, социјалне и здравствене заштите, радног права итд. тако што су пружали финансијску и стручну помоћ или директно условљавали државу да донесе одређена решења.

Простор за међународни утицај био је релативно велики због урушених и осиромашених институција и великог одлива стручних кадрова (што су последице пост-социјалистичке трансформације) и подривања улоге државе (тај процес има две стране, одвијао се или кроз реалне политичке процесе и на основу правних измена или на основу претпостављене, под неолибералним идеолошким утицајем изграђене вере у опадајућу моћ државе и потребу интернационализације политичких и управљачких процеса). Нове власти и елита морали су да учвршћују подршку кроз издашне редистрибутивне политике (у области економске политике, политике на тржишту рада, монетарне политике итд.). Када је реч о социјалним правима и социјалној политици, они су у Србији направљени су по мери средње класе, а не нижих друштвених слојева. То је у складу са документованим тенденцијама да се подршка за друштвене реформе овог типа тражи у средњим слојевима који имају више утицаја од нижих. Јавне политике у области образовања, здравства и тржишта рада садрже врло мало механизма за подршку најугроженијим становницима. Неки сасвим конкретни исходи на нивоу закона и јавних политика у, на пример, образовању, здравству и социјалној заштити последица су специфичних институционалних услова одлучивања. Неколико примера је детаљно анализирано: структура државне администрације и политичког система не подржава мултисекторске програме. У процесу доношења одлука значајну улогу имале су стручне мреже састављене од стручњака, службеника министарстава и представника међународних организација (њих смо окарактерисали као под-елите због њиховог утицаја на обликовање друштвених институција и процеса). Захваљујући њиховом деловању, друштвени интереси ових слојева обликовали су конкретна законска решења.

На процес примене закона такође утиче низ друштвених услова. Наша анализа спроведена је на примеру Закона о социјалној заштити и указује на разлике у тумачењу закона које утичу и на његову примену у конкретном друштвеном (локалном) контексту. И онда када се у заједници, односно, у стручној и политичкој

мрежи која одлучује о примени закона успостави консензус, степен примене зависи од низа ванправних фактора. Развијеније општине имају развијеније услуге, што указује да је на делу процес контекстуализације и релативизације социјалних права. Колико ће социјалних права бити остварено зависи и од политичког утицаја групе (тако да има више услуга за старе него за Роме) и од степена организованости корисничке групе (тако да има више услуга за особе са инвалидитетом него за Роме).

Процес примене права одвија се у социјалном окружењу које карактерише правни неформализам и правни и морални цинизам. Под неформализмом подразумевамо велику улогу неформалних мрежа, незваничних канала одлучивања, већу улогу истакнутих појединаца него институција, у доношењу одлука и спровођењу закона. Под правним цинизмом подразумевамо одбацивање важења правних норми, спремност да се правда кршење закона и одсуство очекивања да ће закон бити примењен. Ово су одлике социјалних и политичких мрежа унутар којих се одвија процес примене права, али и шире правне културе у Србији.

Анализа процеса примене права у западноевропским контекстима полази од претпоставке да се важење права подразумева. У Србији то није случај и Србија се по многим индикаторима суочава са проблемима у функционисању правне државе. Формално, постоје сви елементи (институционални и законски) које правна држава захтева, али њихова примена отежана је услед снажних друштвених и политичких интереса. Правну државу посматрамо као механизам за успостављање баланса моћи и интереса који је уоквирен сетом мета-правних идеја (од природног права до људских права). Успостављање правне државе захтева (слично као и демократија) друштвену основу, односно, друштвене интересе који ће јој лежати у основи. Детаљна анализа показује да Србија нема и да у новијој историји није имала такве друштвене основе, оличене пре свега у снажној капиталистичкој класи и бројним и утицајним средњим слојевима.

**Кључне речи: друштво, право, социјална права, социјална политика, социологија права, социологија, правна држава Србија**

**Научна област: Социологија**

**Ужа научна област: Социологија права**

**УДК: 316.4:000.34 (497.11)(043.3)**

# **SOCIAL CONDITIONS OF THE CREATION AND IMPLEMENTATION OF SOCIAL RIGHTS IN SERBIA**

## **Summary**

The subject of this dissertation is the impact of social conditions on the creation and implementation of social rights in Serbia, at the turn of the 20<sup>th</sup> in 21<sup>st</sup> century. In the last few decades laws and public policies in the field of social rights are in the process of deep changes with far-reaching social consequences. The aim of this dissertation is to identify the impact of social factors on the creation and implementation of social rights in the social context marked by two global processes (globalization and post-socialist transformation). Social factors (determinants) whose effect we analyze are the state, the market and values, while elites and middle classes are the actors whose activities and interests we analyze.

Globalization is a complex social process of increasing interdependences between societies and states. Globalization has significant social consequences– for example, increased global economic competition leads to the emergence of some of the so called new social risks. In addition to profound social change, globalization brings with it a new ideology, to which we refer as a mixture of (neo)liberalism and globalism. The new ideology is based on the ideas of individual responsibility for personal welfare, reduced role of social solidarity, changing roles of government, individuals and private sector in social policy and subordination of social process to economic logic.

State capacities and powers of national states are weakened due to globalization, especially in the world periphery. Many responsibilities are moved to the supranational (e.g. integration within the EU) and regional and local levels of government (as part of the process of decentralization). Vacant space that emerged after the retreat of the state was filled in by international actors. Among them, in the field of social rights important roles are played by the World Bank, the UN with its agencies, bilateral donors, international NGOs, and the European Union. They actively influence the creation of public policies and laws through technical and financial assistance (in the form of loans and grants) offered to developing countries, including Serbia.



The social context that frames our analysis is also composed of the post-socialist transformation. This term denotes the process of structural changes of former socialist societies: transition from command to market economy and one-party system to democracy and their reintegration into the world system. Post-socialist transformation was marked by the decline in GDP, and growing poverty and inequalities. In many countries, these negative effects were soon minimized, while in Serbia, after a decade of blocked and then decade of slow transformation, they are still present. For our discussion the following consequences are important: widespread poverty (which poses a great social pressure for public policies and legislative solutions) and collapsing institutions and changing social values (which have a negative impact on reestablishing the rule of law and restoring confidence in the laws and their ability to effectively regulate social processes).

In Serbia, as well as in other former socialist countries, post-socialist transformation is also marked by the conversion of public resources into private, which helped the old "socialist" elites transform into the new political and economic elite. Support for social changes was limited mainly to the middle classes and slowly spread across society. This set of social and political factors was the impetus for the development of a series of redistributive policies (economic, monetary etc.).

Within this context and under the influence of these determinants laws and public policies were formulated. The transformation of social rights and public policies is in line with global trends that we analyze: marketization (growing share of private sector in services in the field of social policy, commercial strategies of the public sector and outsourcing services to private sector), undermining mechanisms of social solidarity and shifting responsibility to individuals and their individual strategies (public services designed to support individual proactive strategies rather than to reduce the negative effect market mechanisms) and, finally, the subordination of social sphere of the economy (e.g. education system is understood primarily as a tools for preparation for entering the labor market). Here we notice ideological dominance of neoliberal ideas and residualism in social policy. In Serbia, important role was played by international actors such as international organizations, transnational corporations, EU etc. They have contributed to the economic (e.g. tax) policies and concrete solutions in the field of social rights. International development partners (international organizations and bilateral donors) have played a vital role in

the creation of laws and public policies in the field of pension insurance, health and social care, etc. by providing financial and technical assistance directly or conditioning recipient state to adopt certain policies.

The space for the international influences was relatively large due to collapsed institutions and a large outflow of skilled personnel (as a consequence of post-socialist transformation) and reduced role of the state (which is either a consequence of real political and legal processes or it is based on influence of neo-liberal ideology and the assumption that the declining of the power of the state is inevitable and that political and management processes ought to internationalized). The new government and elites had to reinforce social support they received through generous redistributive policies (in economic policy, labor market policies, monetary policies, etc.). Social rights and social policies have been created to respond to the interests of the middle class, rather than lower social classes. This is consistent with trends we have documented: social reforms require the consent of more influential middle class. Public policies in the fields of education, health and labor market contain very few mechanisms to support the most vulnerable residents. Specific institutional environment influenced certain laws and public policies in the fields of education, health and social protection. For example, the structure of public administration and political system does not support multi-sectoral programs. Or, a network made up of professional experts, ministry officials and representatives of international organizations influenced the decision-making process in the case of Law on social protection (they are characterized as sub-elite because of their influence on the shaping of social institutions and processes).

The implementation of laws is also affected by the variety of social conditions. Our analysis was conducted on the example of the Law on Social Protection and points to differences in interpretation of laws that influence its application in a particular social (that is, local) context. After the consensus about specific law is reached by the local community or a network of experts, politicians and officials, the degree of implementation depends on a number of non-legal factors. Developed municipalities have more welfare services, which indicate that a process of relativization and contextualization of social rights is underway. To what extent some social rights will be realized also depends on the political influence of the group (so

there are more services for the elderly than for Roma) and the degree of organization of groups (so there are more services for people with disabilities than for Roma).

The implementation of law takes place in a social environment characterized by regulatory informalism and legal and moral cynicism. The regulatory informalism refers to a major role of informal networks, informal channels of communication, negotiation and decision making, prominent roles of distinguished individuals as opposed to institutions in decision-making and law enforcement. The legal cynicism refers to rejection of the validity of legal norms, willingness to justice violations of laws and lack of expectations that the law will be applied. These are the characteristics of social and political networks within which application of law takes place but also a feature of legal culture in Serbia.

In the context of western societies, analysis of the process of application of laws is based on the assumption that laws are valid, they ought to be applied and there is a rule of law (positive myth of the rule of law). In Serbia, this is not the case and according to many indicators (level of law enforcement, judicial independence, control of public authorities, etc.) there are shortcoming in establishing and maintaining the rule of law. All formal preconditions for the rule of law are in place, but their full implementation is difficult due to the strong social and political interests. Similarly to democracy, establishing and maintaining the rule of law requires a balance of powers and interests that is also framed by a set of meta-legal ideas (on natural law and human rights). Establishing and maintaining the rule of law requires specific social preconditions, that is, specific social interests that will support and maintain the rule of law. Detailed analysis shows that Serbia does not have it and that in the recent history it has failed as well in establishing powerful capitalist classes and numerous and influential middle classes.

**Key words: society, law, social rights, social policy, sociology of law, sociology, rule of law, Serbia**

**Scientific area: Sociology**

**Scientific area, narrow: Sociology of Law**

**UDK: 316.4:000.34 (497.11)(043.3)**

<b>1</b>	<b>УВОД</b> .....	<b>1</b>
1.1	ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА .....	1
1.2	МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР .....	5
<b>2</b>	<b>СОЦИОЛОГИЈА ПРАВА И ПРАВНИХ ПРОМЕНА</b> .....	<b>15</b>
2.1	ДРУШТВЕНИ КОНТЕКСТ .....	15
2.2	ДРУШТВЕНЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ: ДРЖАВА, ТРЖИШТЕ И ВРЕДНОСТИ .....	22
2.3	ДРУШТВЕНИ УСЛОВИ ПРИМЕНЕ ПРАВА .....	45
2.4	РЕЗИМЕ .....	57
<b>3</b>	<b>ТРАНСФОРМАЦИЈА СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ</b> .....	<b>59</b>
3.1	Повлачење државе: глобални трендови у социјалној политици .....	59
3.2	Међународни актери и глобалне секторске политике .....	74
3.3	Придруживање Европској унији .....	83
3.4	РЕЗИМЕ .....	92
<b>4</b>	<b>УТИЦАЈ ПОСТ-СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ НА ПРОМЕНЕ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА</b> 95	
4.1	Наслеђе – друштвени и економски развој и социјална политика у социјализму .....	95
4.2	Одложена трансформација: период од 1990. до 2000. године .....	108
4.3	Пост-социјалистичка трансформација после 2000. године .....	120
4.4	РЕЗИМЕ .....	131
<b>5</b>	<b>ТРАНСФОРМАЦИЈА СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА: СОЦИОЛОШКО-ПРАВНА АНАЛИЗА ЗАКОНСКИХ ПРОМЕНА</b> .....	<b>134</b>
5.1	ТРАНСФОРМАЦИЈА СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА: ГЛОБАЛНИ УТИЦАЈИ И ЛОКАЛНИ ИСХОДИ.....	134
5.2	ПРОМЕНЕ У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ – ЗАКОНИ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ.....	163
5.3	ИДЕОЛОШКИ И ПРОГРАМСКИ САДРЖАЈ ЗАКОНСКИХ ПРОМЕНА.....	178
5.4	ДРУШТВЕНИ ФАКТОРИ ЗАКОНСКИХ ПРОМЕНА.....	186
5.5	РЕЗИМЕ .....	206
<b>6</b>	<b>ЛОКАЛНА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА НА ДЕЛУ: СОЦИОЛОШКО-ПРАВНА АНАЛИЗА ПРИМЕНЕ ЗАКОНА</b> .....	<b>209</b>
6.2.	ПРИМЕНА ЗАКОНА .....	209
6.3.	ДРУШТВЕНИ УСЛОВИ ПРИМЕНЕ ПРАВА.....	219
6.4.	ПРАВНА ДРЖАВА .....	240
6.5.	ДРУШТВЕНЕ ОСНОВЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ .....	247
6.6.	ЗАКЉУЧАК.....	267
<b>7</b>	<b>ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА</b> .....	<b>268</b>
<b>8</b>	<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	<b>275</b>

# 1 УВОД

Предмет овог рада је утицај друштвених услова на стварање и примену социјалног права у Србији, на преласку из 20. у 21. век. У неколико последњих деценија у области социјалног права мењају се закони и јавне политике са далекосежним последицама по друштвене установе, групе и појединце. Циљ овог рада је да у друштвеном контексту оличеном у два глобална друштвена процеса – глобализација и пост-социјалистичка трансформација – идентификује утицај друштвених фактора на стварање и примену социјалног права. Најважнији друштвени фактори (детерминанте) чије ћемо дејство пратити су држава, тржиште и вредности, а кључни актери чије деловање и интересе ћемо анализирати јесу елите и средњи слојеви. У овом одељку ми ћемо детаљно изложити предмет и циљеве истраживања и теоријско-методолошки оквир. У првом делу ћемо образложити предмет истраживања – социјално право – као и циљеве и хипотезе од којих смо у анализи кренули. У другом одељку ћемо изложити теоријско-методолошки оквир, детаљно се бавећи питањима односа права и друштва и конкретним методолошким приступом у емпиријском истраживању, квантитативном и квалитативном.

## 1.1 Предмет и циљ истраживања

### 1.1.1 Предмет истраживања

Питање друштвених услова стварања и примене права је вишеструко сложено. Најпре, оно зависи од специфичног друштвеног и историјског контекста. На формулисање и примену законских решења у једном друштву утичу специфични друштвени интереси, институционална решења и низ других фактора (друштвених пракси, норми и вредности итд.) који су карактеристични за дато друштво. На пример, на развој социјалног права у земљама Западне

Европе утицали су различити институционални фактори (тип социјалног осигурања, степен организованости синдикалног покрета и сл.) или доминантне идеологије (тип држављанства и основе друштвене солидарности). Истраживачи су идентификовали различите путање и услове формирања социјалних режима у Европи и свету (Baldwin, 1990; Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1983; Taylor-Gooby, 2004). С друге стране, не утичу исти друштвени фактори на формулисање закона из свих области, на пример, на законе који регулишу права и статус националног мањина и социјалног права. На ове прве утичу други друштвени и историјски услови, као што су карактеристике етничких расцепа, расподела политичке и економске моћи, структура друштвених институција и политичког уређења, кључне друштвене вредности итд. (за преглед литературе, cf. Вуковић, 2007). Имајући у виду ове сложене аспекте односа друштва и права, наша анализа биће ограничена на проблеме *друштвених услова стварања и примене социјалног права у савременој Србији*.

Социјално право је сложена област која обухвата више закона из области здравства, социјалне заштите и социјалног осигурања, подршке незапосленима, образовања итд. Према Шундерићу, социјално право може се одредити као скуп норми којима се регулишу одређени друштвени односи који се успостављају поводом пружања социјалних престација одређеним лицима у случајевима кад за то постоји индивидуална, групна или друштвена потреба (Шундерић, 2009: 117, за детаљна разматрања cf. Јашаревић, 2009; Лубарда, 2010). Да би се испунила та права, оснивају се установе којима је у задатку остваривање социјалних права или се тај посао поверава државним органима. Тако су у Србији, за ове сврхе, основани фондови за пензијско и инвалидско осигурање, фондови за здравствено осигурање, Национална служба за запошљавање, установе социјалне заштите итд. (Шундерић, 2009: 161). Социјална права регулисана су домаћим законодавством и међународним документима<sup>1</sup> и она се односе на више група питања: питања запошљавања, права на рад, правичну накнаду за рад, права на организовање радника и сл., поред тога, ови документи дефинишу права у области социјалне, инвалидске и пензијске заштите,

---

<sup>1</sup> У та документа спадају Универзална декларација о људским правима из 1948. године, Пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године, Пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. Године и Допуњена Европска социјална повеља из 1996. године.

образовања и здравства, те постулирају принципе недискриминације, родне и друге равноправности итд<sup>2</sup>.

Примена социјалних права зависи од низа ванправних предуслова (институционалних, буџетских и сл). Из тог разлога савремене правне анализе тешко могу да се одвоје од анализе владиних мера и њихове примене (Cotterrell, 1992: 299, *cf.* Barak-Erez and Gross, 2007; Лубарда, 2010). У том смислу, и ми ћемо у нашој анализи детаљно анализирати ове, стриктно говорећи ванправне аспекте примене закона, налазећи у њима последице или директне манифестације друштвених интереса и институција.

Ми ћемо се у овом раду бавити социјалним правима из области *социјалне заштите* (укључујући дечју и породичну заштиту, материјална давања, односно, социјалну помоћ, подршку за интеграцију особа са инвалидитетом, особа са сметњама у развоју, младих без родитељског старања итд), *социјалног осигурања* (осигурање за случај незапослености и инвалидитета, здравствено и пензијско осигурање), *здравства и образовања* (различитих јавних услуга у овом областима). Ближу емпиријску анализу процеса стварања и примене права спровешћемо на ужем домену, правима и обавезама локалних самоуправа у погледу отварања и финансирања услуга из домена социјалне заштите у складу

---

<sup>2</sup>Европска социјална повеља садржи одредбе о следећим правима: на рад (чл.1), правичне услове рада (чл.2), на безбедне и здраве услове рада (чл.3), на правичну накнаду (чл.4), на организовање (чл.5), на колективно преговарање (чл.6), право деце и омладине на заштиту (чл.7), запослених жена на заштиту материнства (чл.8), на професионалну оријентацију (чл.9), на професионалну обуку (чл.10), на заштиту здравља (чл.11), на социјалну сигурност (чл.12), на социјалну и медицинску помоћ (чл.13), на услуге јавних служби социјалног старања (чл.14), право особа са инвалидитетом на независност, социјалну интеграцију и учешће у животу заједнице (чл.15), право породице на социјалну, правну и економску заштиту (чл.16), право деце и омладине на социјалну, правну и економску заштиту (укључујући и право на образовање, чл.17), на уносан посао на територији друге стране уговорнице (чл.18), право радника миграната и њихових породица на заштиту и помоћ (чл.19), на једнаке могућности и једнак третман у питањима запошљавања и посла без дискриминације по основу пола (чл.20), на информисање и консултовање (чл.21), учешћа у одлучивању о радним условима и радној средини и њиховом побољшању (чл.22), право старијих лица на социјалну заштиту (чл.23), на заштиту у случају окончања запослења (чл.24), право радника на заштиту њихових потраживања у случају несолвентности послодавца (чл.25), на достојанство на послу (укључује и питања злостављања на раду, чл.26), право радника са породичним одговорностима на једнаке могућности и једнак третман (чл.27), право радничких представника на заштиту од послодавца и обезбеђење утврђених гаранција (чл.28), на информисање и консултације у случају колективног отпуштања (чл.29), право радника на заштиту од сиромаштва и друштвене искључености (чл.30) и право на становање (чл.31).

са одредбама Закона о социјалној заштити и сигурности грађана и Закона о локалној самоуправи.

### 1.1.2 Циљ истраживања

Последњих неколико деценија, државе благостања пролазе кроз корените реформе: сама концепција социјалних права се мења (Сох, 1998), као и њихова идеолошка основа и оправдање (Jessop, 2006), те сходно томе долази до промена у области конципирања, финансирања и пружања услуга у области социјалне политике (маркетизација, приватизација, повлачење државе и сл; Jessop, 2002). Нови социјални ризици све више утичу на разумевање социјалних права и улоге државе (Taylor-Gooby, 2004), а долази и до растакања државног монопола на креирање и спровођење мера (Deacon, 2007). Ове промене могу се пратити на примерима земаља развијеног капитализма (*cf.* Гилберт, 2002; Росанваллон, 1997; Jordan, 2006; Jessop 2002, Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 1999 и Esping-Andersen, 2002), као и Србије (*cf.* нпр. Варг *ed.*, 2005; European Commission, 2008; Deacon and Stubbs *eds.*, 2008; Беговић *и др.* 2005; Ђурковић *ур.* 2007; Матковић, 2006; Влада РС, 2005; Влада РС, 2005а; Вуковић, 2010; Вуковић, 2011). У Србији долази до промена социјалних права и јавних политика које кореспондирају светским трендовима. Те промене се могу пратити на нивоу закона, подзаконских аката и друштвених мера (стратегија, одлука, буџета и сл.) и на њих је утицао низ друштвених фактора, како глобалних, тако и оних који су карактеристични за процес пост-социјалистичке трансформације и специфичних српских околности. Истовремено, ови и други друштвени фактори утичу на спровођење закона и јавних политика. Спровођење нових закона и јавних политика наилази на тешкоће јер често не постоје адекватни друштвени предуслова за њихову примену. У овом контексту посебно су значајни институционални и законски предуслови. Важан део ове анализе представљаће настојање да се у једном специфичном тематском, просторном и временском контексту, емпиријским истраживањем открију друштвени услови примене права у области социјалне политике. Дакле, циљ овог истраживања је да се пружи целовит увид у процес настанка и примене



правних норми и јавних мера у области социјалне политике и посебно социјалне заштите у Србији, после 2000. године. Анализа би требало да пружи одговоре на следећа конкретна питања:

1. На који начин глобални процеси утичу на креирање права и јавних политика у Србији, на примеру социјалне политике и социјалне заштите?
2. Које идеолошке промене су утицале на трансформацију вредности, пракси и закона у области социјалне политике и социјалне заштите у савременим развијеним капиталистичким друштвима и какав утицај ове промене имају на Србију?
3. Које стратегије су законодавци и доносиоци одлуке предузимали у процесу измене закона и секторске регулативе?
4. Који су кључни друштвени услови примене закона у области социјалне заштите на нивоу локалних самоуправа у савременој Србији?

## **1.2 Методолошки оквир**

### **1.2.1 Однос права и друштва**

Однос права и друштва чини једно сложено питање које се провлачи кроз дугу традицију филозофског, правног и социолошког мишљења. У модерним оквирима, овај однос може се посматрати у контексту две екстремне теорије – „теорија огледала“ и теорија правне трансплантације (за детаљнија разматрања: Cotterrell, 2006; Ewald, 1995; Tamanaha, 2001; Tamanaha, 2010; Вотсон, 2001). У грубим цртама, „теорија огледала“ тврди да закон рефлектује интелектуалну, друштвену, економску и политичку климу свога доба. Закон је производ односа моћи, односно, друштвених и економских процеса, не може одвојити се од интереса, циљева и схватања који обликују или чине друштвени и економски живот. Он такође рефлектује појединачне идеје, идеале и идеологије које су делови особене ’правне културе’ – оне атрибуте понашања и ставова које чине законе једног друштва различитим од других (Vago, 2009: 3; cf. Edelman, 2004;

Edelman, 2007;Edelman and Stryker, 2005). Једна од најпознатијих формулација ове тезе налази се код Монтескијеа (Montesquieu), који у *Духу закона* тврди да закон јесте и треба да буде прилагођен појединачним обичајима, навикама, религији, привредном и политичком систему, као и клими једне земље, квалитету њеног земљишта, њеној ситуацији и величини, те главном занимању њених становника (Монтескје, 1989)<sup>3</sup>.

Другу страну чине заступници теорије трансплантације, према којима је стварање, развој и промена правних норми последица, пре свега, трансплантације правних норми из једног правног система у други или елаборирања постојећих правних идеја. Заступници ове теорије сматрају да друштвене промене и потребе не утичу на право, те да механизме правних промена контролишу правничке елите, односно, припадници правничке професије (Cotterrell, 2006: 110). Вилијем Евалд (William Ewald) сматра да неки сегменти права истрајавају упркос дубоким друштвеним променама, те да се важни сегменти права (на пример, делови европског грађанског права) развијају независно од друштвених услова и да су резултат „чисте правне историје“ (Ewald, 1995: 500).

Теорије „огледала“ и „правне трансплантације“ су теорије великог обима које теже да објасне читав низ правних, односно, друштвених феномена, те и да једном свеобухватном теоријом објасне како настају правне норме. Наш задатак ће бити скромнији: ми ћемо у овој студији покушати да пружимо једно теоријско објашњење које следи Мертонову идеју о теорија средњег обима (Мертон, 1968)<sup>4</sup>. Наше истраживање ће у многим својим сегментима реферирати на овакве велике теорије, али ће његов домет бити ограничен. Покушаћемо да пружимо објашњење како одређени друштвени услови утичу на формулисање и примену једне гране права (социјалног права); бавићемо се једном земљом

---

<sup>3</sup> Слична становишта о вези друштва и друштвених односа и права можемо наћи и код домаћих правних аутора Врачар, 1965: 203ff; Висковић, 1974: 251 ff.

<sup>4</sup>Социолошку теорију Мертон посматра као скуп логички повезаних ставова из којих се могу извући ставови о емпиријским једнообразностима. Теорије средњег обима налазе се на средини између радних хипотеза које се мењају током самог истраживања и свеобухватних системских теорија које објашњавају све опажене једнообразности друштвеног деловања, друштвене организације и промене. Оне нас воде у емпиријским истраживањима, а истовремено могу бити у складу са различитим великим теоријама, које се и саме могу преклапати и бити испреплетане (Мертон, 1968: 40-41).

(Србијом), једним специфичним друштвеним и историјским контекстом (пост-социјалистичка трансформација и глобализација), једном групом друштвених детерминанти (држава, тржиште и вредности) и актера и њихових интереса (елита и средњих слојева), надајући се да ће ова анализа бити корисна за неко будуће (ре)дефинисање теоријског оквира<sup>5</sup>.

У савременој социолошко-правној литератури, дискусије о природи и домету социологије права крећу се од тврдњи да се право може разумети једино социолошким приступом, до сасвим супротног пола, одбијања сваке могућности да се право обухвати социолошким категоријама<sup>6</sup>. Тако, на пример, Роџер Котерел (Roger Cotterrell) тврди не само да је напор да се правне идеје схвате социолошким категоријама прикладан, већ, штавише, сматра да се правне идеје могу обухватити као идеје о организацији друштвеног живота *једино* кроз неки облик социолошке интерпретација (Cotterrell, 2006:50). Насупрот томе, Дејвид Нелкен (David Nelken) сматра да социологија не само да може да понуди само секундарне увиде у природу закона и њиховог функционисања, већ да социологија ни не може да разуме закон. Наиме, како социолози почну да интерпретирају закон, он нестаје, јер у реинтерпретацији у социолошким терминима он, заправо, престаје да буде оно што, правно гледано, он заиста јесте и како сам себе види (Nelken, 1996). Међу академским правцима који наглашавају везу друштва и права и улогу друштвених наука у разумевању права посебно је значајан покрет право и друштво (енгл. *law and society*). Овај академски покрет углавном се развио у Сједињеним Америчким Државама и он обухвата доприносе различитих научних дисциплина, као што су правна социологија, правна антропологија, правна историја, политичке науке,

---

<sup>5</sup>Говорећи о историјском институционализму, социолошком правцу чија ћемо искуства и ми користити, Тален (Kathleen Thalen) и Стејнмо (Sven Steinmo) кажу да су, радећи на нивоу теорија средњег обима, институционалисти изградили важне аналитичке мостове између анализа које су биле усмерене на државу или на друштво тако што су пажњу усмерили на институционалне аранжмане који уређују односе између државе и друштва, као и између великих теорија и појединачних студија случаја (Thalen and Steinmo, 1992: 10).

<sup>6</sup>Различите визије налазимо и међу социолошким класицима. Значајан део Веберовог (Max Вебер) списа *Привреда и друштво* посвећен је управо социологији права. За Диркема (Durkheim), разумевање природе права је један од важних задатака социологије. Ерлих (Erlich) је сматрао да би се правничко разумевање закона поставило на солидније основе уколико би било обogaћено социолошким увидима итд. (Вебер, 1976; Cotterrell, 2006; Молнар, 1994; Deflem, 2008).

психологија и економија, али и социјалне, политичке и правне теорије. Овај покрет обједињује тежња да се научним и емпиријским методама проучава право, као и усмереност на питања правне доктрине (Таманаха, 2010: 368)<sup>7</sup>. Док правна теорија тежи да формулише опште и апстрактне појмове (или описе) закона и правних система, право и друштво усмерено је ка томе да покаже како је закон у интеракцији са друштвеним окружењем и како утиче на понашање људи (Galligan, 2007: 9).

Право и друштво као академски покрет карактерише јасна усмереност на практична питања јавних политика и тешкоћа у примени закона. Карактеристичан текст би почињао конкретним практичним проблемом, који би био стављен у одређен теоријски контекст, наставио би се излагањем налаза емпиријског истраживања и завршио се конкретним закључцима и препорукама. Овај покрет израстао је на таласу научног и друштвеног оптимизма, вере у моћ закона да регулишу друштво и решавају конфликте, као и нарастајуће вере у моћ квантитативних техника да измере софистициране димензије друштвене стварности (Sarat, 2003: 4 ff; Sarat and Silbey, 1988: 112 ff; García-Villegas, 2006). Међутим, критичари су често наглашавали да овај покрет чини низ студија случаја и да ниједна обухватна теорија није настала у његовим оквирима. Нагласак ових истраживања био је на понашању институција, више него на разумевању права, правне доктрине и односа права и државе и друштва (Freeman, 2005).

Међутим, крај 20. века донео је, како каже Сарат, пад поверења у све институције као и у реформске и сазнајне програме који су у вези са друштвом. Социјални рад, социјална политика, социјално осигурање, социјална правда, за које се некада очекивало да буду покретачи рационалнијег и модернијег друштва, данас се виде као неделотворни и некохерентни. Социологија је данас маргинализована у процесу доношења одлука, док су право и економија постале

---

<sup>7</sup> Остин Сарат (Austin Sarat) корене овог академског покрета налази у правном реализму раног 20. века. Реалисти су закон почели да посматрају као јавну политику (енг. *public policy*) која мора бити усмеравана практичним и прагматичним разлозима. Реалисти су се бавили разликама између „закона у књигама“ и „закона на делу“ и због тога су сматрали да разматрања о стварању и судској примени закона морају водити рачуна о тешкоћама у примени закона. На тим основама, 60-тих година 20. века израстао је покрет који ће, како Сарат каже, дуго доминирати академским разматрањима односа друштва и права (Sarat, 2003: 2-4).

преовлађујуће сазнајне парадигме које су помогле да се направи одмак од идеала социјалног старања и благостања и друштвеног активизма (Sarat, 2003:5). По Сарату и Силбијевој, одустајање од прагматичне науке усмерене на решавање конкретних проблема, односно, прелазак са размишљања о конкретним јавним политикама и мерама, ка разматрању политике као такве, прелазак са технике на вредности, омогућило би да социологија права развија критички потенцијал (Sarat and Silbey, 1998: 142).

У нашем истраживању ми ћемо се ослањати на теоријске и истраживачке резултате овог академског покрета, истовремено приступајући нашем проблему из социолошке перспективе: стварање и примена права, у овом раду посматрају се као емпиријски социолошки проблеми. Социолози користе термине који су страни правној теорији, као што су друштвена структура и стратификација, како би објаснили природу права и начин на који закони функционишу у једном друштву (Wacks, 2005: 198) и управо ће тако тећи и наша анализа. Закон ћемо посматрати и као зависну и као независну варијаблу, која је „укорењена“ у друштвене структуре и односе моћи, али их истовремено обликује (Edelman and Stryker, 2005). Покушаћемо да процес стварања и примене закона ставимо у друштвени контекст институционалних структура, друштвених интереса и односа моћи и вредносних и идеолошких промена. Ми ћемо се бавити применом права, али не с искључивим циљем да покажемо мањкавости. Напротив, циљ анализе примене права је да покаже који друштвени, институционални и културни фактори утичу на тај процес. Верујемо да ће нам овакав приступ помоћи да критички сагледамо процесе стварања и примене права, дистрибуцију друштвене моћи која с њима стоји у вези, те коначно и специфично место које закони имају у савременом српском друштву. Један велики део наше анализе биће, из тих разлога, посвећен правној култури и владавини права у савременој Србији.

## 1.2.2 Методологија

Анализа друштвених услова стварања и примене права вођена је коришћењем следећих методолошких приступа: квантитативно и квалитативно теренско истраживање о примени права, анализа секундарних истраживачких података и анализа садржаја. Када је реч о квантитативном истраживању, истраживачким планом било је предвиђено да се емпиријски подаци о степену примене прописа из области социјалне заштите у локалним самоуправама у Србији добију поштанском анкетом са локалним центрима за социјални рад. Истраживање смо започели са претпоставком да ћемо постићи ниво успешности реализације виши од просечног, дакле више од 50% успешно реализованих анкета.<sup>8</sup> Да бисмо се том циљу приближили, упитнике смо послали на адресе не само центара за социјални рад већ и установа за смештај корисника и локалних самоуправа. Упитник су попунили у 82 центра за социјални рад. Податке о услугама које постоје у појединачним општинама допунили смо попуњеним упитницима из 21 локалне самоуправе и 15 установа за смештај корисника. На тај начин, добили смо комплетне и детаљне податке о локалним структурама и процесима планирања, финансирања и пружања услуга социјалне заштите у 95 општина у Србији.

Квалитативни подаци о процесу креирања и примене правних норми добијени су серијом полуструктурираних дубинских интервјуа са кључним појединцима који су утицали на формулисање приоритета реформи, писали законе (нови Закон о социјалној заштити, Закон о финансијској подршци деци и породици, Породични закон и др.) и учествовали у креирању јавних политика. То су били појединци који су заузимали највише државне функције у области социјалне заштите у периоду између 2001. и 2009. године (министри, државни секретари и помоћници министара). Као државни функционери, а и пре и после тога, ови појединци су као стручњаци учествовали у писању закона. Циљ ових

---

<sup>8</sup> Иако међународне норме кажу да је између 60% и 70% испуњених упитника прихватљив ниво, искуства показују да, када је реч о поштанској анкети где се испитују појаве код опште популације, просек износи око 30% реализованих упитника, а у истраживањима која имају за циљ испитивање стања на нивоу институције овај проценат је већи и стиже до 50% у првом кругу (Bruman, 2001:132; Милић, 1978).

интервјуа био је да се објасне кључни аспекти процеса креирања правних норми и јавних политика и идентификују идеје и вредности које стоје у њиховој основи.

Да би се добила јасна слика о друштвеном контексту у коме се примењују правне норме и спроводе јавне политике, спроведени су интервјуи у шест општина различитог степена социо-економског развоја и развоја услуга социјалне заштите. Интервјуи су вођени са представницима локалних самоуправа, центара за социјални рад, установа социјалне заштите и невладиних организација. Општине су биране према степену социо-економског развоја<sup>9</sup> и степену развоја услуга, тако да се тежило равномерној заступљености општина према овим критеријумима. Степен развоја локалних услуга и локалне социјалне заштите мерен је преко следећих обележја: једнократна материјална помоћ, дневни боравак за децу са инвалидитетом, дневни боравак за одрасле особе са инвалидитетом, дневни боравак за старе, помоћ и нега у кући за старе, услуга породичног смештаја/хранитељство, СОС телефон, услуге подршке младим са проблемима у понашању. Поред података о услугама, користили смо и податке о развијености система планирања локалних услуга, добијене на основу два питања о томе да ли постоји општински акциони план за социјалну заштиту или политику за 2010. годину и да ли општина финансијски подржава реализацију акционог плана<sup>10</sup>. Укупан могући збир ових индикатора је 10, а просек је 5.4. У узорак су ушле општине са исподпросечним и натпросечним резултатима у две групе, од 3 до 5 поена и од 7 до 8 поена.

---

<sup>9</sup> Општине су рангиране према индексу социо-економског развоја Републичког завода за статистику у који улазе показатељи из више области: хуманикапитал, социјална инфраструктура и економски развој. Детаљнији приказ методологије и класификације општине може се наћи у две уредбе: Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2010. годину, *Службени гласник* 51/2010 и Уредба о утврђивању методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе, *Службени гласник* 42/2010.

<sup>10</sup> Неке услуге које се спроводе у локалним заједницама нису коришћене за рачунање индекса развијености услуга. Клуб за младе и клуб за старе су избачени јер су ретка услуга, може се спорити до које мере је клуб за младе (осим, на пример, клуба за младе са проблемима у понашању) заиста део локалне социјалне заштите. Помоћ и нега у кући за особе са инвалидитетом је избачена јер је постојала сумња у погледу раздвојености ове услуге од помоћи и неге за старе. Прихватилишта, прихватне станице, свратишта су релативно ретке услуге, карактеристичне за веће градове, избачени су јер би се тиме дискриминисале мање средине. Персонална асистенција за особе са инвалидитетом је ретка услуга и постоји много дилема у вези са могућностима српских локалних заједница или државе Србије да финансира ову услугу. Специјализоване врсте хранитељства избачене су из истих разлога.

У процесу анализе садржаја и секундарних истраживачких података, ослањали смо се на искуства савремених социолошко-правних истраживања (*cf.* нпр. Vanaker and Traver, *eds.*, 2005; Карбоније, 1992). Предмет анализе садржаја били су закони, подзаконска акта, акта локалних самоуправа (одлуке, локалне стратегије итд.) и документ најважнијих међународних организација активних у пољу социјалне политике. Од секундарних истраживачких података користили смо налазе анкета које је спроводио Републички завод за статистику (Анкета о радној снази и Анкета о животном стандарду), као и податке из истраживања Стратегије домаћинства које је спровео Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду 2007. године.

### 1.2.3 Структура рада

Рад је састављен из седам поглавља. У уводном поглављу изложени су предмет, циљеви рада и методолошки приступ. У другом поглављу изложене су основне теоријске претпоставке рада. На првом месту, приказан је друштвени контекст у коме ћемо анализирати процес стварања и примене социјалног права, а који чине пост-социјалистичка трансформација и глобализација. Затим су изложени друштвени фактори и актери који утичу на ове процесе и чије ћемо деловање пратити у наставку анализе.

У трећем поглављу детаљно се излаже глобализација као друштвени процес и начин на који она утиче на државу, тржиште и вредности, као кључне друштвене детерминанте нашег истраживања. Најпре су приказане промене у области социјалног права и социјалне политике које карактеришу модерна капиталистичка друштва. Посебан предмет анализе представљају глобалне идеолошке промене које дефинишу правце трансформације модерног социјалног права и социјалне политике. Други део овог поглавља посвећен је анализи секторских политика међународних организација и билатералних развојних партнера који имају велики утицај на формулисање јавних политика у мање развијеним земљама. Иако Европска унија нема заједничку социјалну политику, у последњем делу овог поглавља разматрају се импликације



придруживања ЕУ на социјалну политику у Србији и законске промене у овој области.

Четврто поглавље посвећено је анализи пост-социјалистичке трансформације, која ће се посматрати као други скуп друштвених и економских фактора који су одлучујуће утицали на законске промене у области социјалне политике. Најпре је дат историјски контекст који чини кратка анализа друштвеног и економског развоја и социјалних права и социјалне политике у периоду социјализма. После тога, детаљно се анализира процес блокиране (пре 2000. године) и убрзане пост-социјалистичке трансформације (после 2000. године).

У петом поглављу изложена је социолошко-правна анализа промена у области социјалног права и социјалне политике у Србији, након 2000. године, са посебним нагласком на област социјалне заштите. Најпре су изложени основни елементи трансформације социјалног права и социјалне политике, посматране у склопу како идеолошких промена повезаних са трансформацијом некадашњих друштава реалног социјализма, тако и глобалних идеолошких промена у сфери социјалне политике и трансформације улоге државе, јавног и приватног сектора. У другом делу овог поглавља детаљно су анализирани специфични локални исходи глобалних промена које су биле оцртане у претходним поглављима. Посебна пажња посвећена је анализи законодавних и реформских стратегија законодаваца и креатора друштвених мера, као прилог социолошко-правној анализи законских промена. Утицај друштвених и политичких мрежа је такође детаљно анализиран.

Шесто поглавље биће посвећено излагању основних истраживачких налаза о облицима и степену примене правних норми у области локалне социјалне заштите. Будући да је реч о комбинацији квантитативног истраживања и квалитативне анализе друштвених услова у изабраним локалним самоуправама (која обухвата институције, улоге истакнутих актера и друштвених мрежа), излагање је подељено у неколико целина. У првом делу изложени су основни истраживачки налази о степену и облицима примене правних норми које уређују област локалне социјалне заштите. У другом делу анализиран је процес примене права са посебним освртом на природу правне

културе у Србији. Завршни делови овог поглавља посвећени су анализи друштвених услова примене права и успостављања правне државе у Србији, у оквиру постављеног теоријског оквира.

У седмом поглављу изложена су закључна разматрања и налази о процесима стварања и примене социјалног права у модерној Србији.

## 2 СОЦИОЛОГИЈА ПРАВА И ПРАВНИХ ПРОМЕНА

У овом поглављу изложићемо теоријски оквир анализе. У првом одељку анализираћемо друштвени контекст оличен у пост-социјалистичкој трансформацији и глобализацији. У другом одељку изложићемо кључне детерминанте процеса стварања социјалног права: државу, тржиште и вредности. Последњи одељци посвећени су анализи друштвених услова примене права.

### 2.1 Друштвени контекст

#### 2.1.1 Пост-социјалистичка трансформација

Трансформација бивших социјалистичких земаља довела је до корените промене државе, привреде и друштава. На политичком плану, она је примарно подразумевала увођење вишестраначког система и укидање монопола комунистичке партије. На економском плану, трансформација је подразумевала укидање контролисаних цена, отварање према светском тржишту, либерализацију спољно-трговинских односа, својинске реформе и приватизацију<sup>11</sup>, те отварање домаћег тржишта страном капиталу. Приступило се, такође, укидању субвенција и девалвацији валута, увођењу нових пореских система и реформи банкарског сектора (Стојановић, 2004: 67). У ширем контексту посматрано, пост-социјалистичка трансформација представља реинтеграцију средњеевропских и источноевропских земаља у капиталистички (светски) систем (Лазих, 2005: 122).

Пост-социјалистичка трансформација је важна за разумевање процеса

---

<sup>11</sup> Реформу својинских права не треба изједначити са приватизацијом – она је много шира од приватизације, подразумевајући свеобухватну институционалну реформу *плус* ефикасну судску и безбедносну заштиту свих облика својинских права (Арандаренко, 2000: 343).

стварања и примене права из следећих разлога: (1) важан сегмент пост-социјалистичке трансформације је укидање монопола државе (и владајуће политичке елите) над бројним друштвеним процесима; (2) у новим демократским оквирима законске и политичке промене захтевају подршку бирача и друштвених слојева и (3) прве фазе пост-социјалистичке трансформације скопчане су са наглим ширењем сиромаштва и социјалних неједнакости.

Процес пост-социјалистичке трансформација довео је до урушавања монопола државе над друштвеним и економским процесима. Између осталог, државни монопол у области социјалне политике и социјалних права укинут је, и у контексту опште либерализације и демократизације, јављају се и приватни актери у области здравства, образовања или социјалног осигурања. Тиме се општи идеолошки оквир социјалних права и социјалне политике драматично мења, а као што ћемо касније видети, овим се не исцрпљује све те промене.

Државна контрола целокупног друштвеног, економског и политичког живота се повлачи, предузећа се приватизују, политички системи се демократизују, а долази и до значајних законских промена којима се стварају нови друштвени, економски и политички оквири. Саме промене и исходи ових процеса разликују се од земље до земље. Разлике се виде у концепцијама привредног развоја (већа улога државе у Словенији насупротив доследној либерализацији у Словачкој, на пример) или управљања етничким конфликтима (мирни разлаз у Чехословачкој, насупротив рату у БиХ и Хрватској или тихој подели власти у Македонији).

Трансформација је донела и корените промене секторских политика. На пример, уведени су механизми заштите у случају незапослености прилагођени тржишним економијама и могућности губитка посла (Стојановић, 2004), укинуте су субвенције за станоградњу у оквирима друштвених предузећа и цео сектор је препуштен тржишту (Петровић, 2004), а сектор образовања почео је са прилагођавањем међународним трендовима и кретао се ка систему који ће едуковати кадрове за потребе промењеног тржишта радне снаге (Standing, 1996; Турајлић и др., 2001; МПС, 2004). Конкретно, када је реч о социјалном праву и социјалној политици, земље бившег социјалистичког блока кренуле су путевима

који се разликују у многим аспектима. Неке земље ослањају се на либералне моделе, неке настављају предратну корпоративистичку традицију, неке на институције и праксе из периода социјализма модификују према социјално-демократским моделима, док се код неких јављају неконгруентни модели (Esping-Andersen, 1990; Lendvai, 2009; Вуковић, 2010). Сваки од ових исхода је плод особеног склопа институционалних, структурних, културних и историјских фактора.

Бивша социјалистичка друштва се демократизују и у новим околностима јавне политике захтевају експлицитнију друштвену подршку. Некада је политички монопол владајућих елита омогућавао креирање закона и јавних политика уз мање обзирање на различите друштвене интересе. Ми свакако не тврдимо да су комунистичке елите одлуке доносиле у вакууму друштвених интереса. Напротив, низ социолошких студија указује на то да су на њих утицали различити интереси: економски, културни, национални итд. (*cf.* Секељ, 1999; Вуковић, 2007). Демократске изборне процедуре и слободна јавност учинили су те утицаје директнијим и јачим.

Особен ток успорене и блокиране пост-социјалистичке трансформације (*cf.* Лазић и Цвејић, 2004) утицао је процес артикулације друштвених интереса који су релевантни за наше разматрање. Наиме, пост-социјалистичка трансформација у Србији је каснија у односу на остале земље источног блока, па су различити друштвени интереси кристалисали са више увида у конкретне резултате процеса трансформације (па су, на пример, тачке отпора дуго биле релативно јаке). Поред тога, продужена политичка и економска криза утицале су на усложњавање механизма подршке или отпора друштвеним променама (тако што су се, као што ћемо видети, преклапала симболичка и редистрибутивна питања).

У свим земљама бившег социјализма почетни резултати трансформације били су идентични – успоравање економских активности и пад запослености и материјалног стандарда. Социјалистичке привреде нису биле укључене у глобалне економске односе, биле су технолошки заостале, а продуктивност им је била ниска. Када је дошло до политичке и економске либерализације и када су источна тржишта била преплављена квалитетнијим производима широке

потрошње са Запада и Далеког Истока, предузећа из земаља Источне Европе почеле су да губе тржишта и приходе и постепено пропадала.

Привредна криза довела је до раста незапослености и сиромаштва у земљама које нису биле припремљене на такве социјалне ризике. У овом периоду примања радника пала су у свим земљама - у Словенији *per capita* приход у радничким домаћинствима пао је за 20%, у Чешкој за 27%, у Русији за 41%, а у балтичким републикама за готово половину у односу на период од пре 1989. године (Milanović, 1998: 57). Сиромаштво се раширило по читавом региону Источне и Централне Европе. Према прорачунима Бранка Милановића, 1989. године у свим социјалистичким земљама живело око 360 милиона становника од којих је 14 милиона било испод линије сиромаштва, мерено међународним линијом сиромаштва од 4 УСД дневно прилагођене куповне моћи. Шест година касније, тај број се попео на 140 милиона (Milanović, 1998: 7 и 68).

Пад материјалног стандарда становништва успорен је након првих неколико година трансформације, посебно у централноевропским земљама које су успешно спровеле привредне и политичке реформе. У неким другим деловима бившег социјалистичког блока, ни двадесет година касније није достигнут ниво економских активности из 1989. године. По правилу, у овим земљама деловали су и други фактори осим „трансформационог шока“. Макрополитичке нестабилности и дубоки друштвени потреси обележили су трансформацију у земљама насталим распадом Југославије (осим Словеније) и неким од држава бившег Совјетског Савеза. Грађански ратови и међународни сукоби, криминализација друштава, политике и привреде, те овладавање многим важним механизмима државне моћи од стране политичких и економских лобија или криминалних група, у великој су мери погоршали материјални стандард становништва и успорили процесе реформи. У њима је процес привредног опоравка текао спорије, институције су теже настајале и биле нестабилније, политички системи нису били демократски, избори нису били праведни и слободни, нису постојали независни медији, а тачке отпора недемократским властима биле су маргинализоване.

### 2.1.2 Глобализација

У овом раду глобализацију ћемо посматрати као процес све веће економске, политичке међузависности друштава и држава (за детаљан приказ схватања *cf.* Вулетић, 2003 и Вулетић, 2006), односно, као ширење, продубљивање и убрзавање светске међузависности у свим аспектима модерног друштвеног живота, од културе до криминала, од финансија до духовности (Хелд, 2003: 48). Модеран свет је повезан на дубље и свеобухватније начине него икада раније у историји. Неки од друштвених процеса које карактеришу глобализацију одвијали су се и у прошлости – на пример, интензивна економска размена у периоду од почетка 19. века до Првог светског рада (*Pax Britannica*), политичка интеграција у оквирима великих империја или ширење масовне културе (на пример, обичаји у вези са облачењем, популарна музика, архитектура и сл.). Између тих процеса и оних који карактеришу савремен свет ипак постоје важне разлике. Као што ћемо видети, неки процеси у савременом свету доносе *дубље и интензивније* везе између његових делова, неке технолошке иновације доводе до *убрзања* процеса и промена, али неки од њих доносе промене које нису само квантитативне, већ и *квалитативне*.

Глобализација је сложен производ различитих сила и из тог разлога Џесоп (Jessop) сматра да се ништа не може објаснити узрочним силама глобализације, а поготово не неким силама која су неизбежне и иреверзибилне (Jessop, 2002: 114). Под глобализацијом он подразумева различите процесе као што су интернационализација некада националних или државних економских простора, формирање регионалних економских блокова, развој „локалне глобализације“ или „виртуалних региона“ формирањем економских веза између локалних и регионалних власти, раст утицаја мултинационалних компанија, развој међународних економских режима и праву глобализацију која се огледа у развоју и прихватању глобалних норми и стандарда, глобалних тржишта и глобалних стратегија (Jessop, 2002: 115-116). Међутим, не обухватају сви процеси које обележавамо појмом глобализације све делове света, нити све привредне гране, нити све људе и њихове послове и свакодневне активности. Ми ћемо прихвати становиште Мануела Кастелса (Manuell Castells) да је за

дефинисање појма глобализације најважније да долази до превладавања националних граница (Castells, 2000).

Зашто је глобализација важна? У контексту наше расправе, она је важна из следећих разлога: (1) глобализација доводи до промене на националним и на глобалном тржишту; (2) мења се начин доношења одлука (па самим тим и закона), расподела моћи и утицаја на глобалном и националном нивоу, те улога државе у процесима одлучивања; (3) јавља се нова глобална идеологија која се рефлектује на јавне политике и законе. Из ових разлога, глобализација утиче на право, процесе његовог доношења и примене.

Глобализација утиче на промене модерних привреда и тржишта, а посебну пажњу ћемо посветити променама које наступају у развијеним земљама. Ове промене утичу на стварање нових социјалних потреба и социјалних ризика, који се пак рефлектују на промене у области социјалних права. Те промене се укратко могу описати на следећи начин: (1) Услед трансформације модерних економија долази до раста незапослености, посебно младих и старијих радника са неадекватним квалификацијама. (2) Напредак у медицини и продуживање просечног животног века уз пад наталитета, довео је до старења становништва и све већих економских и социјалних притисака због тешкоћа око бриге о старима са којима се суочавају породица и друштва. (3) Масовнији излазак жена на тржиште рада ствара додатне притиске и ризике у вези са мирењем захтева посла и каријере, с једне, и повећаних захтева у вези са бригом о деци и старима, с друге стране. Ове промене се у литератури називају *нови социјални ризици* (Esping-Andersen, 1999; Esping-Andersen, 1996; Taylor-Gooby, 2004; Deacon 2000; Mullard and Spicker, 1998; Jessop, 2000; Jessop, 2002; детаљније излагање у поглављу 3.1.2).

Поред тога, глобализација је процес током кога долази до интернационализације процеса стварања јавних политика и закона (Jessop, 2002). Интернационални контекст домаћих државних интервенција проширује се и укључује све више фактора и процеса и постаје стратешки све значајнији за формулисање домаћих јавних политика. Секторске политике налазе се под јаким утицајем међународних организација (Светске банке, УН агенција, међународних невладиних организација, у неким областима и ЕУ),



међународних развојних партнера (односно, појединачних развијених држава), транснационалних корпорација (на пример, у области радно-правне заштите или пензијског осигурања), као и глобалне стручне јавности. Ови чиниоци често одлучујуће утичу на промене у сфери закона, институција и јавних политика, али и на промене ширих стручних парадигми које одређују читаве секторе.

Глобализација доводи до опадања суверенитета држава (поготово периферних) и њихове моћи да доносе макрополитичке одлуке (Сасен, 2006; Хелд 1997; Вулетић, 2006). Цесоп овај процес одређује као „пражњење“ државног апарата националне државе (Jessop, 2002). Тренд умрежавања и опадања суверенитета држава огледа се и у умањеној способности држава, поготово оних које се налазе у различитим процесима трансформације и реконструкције, да креирају и спроводе јавне (односно, секторске) политике, па и да креирају и примењују законе (Bickerton, *et al.*, 2007; Deacon, 2007; Chandler, 2006). Способност држава да доносе секторске политике и законе зависи од унутрашњих стручних и институционалних капацитета и квалитета државне управе (Evans, *et al.*, 1999; Фукујама, 2007). Као што ћемо у наредним поглављима видети, стручне мреже које превазилазе оквири једне земље представљају важне актере у процесу доношења секторских политика и закона.

Када је реч о законима, поменули смо једну промену: интернационализовани су процеси стварања, спровођења и праћења примене права. Међутим, тиме се утицај глобализације на право не исцрпљује: Прво, ново време донело је све већи нагласак на успостављена (међународно приватно право, међународно трговинско и финансијско право) или нова поља транснационалног права (право Интернета или закони који су вези са питањима транзиционе правде). Друго, све већи нагласак ставља се на правне димензије проблема који постају глобални, као што је глобално загревање, крајње сиромаштво, рат, тероризам и сл. Треће, врло је вероватно да ће све већи нагласак добити транснационалне димензије питања која су раније перципирана као питања националних правних система (уговорно право, породично право, радно право). Четврто, треба имати у виду све већи значај верских покрета и дијаспора који, на пример, доносе елементе традиционалних правних система у имигрантске заједнице на Западу (Twining, 2009: 446-447). У расправама о

глобализацији, право ретко када има истакнуто место, између осталог и зато што се обично посматра као фактор који прати, а не обликује транснационализацију друштава (Cotterrell, 2006: 26). Многи од наведених аспеката глобализације потврђују тај налаз. Интернационализација и међузависност привреда, повезивање националних држава и друштава на начин који ствара глобалну јавност, те развој глобалних актера (политичких и економских) повлаче за собом раст правне регулативе која уређује та нова поља.

## 2.2 Друштвене детерминанте: држава, тржиште и вредности

У претходном одељку изложили смо шири друштвени контекст у коме ћемо посматрати процесе настанка и примене социјалног права у савременој Србији. Овај контекст обележавају два глобална друштвена процеса – глобализација и пост-социјалистичка трансформација. У овом и наредном одељку нашу пажњу усмерићемо на идентификовање и анализу кључних детерминанти на нивоу институција и вредности. У наредним пасусима најпре ћемо дати увод у институционалну анализу и домете модерне институционалне социологије. Испитивање институционалних фактора помоћи ће нам да сагледамо стварања и примене права у конкретним друштвеним и историјским околностима<sup>12</sup>. Најважније институције за анализу процеса доношења и примене социјалног права су (1) држава, (2) тржиште и (3) вредности.

(1) Држава доноси законе и ми ћемо се бавити законима у оној мери у којој су они последица законодавне делатности државе<sup>13</sup>. Држава је, поред тога, задужена за праћење примене права (на пример, кроз контролне механизме), а у многим областима, па и у овој којом ћемо се ми бавити, сама држава одговорна је и за примену права. Државом се посебно бавимо и због природе закона које у овом раду анализирамо.

---

<sup>12</sup>Усмерићемо се на оне факторе који су недвосмислено и најјаче утицали на ове процесе, избегавајући велике историјске и теоријске генерализације које нас држе далеко од предмета наше анализе, а истовремено на довољном нивоу апстракције и општости, дакле, довољно далеко од појединачних случајева, да можемо доћи до теоријски релевантних закључака. За један промер институционалне анализе примене права *cf.* Duina, 1997.

<sup>13</sup> Значај закона за модерну државу је велики; закони су примарно средство којим држава испољава своју моћ (Spicker, 2008: 101).

Социјално право доноси држава и за његову примену задужена је држава, а сама примена скопчана је са мерама редистрибуције, које су, опет, у домену државне интервенције.

- (2) Модерно социјално право настало је као одговор на развој модерне капиталистичке привреде и тржишта. Социјално право се, у савременом контексту, мења управо под утицајем тржишних сила и односа (Baldwin, 1990; Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1983; Taylor-Gooby, 2004). Кључни ванправни механизми за примену социјалног права креирају се на тржишту.
- (3) Посматрано из социолошке перспективе, закони су производ друштвених интереса и одређених вредности које карактеришу дато друштво. Закони из области социјалног права за време социјализма одражавали су примарне вредности тог друштва: једнакост, етатизам, колективизам, подређеност економског под-система политичком. С друге стране, модерне (нео)либералне концепције социјалних права примарно осликавају нову групу вредности: либерализам, индивидуалну одговорност, доминацију економског над осталим под-системима (Deacon, 2000; Deacon, 2007; Jordan, 2006).

Из овде наведених разлога, ми ћемо значајну пажњу посветити развоју држави, тржишту и вредности као друштвеним детерминантама развоја и примене социјалног права у савременој Србији. У наставку овог одељка, позабавићемо се најпре концептом институционалне анализе у традицији нове институционалне социологије, а затим у више детаља сваком од ових детереминанти.

### 2.2.1 Институције и институционална анализа

Институције представљају скупове друштвених улога. То су писана или неформална правила која управљају односима између појединаца који заузимају

одређене улоге у друштвеним организацијама, као што су породица, школа или друге институционално уређене области организационог живота: политика, економија, религија итд<sup>14</sup>. Позивајући се на Гиденса (Giddens), Портес (Portes) наглашава да институције нису друштвене структуре, оне *имају* друштвене структуре (то јест, организације), као отеловљење правила који одређује односе међу улогама (Portes, 2006: 241-242; Митровић и Бован, 2007: 189ff). Овакво разумевање ослоњено је на дугу социолошку традицију која сеже до 19. века, али и на нове институционалне теорије настале у оквиру модерне економске социологије (Nee and Mathews, 1996; Nee, 1998; Nee, 2005; Hall and Taylor, 1996; Steinmo, 2008; Lachmann, 1972; Portes, 2006).

Институције су плод дуготрајног процеса међусобног прилагођавања друштвених интереса. Институције настају кроз интеракцију друштвених интереса – појединаца или група – а саме опет утичу на то како ће се у садашњости или будућности артикулисати друштвени интереси. Зато што утичу на то како ће се артикулисати и испољити интереси друштвених група, институције утичу на јавне политике, законе и нова институционална решења. На пример, друштвене групе неће имати исти облик и сличне захтеве у свим капиталистичким земљама. Њихови политички идентитети и организација зависиће од институционалног оквира (Amenta, 2005: 100). У том смислу, анализе различитог степена развоја синдикализма у европским земљама показују да оне земље које имају такозвани Гент систем осигурања у случају незапослености<sup>15</sup> имају истовремено и веће и развијеније синдикате (Steinmo, 2008: 124-125). Или, од структуре и унутрашњих капацитета државе зависи какав ће бити одговор дате државе на конкретне економске или политичке прилике (за низ студија *cf.* Еванс *et al.* едс., 1999). Многи институционалисти би

---

<sup>14</sup>Институције ћемо посматрати као устаљене обрасце понашања које регулишу норме и санкције помоћу којих се појединци социјализују (Turner, ed., 2006). Институције су доминантни системи међусобно повезаних неформалних и формалних елемената – обичаја, веровања, конвенција, норми и правила – према којима делатници оријентишу своје деловање када теже да остваре сопствене интересе. Према овом становишту, институције су друштвене структуре које дају оквире за колективне акције тако што посредују или организују интересе делатника и остварују *principal-agent* односе, то јест, односе између делатника (енгл. *agent*) и носиоца интереса (енгл. *principal*). Занимљиво је да ова дефиниција установа која се ослања на интересе претпоставља да институционална промена захтева промену не само норми, већ и интереса и односа моћи (Nee, 2005: 55).

<sup>15</sup>Назван по белгијском граду Генту, тај систем подразумева велику улогу синдиката у расподели осигурања за случај незапослености.

се сложили да се базични интереси и тежње не мењају тако лако од друштва до друштва. Од институционалне структуре датог друштва зависи како ће се ти интереси артикулисати и претворити у конкретне политике и законе.

Ми верујемо да се дејство институционалних фактора не може разумети правилно осим у историјској перспективи. Са историјским институционализмом као приступом у анализи друштвених процеса и феномена делимо уверење да се све промене дешавају у одређеном историјском контексту, те да се ставови и очекивања актера формирају и на основу конкретне историје (Steinmo, 2008: 127). Усмереност на садашњост не омогућава нам, на пример, да дамо потпуни одговор зашто се у Србији ствара социјално право какво данас имамо. Без историјске перспективе ми не бисмо разумели институционалну еволуцију, начин како су се формирали друштвени интереси, прецизно уобличење тих интереса и преференција кроз интеракцију институција (на пример, државе и друштвене привреде), сегмената структуре друштва (елита и средњи слојеви) и међународних околности. И институционална анализа која је усмерена на државу и политичке институције помера се од компаративних истраживања ка историјским анализама које објашњавају процесе (Amenta, 2005: 106). Из ових разлога, ми ћемо се у анализи друштвених и економских процеса враћати у прошлост у оној мери у којој та стратегија буде омогућавала јасније и обухватније разумевање проблема којим се бавимо.

Ову врсту анализе применићемо на процесе настајања јавних политика и закона. Покушаћемо да докажемо да је структура јавних мера у области социјалне политике у великој мери производ начина формирања кључних друштвених група и њихових интереса и њихове интеракције са институцијама, пре свега, са државом. Анализа ће показати да је могућност под-елита да управљају државним ресурсима у великој мери утицала на секторске реформе и законске промене у, на пример, здравству и образовања. Начелно, интеракције друштвених интереса елите и средњих слојева и државе као институције помоћи ће нам да разумемо шире друштвене процесе који су се одвијали у последње две деценије, па и промене закона и секторских политика. На једном нижем нивоу општости, покушаћемо да покажемо како су савремени закони и јавне политике у области социјалног права и социјалне политике производ специфичне

институционалне структуре државне управе и политичког система у Србији. Српски изборни систем је пропорционални и носиоци представљања су странке, а не изабрани представници народа. Због тога се већи део законодавне активности и преговори између представника различитих интереса приликом формулисања закона и јавних политика одвија изван парламента (што је у складу са искуствима компаративних студија, cf. Olson and Mezey, 1991). Већи део активности се, заправо, одвија под покровитељством или у оквирима владе. А влада је, због специфичних решења у законима о влади који регулишу њен рад, а који су опет последица бројне партијске сцене, ниског прага и велике моћи странака, посебно малих, подељена на засебне административне целине и политичке „феуде“. Дакле, рад сваког министарства одређен је доменом његових одговорности и излазак изван домена је веома компликован, законски, административно и политичких. Ова тенденција је ојачана чињеницом да свака странка има своје ресурсе, што отежава и поскупљује сарадњу. Најважнији резултат оваквог система је одсуство међусекторских програма, као што ћемо детаљније видети у наставку.

Највећи део наше анализе биће усмерен на државу. Када будемо говорили о држави, бавићемо се различитим аспектима: држава као институција која доноси и спроводи законе, редистрибутивна улога државе, држава као збир вредних ресурса (материјалних и нематеријалних), али и низом врло конкретних аспеката, као што су, на пример, структура државне управе и изборни систем.

## 2.2.2 Држава, тржиште и вредности

Улогу државе ћемо посматрати у четири димензије: суверенитет, аутономија, домен интервенције и капацитет да интервенише. Сматрамо да су ове четири димензије кључне за разумевање улоге државе у стварању и примени закона у контексту пост-социјалистичке трансформације и глобализације.

Суверенитет означава врховну политичку власт над људима и територијом. Овакав појам државног или националног суверенитета одређивао је међународне односе између 17. и 20. века. Државе су свој суверенитет

испољавале кроз државни апарат. Монопол на легитимну употребу силе на датој територији сматран је кључном одредбом суверенитета. Држава је свој суверенитет испољавала и креирајући законе, управљајући важним друштвеним структурама као што су образовање, јавно здравство, социјално осигурање и сл., те задржавајући монопол на прикупљање пореза. У свим тим активностима, држава је задржавала свој суверенитет у односу на актере из домена грађанског или цивилног друштва. Овај сегмент суверенитета назива се *унутрашњи суверенитет*. Унутрашњи суверенитет настао је као процес јачања капацитета и проширивања домена интервенција влада националних држава и потискивања других актера са сличним амбицијама (на пример, племића, побуњеничких група). С друге стране, постоји и *спољашњи суверенитет* који настаје кроз процес признања власти и територије једне државе од стране других међународних актера (организација и држава). Овакво признавање потврђује унутрашњи суверенитет државе као једине легитимне власти на датој територији, тако да спољашње признање, а не, на пример, божја воља или војна моћ, постају извори унутрашњег суверенитета. Захваљујући успостављаном спољашњем суверенитету, државе имају многа права, од објаве рата до потписивања међународних уговора (Kugian, 2011: 1583; Philipott, 2010). Као што ћемо касније видети, многи од тих уговора управо подривају и умањују суверенитет држава.

Суверенитет није исто што и аутономија. Аутономија државе подразумева способност самосталног деловања у креирању и спровођењу унутрашње и спољне политике. Државе, дакле, могу имати врховну власт на својој територији, али то не значи да ће у свакој инстанци самостално деловати. У том смислу, држава очигледно никада није била потпуно аутономна (Неш, 2006: 66). Формално гледано, једна држава може самостално доносити одлуке о економској или образовној политици јер су закони и јавне политике у тим областима још увек у њеној надлежности, то јест, нису пренете на неко наддржавно или међудржавно тело. У пракси, мало је вероватно да ће такве одлуке доносити без утицаја мултинационалних компанија, других држава или међународних организација. Тако државе међусобно преговарају о монетарној политици (САД и Кина воде дуготрајне преговоре о курсу кинеске националне

валуте јуана<sup>16</sup>), државе и компаније преговарају о пореској политици (Србија је своје пореске политике формулисала, између осталог, и у договору са дуванским компанијама<sup>17</sup>), а државе преговарају са ММФ о монетарној политици (с избијањем светске економске кризе 2008. године, споразуме са ММФ склопили су и неке чланице ЕУ, Мађарска и Летонија<sup>18</sup>). Многи сегменти аутономије државе поткопани су не само спољним, већ и унутрашњим утицајима. О законима и јавним политикама, државне бирократије преговарају са синдикатима, пословним удружењима, еколошким групама, представницима заједница итд.

У једном другом контексту, аутономија државе подразумева способност да се контролише уцењивање и корупција и да се избегне овладавање државом од стране моћних друштвених група и интереса. Једна утицајна струја теоретичара у савременој социологији наглашава значај државе као актера и захтева да се, осим друштвених фактора, у све расправе о друштвеним променама укључи и фактор државе и њене аутономије (Evans *et al.* eds., 1999). Под аутономијом државе се, у грубим цртама, сматра њена способност да се одупре утицајима доминантних класа које теже да одлуке државе подреде сопственим интересима (Rueschemeyer and Evans, 1999).

Током времена, мењао се домен државних делатности, то јест, домен унутар кога је држава имала било какве надлежности исто као и домен унутар кога је држава задржавала аутономију. Почетком прошлог века, државе развијеног капитализма по правилу нису имале никакве надлежности у читавом низу области као што су медији, управљање отпадом, производња и безбедност хране, јавно здравство и социјално осигурање. У неким областима ингеренције

---

<sup>16</sup> Домаћи и светски медији редовно извештавају о тензијама између влада Кине и САД због сталних притисака САД на Кину да не одржава ниским курс јуана. *Cf.* на пример, [http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/apb048\\_3.pdf](http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/apb048_3.pdf), <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5714215,00.html>, <http://www.standard.rs/vesti/37-ekonomija/5717-ta-stvarnostoji-u-pozadini-rata-izmeu-dolara-i-juana-.html>

<sup>17</sup> У једном тренутку, на акцизну политику утицале су и домаће и мултинационалне дуванске корпорације. *Cf.* на пример, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Ko-je-smestio-Vladi-Srbije-Peconi-ili-Filip-Moris.lt.html>, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Multinacionalne-kompanije-prete-odlaskom-iz-Srbije.lt.html>

<sup>18</sup> Као и на другим местима, споразум између Мађарске и ММФ није прошао без напетости, *cf.* на пример, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Vlada-ce-oporezovati-banke-a-ne-gradjane.lt.html>



државе биле су битно мање него данас, на пример, у области пореске политике, јавног саобраћаја и сл. То је све резултирало мањим уделом јавне потрошње у БДП<sup>19</sup>. Како је држава преузимала додатне функције, растао је и удео јавних трошкова у БДП<sup>20</sup>.

Државе могу имати бројне надлежности, али из различитих разлога могу им недостајати унутрашњи капацитети или моћ да спроводе своје одлуке у тим областима. Моћ или институционални капацитет представља способност да се формулишу и спроводе политика, да се доносе закони, да се успешно управља уз помоћ минимума бирократије, да се контролишу уцењивање, корупција и подмићивање, да се одржава висок ниво јавности рада и одговорности државних институција, и оно најбитније, да се *примењују* закони (Фукујама, 2007: 19-20). Моћ или капацитет државе може варирати од области до области и може се мењати кроз време, исто као и делокруг њених делатности. Да би ово илустровао, Фукујама даје познати пример реформи јавног сектора на Новом Зеланду. До почетка 1980-тих година, Нови Зеланд је имао једну од најразвијенијих држава благостања, али је био у великим дуговима и борио се са високим платним дефицитом. Тих година започет је низ реформи којима је либерализована трговина, укинута субвенције, промењена пореска политика, а на крају спроведена и дубока промена управљања у јавном сектору после које је јавни сектор био организован по угледу на приватни, са јаснијим линијама одговорности, новим механизмима запошљавања и извештавања итд. Резултат је

---

<sup>19</sup> Док су почетком XX века владе САД и Велике Британије трошиле мање од 10% БДП, данас оне троше близу једне половине БДП. Прецизни подаци доступни на следећим интернет сајтовима: [www.usgovernmentspending.com](http://www.usgovernmentspending.com), [www.ukpublicspending.co.uk](http://www.ukpublicspending.co.uk), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

<sup>20</sup> Примера ради, у Великој Британији је јавна потрошња смањена са 50.3% БДП 1984. године на 40.3% 1988. године, да би се 1992. године вратила на 45%. У наредним годинама, Блерова влада оборила је на рекордно ниских 38.9%, а тренутна економска криза подигла на рекордно високих 51.7% БДП (подаци преузети са сајта ЕУРОСТАТ-а). Иако је раст био готово константан током читавог 20. века (а врхунац је достигнут за време Другог светског рата), последње две деценије 20. века донеле су реакције у виду „тачеризма“ и „реганизма“, односно, победе десних конзервативаца у САД и Великој Британији и покушај смањења јавне потрошње. У континенталним и скандинавским земљама трошкови су се такође мењали, али мање динамично, и задржали су нешто више просеке током последње три деценије. Многе јавне политике у овом периоду биле су вођене идејом да се смањи и јавна потрошња и домен државних интервенција и иако је до тога дошло (посебно у областима као што су комуналне услуге, јавни транспорт и социјално осигурање), ми током 20. века нисмо били сведоци пада, већ раста домена државних надлежности.

био сужавање домена владиних интервенција уз раст њених капацитета. (Фукујама, 2007: 24-25). Ове идеје познате под називом *нова јавна управа* (енгл. *new public management*) касније су примењиване и у другим западним земљама, посебно Великој Британији, а као што ћемо касније видети, у неким сегментима карактеришу и реформе јавног сектора у Србији.

Следећа важна институција која утиче на процесе стварања, а делимично и примене права, јесте тржиште. Под тржиштем ћемо подразумевати сложену друштвену институцију која обухвата тржиште рада, тржиште капитала, производа, потрошача итд. То је поље низа економских активности: рада, производње, продаје, куповине итд. Под тржиштем ћемо подразумевати национално тржиште, ограничено на државу Србију, али и глобално тржиште у које је Србије у значајној мери интегрисана после 2000. године. Тржиште је глобална структура унутар које људи производе, купују и раде, стварајући тако основе за своју егзистенције. Истовремено, тржиште је и извор неједнакости. Степен и облици неједнакости варирају од друштва до друштва, па и од једног до другог периода. Неки појединци и групе бивају систематски искључивани са тржишта (особе са инвалидитетом или мањинске групе), неке имају тешкоће да се интегришу (млади или старији радници). Нека од социјалних права конципирана су управо тако да умањују негативне ефекте тржишта (на пример, осигурање за случај незапослености). У појединим социјалним режимима, остваривање одређених социјалних права зависи од ангажовања на тржишту (на пример, у системима који, као наш, почивају на осигурању, права из области здравствене или социјалне заштите зависе од радног ангажмана). Значај укључивања у тржиште рада је веома велики за модерне економије, посебно у светлу нових социјалних ризика који проистичу из повећане глобалне конкурентности, старења популације и промена у структури привреде која захтева раднике са новим модерним вештинама. На крају, на тржишту се стварају економски ресурси који су неопходни да би се социјална права уопште остваривала. Из свих тих разлога, тржиште као социјална институција биће веома важно за нашу расправу.

Последња институција којом се бавимо су вредности. Питање, да ли вредности и норме уопште спадају у институције, предмет је спорова и анализа

(cf. Portes, 2006). Ми ћемо, да бисмо постигли кохерентност и једноставност аналитичког оквира, норме и вредности посматрати као институције. За норме је недвосмислено јасно да спадају у друштвена правила која уређују односе међу појединцима. То су друштвене и културне творевине које дају упутства и ограничења за понашање. Норме као правила понашања могу бити неформална (неписана) или формална (у облику писаних закона). Вредности се разликују од норми – оне означавају пожељна својства поступака, предмета или личности које одређују начин на који ће се појединци и групе понашати. У великој мери, вредности настају и као дејство институционалних фактора. На пример, вредности либерализма и етничке толеранције које утичу на друштвено понашање појединаца и група јесу добрим делом последица друштвених односа и пракси и институционалних структура. Вредности и норме посматрамо као међусобно повезане и условљене јер вредности леже у основи норми и од значаја који се придаје једној вредности зависи и озбиљност с којом се норма узима и тежина санкције која прати кршење дате норме (Митровић и Бован, 2007: 63-65; Portes, 2006: 237)<sup>21</sup>. Вредности представљају опште моралне принципе, док су норме конкретна упутства за деловање. Улога норми и вредности је значајна у стварању, а посебно примени права, и велики део наше анализе биће посвећен утицају норми и вредности на саме законе и њихово деловање.

### 2.2.3 Држава, тржиште и вредности у условима транзиције

Држава, тржиште и доминантне друштвене вредности пролазе кроз корените промене у процесу пост-социјалистичке трансформације. Као што смо већ рекли, укида се монопол државе и политичког под-система над осталим сегментима друштва (пре свега привредом). На тај начин ослобађа се простор за развој капиталистичке економије и стасавање нових актера на тржишту, како домаћих, тако и међународних. Развој тржишта имплицира и промену улоге

---

<sup>21</sup>Вредности су дубоки и интензивни ставови који су укореењени у диспозиције (особине и тежње) које узимамо здраво за готово. Вредности се разликују од ставова, које се сматрају slabим и површнијим погледима и становиштима (Turner, *ed.*, 2006: 649).

државе која се, укратко, може описати као прелаз са управљачке на регулаторну. Те промене праћене су и променама у доминантним вредностима: егалитаризам и етатизам постепено се повлаче пред либералним и демократским вредносним оријентацијама (Лазих и Цвејић, 2007; Пантић, 1995; Пантић, 2005).

Током модерне историје однос државе и тржишта се мења. Социјализам карактерише доминација државе над тржиштем. Штавише, целокупан модерни период српске и југословенске историје карактерише велико учешће државе у привреди (Чавић, 2004). Такво стање довело је до спорог развоја капиталистичког тржишта, с једне, и убрзаног развоја клијентелизма и различитих „предаторских“ стратегија елита (Krastev, 2004). Однос елите према држави готово се може описати као историја подривања и слабости. За време социјализма, присвајање имовине и профита из пословних активности било је ограничено. Зато су припадници виших друштвених слојева, они који су контролисали државни апарат и привреду, присвајали „вишак вредности“ кроз привилегије. Са садашње тачке гледишта, те привилегије изгледају скромно: бољи станови, викендице, лакши приступ јавним услугама, боља радна места за чланове породице и сл. Са урушавањем социјализма, владајући слојеви упустили су се у много амбициознији подухват – претварање привилегија у погледу управљања и коришћења имовине из старог система у политичку моћ у новом систему и власништво над економским ресурсима. У томе су у великој мери и успели – захваљујући контроли државних ресурса, нова стара политичка и економска елита успела је да задржи политичку власт. Истовремено, кроз нелегално присвајање значајан део државних ресурса прешао је у њихове руке (Лазих, 1994; Лазих, 2000). Први процес – ситно присвајање и коришћење привилегија за време социјализма – допринео је економској неефикасности и политичкој легитимности система. Његов утицај посматрамо примарно на симболичкој равни – елита је ситним злоупотребама присвајала државне ресурсе, а заузврат, омогућавала је осталим члановима друштва да на исти начин спроводе ситан криминал према државној имовини, без озбиљније законске или моралне осуде. Државна имовина, перципирана као ничија и свачија, представља ресурс за подмиривање најразличитијих потреба (када је реч о нижим друштвеним слојевима) и амбиција (када је реч о вишим). Тако су

и радници, службеници, лекари и професори могли да остварују ситне користи: крађа материјала и алата из фабрике, приватан рад са државним ресурсима, нелегална градња, бесплатно коришћење опреме или просторија које би се иначе плаћало и тако даље. Списак ситних или крупнијих користи био је бескрајан, али је тако раширена пракса ујединила више и ниже друштвене слојеве у прећутном друштвеном и политичком договору. Виши друштвени слојеви „купују“ подршку базе тако што толеришу низ ситних престапа, расипање и крађу државне имовине, неодговорност и јавашлук. С друге стране, нижи друштвени слојеви ниједног тренутка не учествују у масовнијим политичким протестима и покретима поткупљени социјалном сигурношћу и одсуством одговорности за своје поступке на послу, док раде, у својој локалној заједници, када без дозвола граде куће, гараже или помоћне објекте, у јавним службама, када запошљавају рођаке и пријатеље, и тако даље (за сличне идеје упореди Вуковић, 2005: 44; Вуковић, 1996: 92). Овакве друштвене односе и механизме освајања легитимитета и политичке стабилности можемо посматрати и као наставак мрежа клијентелизма и патронаже (сада, додуше, у промењеним друштвеним околностима) које су карактерисале и раније југословенско и српско друштво.

Овај „друштвени уговор“ учврстио је и власт Слободана Милошевића – народ је пружао политичку подршку елити, а заузврат је добио мало лажне социјалне сигурности, игнорисање ситних престапа и криминала (шверц, крађа друштвене и државне имовине) и лабављење законских и друштвених стега. Важна разлика између 90-тих година и социјализма била је у обиму престапа, и елите и народа. Обичним грађанима било је дозвољено више него раније, пре свега више активности у сивој и црној економији. У новим околностима њих је било лакше оправдати изразито неповољним економским приликама. С друге стране стајале су активности нове старе елите. У овом периоду, елита је присвајала кључне сегменте националне економије и преливала огромне ресурсе у своје власништво – уштеђевину грађана, фабрике, зграде и земљиште. Обим прерасподеле је био далеко већи, а механизми софистициранији - увозно-извозне дозволе, манипулације с курсом, извлачење капитала из државних предузећа преко фиктивних уговора са приватним предузећима и сл. Резултате

овог таласа прерасподеле говорили су о недвосмисленој организованој пљачки државе.

За време социјализма, држава је била ефикасна у прогону преступника или неистомишљеника у оним случајевима када је међу припадницима елите постојао консензус да се употребе сви репресивни капацитети. То је било посебно видљиво у прогону партијских одметника, националистичке опозиције и емиграције. Тај период такође одликује одсуство озбиљног класичног организованог криминала. У вези с тиме је и једна важна карактеристика социјализма: грађани су законе доживљавали као средство којим се служи власт и елита, али који њима не стоје на располагању. Из тог разлога, закон је био нешто што је требало заобићи, а не нешто на шта се треба ослонити. Идеја да је закон скуп сталних норми које ограничавају и државу и друштво била би сматрана апсурдном (Hendley, 2008: 608). Према подацима из 1989. године, 37.7% испитаника из Србије (без Косова и Метохије) сматрало је да људи нису стварно једнаки пред законом, 8.7% је било неодлучно, а 53.6% је сматрало да су људи једнаки пред законом. Слично томе, 51.6% испитаника у овом истраживању сложило се са ставом да једино онај појединац који је у власти може остварити своје интересе, док 70.2% верује да ако је појединац у сукобу са влашћу, мали су изгледи да ће остварити своја права (Конзорцијум, 1989).

Деведесете године карактеришу сасвим другачије околности, оличене пре свега у неспремности и неспособности државе да спроводи закон. Када не постоји неподељен и неселективан политички интерес да се употреби репресивни и контролни механизму, институције које би требало да врше јавну контролу и саме бивају уплетене у преливања капитала и мреже подмићивања, клијентелизма и патронаже (овај налаз поткрепљују анализе корупције (Беговић и др. 2004; Вуковић, 2005) као и анализе неких од великих привредних скандала (на пример, у Антонић, 2006). У таквим околностима институције су слабиле – од репресивног апарата, преко правосуђа, до на пример, административног апарата – а с временом је опадао и њихов легитимитет.

Следећа важна одлика пост-социјалистичке трансформације тиче се структуре елита. Политичке промене Србији донеле су мање радикалну промену власти и правила игре него у другим земљама комунистичког блока. Економска

и политичка елита је у значајној мери остала и персонално непромењена током последњих двадесет година, што потврђују и социолошка истраживања, тако да се на тај период реферира као на период „адаптивне реконструкције елита“ или суштински „континуитет власти“ (Лазић, 1994; Вуковић, 1994; Лазић, 2000). Након политичких промена 2000. године, дошло је до делимичне „смене генерације“ у политичкој и економској елити. Међутим, истраживања и даље показују континуитет. Тако на пример, међу припадницима економске елите из 2004. године и даље је било приближно две трећине оних који су, на почетку пост-социјалистичке трансформације, то јест 1990. године, заузимали положаје унутар тада владајуће групације (Лазић, 2005: 123)<sup>22</sup>. Мало пажљивијем посматрачу неће бити тешко да уочи и персонални континуитет на многим важним политичким и економским позицијама.

#### 2.2.4 Држава, тржиште и вредности у условима глобализације

Утицај глобализације на домен државних одговорности је јасан – како процес глобализација одмиче, државе губе неке од својих надлежности. Сваки пут када се део надлежности пренесе на међународне судове, регулаторна тела или међудржавне организације, домен државне одговорности се смањује. Тај процес није брз, иреверзибилан, нити ће у догледно време довести то драстичног смањења улоге државе или њеног нестанка са јавне и међународне сцене, али су тенденције јасне: државе данас имају мање надлежности него пре неколико деценија.

Глобализација такође утиче на аутономију државе и онда када држава није формално пренела своје надлежности. Рекли смо да је аутономија државе под притиском друштвених интереса, али и глобалних актера. Државе данас

---

<sup>22</sup> У периоду од 1989. до 2004. дошло до изразитог тренда затварања политичке елите у смислу да је попуњавање тог слоја у све већој мери зависило од високог класног порекла. Другим речима, док је 1989. године само 2% припадника политичке елите потицало из породица у којима је отац заузимао неки високи положај у политичкој или економској структури, 2004. године тај проценат се попео на 28. Уколико бисмо линију разграничења између класа повукли по оси која дели услужну од осталих класа, уочена разлика би била још израженија. Две трећине (65%) садашњих припадника политичке елите потиче из породица услужне класе, док је 1989. године ситуација била потпуно обрнута па је више од три четвртине (77%) припадника политичке елите потицало из нижих друштвених класа (Вулетић, 2007: 90).

имају мању аутономију да одлучују јер су под већим утицајем глобалних актера (на пример, регионалне асоцијације, економске асоцијације, глобалне међудржавне организације, међународне невладине организације итд.), а питања за која постоји глобална заинтересована јавност способна да прати догађаје широм света све су бројнија (од глобалног мира, преко људских права, до екологије, мањинских права, социјалних права итд.). Ови процеси не погађају једнако све државе – моћ и аутономија неких држава расте, а некима опада, као уосталом и током целе модерне историје. Коначно, ове тенденције важе како за традиционално схваћену политику или макрополитику (са фокусом на одбрамбену и међународну политику), тако и за законе и јавне политике, које су у фокусу наше расправе<sup>23</sup>. У вези с овим, Џесоп примећује један важан феномен који назива деетатизација (енгл. *destatization*). Под тим он подразумева процес којим се техничке, политичке или идеолошке функције које је некада вршила држава преносе или деле са другим актерима као што су парадржавне институције, НВО или приватне фирме. Стварају се нови режими и облици сарадње у којима држава више нема примат него постаје једна међу једнаким. Овај процес се често описивао као прелазак са „government“ на „governance“ (Jessop, 2002: 195-200).

На опадање суверенитета и аутономије државе утицај имају глобални актери и међународни правни оквир. Најважнији нови *глобални политички актери* јесу различите транснационалне организације, као што су међународне владине организације (Светска банка, Међународни монетарни фонд, Уједињене нације са својим многобројним агенцијама итд.), међународне невладине организације (међу које спада мноштво међусобно различитих актера, од бораца за заштиту природног окружења, преко заштитника људских права, до организација које се баве организацијом спортских такмичења или експлоатацијом међународних вода) и транснационалне корпорације, а у последње време и глобални социјални покрети (мировни, еколошки или политички). Глобални актери баве се, разумљиво, *глобалним питањима и проблемима*. Међу њима, највећи значај имају заштита људских права, мир,

---

<sup>23</sup>За супротно становиште које домен аутономије помера од макрополитичких као секторским питањима, cf. Bickerton, *etal*, 2007.



заштита природног окружења и заустављање загађења, као и економски развој и борба против сиромаштва и неједнакости. Они се овим питањима баве на различите начине. Људска права се могу бранити лобирањем, праћењем и извештавањем, као што то чине невладини активисти. Заштита људских права може такође бити предмет, подстицај или оправдање за међународне војне операције (као што је био случај и у нашој земљи или, недавно у Либији). Људска права се, даље, бране на међународним судовима, пред којима одговарају појединци и државе. Њих, коначно, штити и међународно право. Слично томе, заштита човековог окружења је предмет акција глобалних невладиних организација или праћења и извештавања специјализованих међународних агенција. Међународни монетарни фонд и Светска банка баве се не само националним економијама, већ и глобалном економијом, што је посебно било видљиво кроз серију интервенција ММФ након избијања актуелне светске економске кризе. За многе од ових питања и проблема постоји и *глобална заинтересована јавност*. Она се информира преко интернета или једног броја електронских медија који, по количини и географском обиму информација која преносе, постају глобални медији. На крају, законодавна и регулаторна улога државе одређена је и *међународним правним оквиром* сачињеним од различитих конвенција, од оних које се тичу људских права (на пример, Европска конвенција о људским правима), преко оних која се тичу социјалних права (Европска социјална повеља) до сасвим конкретних конвенција о правима деце, жена, особа са инвалидитетом итд.

Подривање утицаја националне државе последица је и глобализација светске економије. Степен међуповезаности националних тржишта све је већи, посебно тржишта развијених капиталистичких земаља. Један од показатеља је убрзани раст страних директних инвестиција, посебно у кругу развијених земаља (иако овај тренд убрзано интегрише у светску привреду и полупериферне земље). Стране директне инвестиције указују на мобилност капитала који се креће преко државних граница, стварајући глобална тржишта и глобална предузећа и често се као један од најјаснијих индикатора економске глобализације<sup>24</sup>. Упоредо с тим расте и моћ глобалних економских актера, како

---

<sup>24</sup> Укупан износ СДИ порастао је са 13,3 милијарди УСД у 1970. години на 1,114.20 милијарди

међународних организација (као што су ММФ и Светска банка), тако и транснационалних корпорација<sup>25</sup>. Захваљујући својој великој моћи, оне све лакше утичу на локалне економске, социјалне и еколошке политике.

Друга страна тог процеса је дискурзивна или идеолошка улога глобализације – у многим случајевима она даје алиби за промене које се врше због других разлога, а које резултирају, на пример, у тврдњи да повећана међународна конкуренција захтева смањење пореза и плата<sup>26</sup>. То значи да глобализацију као друштвени процес интегрисања држава и друштава прати и нова идеолога, која представља мешавину глобализма<sup>27</sup> и (нео)либерализма. Ова идеологија промовише идеје индивидуалне одговорности наспрам друштвене солидарности и редистрибуције, промовише рад, тржиште, новац и коначно, економију, као кључне вредности и сегменте модерног друштва.

---

УСД у 2009. години (подаци преузети са <http://unctadstat.unctad.org>). Но, овај раст ограничен је у великој мери на развијене земље. Много јаснија слика се добија када се погледају проценти свих СДИ, које долазе у земљу и одлазе из земље. Ови подаци показују да се највећи део укупног тока СДИ одвија између развијених земаља – оне су највећи извор али и највећи прималац СДИ.

<sup>25</sup> За разлику од мултинационалних корпорација које имају седиште у једној, а испоставе у многим другим земљама, транснационалне корпорације у потпуности надилазе државне границе и стварају истински глобалне производне, продајне и развојне стратегије (Вулетић, 2006, Drucker, 1997). Њихова моћ проистиче из огромних прихода. Приходи Ценерал Моторса (General Motors) у 2004. години износили су 191.4 милијарде долара, што је више него БДП у више од 148 земаља. Приходи Волмарта (Wall Mart) износили су 285.2 милијарде долара током 2005. године. То је више него збирни БДП свих подсахарских земаља (Stiglitz, 2006: 187-188). Сличне податке можемо дати и за наш регион: збирни БДП земаља и територија југоисточне Европе које се боре за улазак у ЕУ (Хрватска, Србија, Албанија, БиХ, Македонија, Црна Гора и Косово и Метохија) износи 153.2 милијарде долара, а само је Волксваген имао 146.2 милијарде долара прихода од продаје током 2010. године. Транснационалне корпорације играју важну улогу и као лобисти на глобалном плану. Примера ради, фармацеутске компаније запошљавају 3.000 лобиста који раде у Вашингтону и између 1998. и 2004. године потрошиле су 759 милиона долара да утичу на одлуке Конгреса САД (Stiglitz, 2006).

<sup>26</sup> Следећи Цесопа, ми ћемо стајати на становишту да нема ничег иреверзибилног и неизбежног у процесима повезаним са глобализацијом и у начину на који се модерни капиталистички свет трансформише, те да постоје и други могући углови посматрања, тако да се, користећи пример међународне конкурентности, већи нагласак може ставити на релативне а не апсолутне трошкове производње, на ван-економске факторе конкурентности, а не само на економске, мање на непосредне трошкове који представљају порези, а више на њихове дугорочне доприносе итд. (Јессоп, 2002: 146, 153). На тај начин ћемо отворити простор за критичко преиспитивање других фактора који утичу на промене социјалног права.

<sup>27</sup> Под глобализмом ћемо подразумевати представе о глобалној експанзији транснационалног капитала, односно, транснационалних корпорација насталих хоризонталним и вертикалним повезивањем, које послују у више земаља и које су у власништву акционара из различитих земаља (Вулетић, 2006: 264).

Неолиберализам је, за критички настројене ауторе, хегемонистичка стратегија (Jessop, 2002: 259). Неолиберализам промовише на тржишту заснован прелаз ка новом економском и социјалном режиму. За јавни сектор он предвиђа приватизацију, комерцијализацију и увођење комерцијалних критеријума, а за приватни сектор дерегулацију. Владе промовишу флексибилне радне аранжмане, запосли-отпусти стратегије, смањење пореза, претварање државе благостања у подршку и механизам за субвенционисање малих плата, али и силу која дисциплинује. Под овим идејама повлачи се и држава благостања у Европи и уступа место идејама *флексигурности* (Лубарда, 2004; Лубарда, 2007). Коначно, неолиберализам је идеологија која претпоставља опште оријентисање економских и социјалних мера у складу са перципираним потребама приватног сектора (Jessop, 2002: 260). У области социјалних права и социјалне политике сада преовлађују идеје као што су комерцијализација, приватизација, либерализација тржишта социјалних услуга и увођење нових актера, сужавање социјалних права и преформулисање вредности који стоје у основи система социјалне политике. Све то нас наводи на питање: да ли се држава повукла из области јавних политика? Да ли се држава одриче права да креира законе и јавне политике? Овде морамо имати на уму да је држава сложени механизам и да она своју моћ, аутономију и суверенитет испољава на различитим плановима и нивоима. Држава има функције у вези са одржавањем јавног реда, опорезивањем, изградњом националног идентитета и јединства, регулаторне функције у сфери економије и тако даље. Неке од ових функција испољавају се на међународном плану, а неке су изразито локалног или регионалног карактера. Видели смо да у области социјалне политике, као и у другим областима (међународна економска политика, културна политика и сл.), постоје актери у чијем је интересу да се држава повуче (на пример, транснационалне корпорације имају интерес да се држава повлачи из области радно-правне заштите или пружања јавних услуга). Како Џесоп наглашава, ерозија једне форме националне државе није исто што и њено опште повлачење, па национална држава упркос свему остаје кључни играч у области социјалне политике (Jessop, 2002: 211). Иако се модерне капиталистичке државе повлаче из неких области – на пример, смањује се степен регулације и интервенције у међународној трговини или социјалној политици – то не значи да се држава као актер повлачи.

## 2.2.5 Друштвени актери

У претходном одељку анализирали смо два глобална друштвена процеса која одређују друштвени контекст у коме актери и институције утичу на формулисање и примену закона: глобализација и пост-социјалистичка трансформација. Затим смо дали оквир за институционалну анализу, са посебним фокусом на државу у процесима глобализације и пост-социјалистичке трансформације. Оба процеса утичу на државу - слабе суверенитет, аутономију и капацитет државе да доноси и спроводи одлуке – али начин на који ова два процеса утичу на државу нису идентични, па су улога и положај државе у модерној српској историји вишезначна. Анализе показују да под утицајем глобализације слаби моћ и аутономија државе. Аутономија државе увек је била под притиском друштвених група и актера, а сада је тај притисак повећан, јер су савремене државе изложене подривању своје аутономије из међународне сфере. С друге стране, под утицајем пост-социјалистичке трансформације у Србији је дошло до вишеструког подривања моћи (односно, капацитета) државе. Према неким становиштима, држава је чак постала „плен“ моћних економских и политичких лобија. Посматрано из једне умереније перспективе, капацитет државе да одлучује је ослабио јер је дошло до одливања кадрова, слабљења постојећих људских и других ресурса у државној управи, али и зато што су догађаји или процеси који би могли спадати у домен „овладавања државом“ – а ту сврставамо неке сегменте процеса приватизације и економског и финансијског реструктуирања – довели до пада легитимитета и кредибилитета државе као институције. То су знаци вишеструког опадања улоге и моћи државе.

На другој страни, у готово истим доменима одвијају се процеси са супротним предзнаком. Држава има доминантну улогу у привреди и запошљавању, модерна капиталистичка елита у Србији настала је конвертовањем државних и јавних ресурса, у стању недовољно развијеног тржишта, државни ресурси постају главни предмет политичке и економске борбе унутар елите. Поврх свега, држава је та, а не тржиште, које обезбеђује

благостање значајном сегменту друштва, па и делу средњих слојева. Државна редистрибуција, а не економски развој или међународно-политички успеси представљају средство легитимисања новог поретка. То држави даје све већи значај, а самим тим и већу моћ онима који располажу њеним ресурсима<sup>28</sup>. Поред тога, процеси глобализације и пост-социјалистичке трансформације доносе са собом и промене у области економије, политике и идеологије које су релевантне за област социјалног права. У наставку студије анализираћемо улогу друштвених актера и њихових интереса у процесима стварања и примене социјалног права.

Социолошко-правне студије најчешће се заснивају на идеји да постоје друштвени интереси који се сукобљавају и да су закони производ тог конфликта (Таманаха, 2006: 124). Социјална права такође се посматрају као исход политичких сукоба (Rittich, 2008: 112 *ff*). Наравно, кључна питање су који су то интереси, како се сукобљавају и какви су исходи тих сукоба. Ова питања била су предмет бројних теоријских и емпиријских студија<sup>29</sup>. Како неки од савремених аутора, не без осећаја разочарања, примећују – јединствена социолошка теорије о стварању права, макар и једног ужег домена, као што је радно право, још увек није створена (Hyde, 1990: 424 *ff*)<sup>30</sup>. То није ни чудо имајући у виду колико

---

<sup>28</sup> Ово је стање које Вебер означава политичким капитализмом (Вебер, 1976, том 1: 130*ff*). У домаћој социолошкој литаратури често је коришћена ова идеја, *cf.* Антонић, 2005; Лазић, 2011.

<sup>29</sup> Анализа друштвених интереса и њихово претакање у законе следи следећу логику: моћније групе су у стању да делотворније заступају своје интересе и они бивају преточени у законска решења. Да једна група има више моћи од друге утврђујемо тако што анализирамо да ли је успешнија у својим напорима да утиче на законе, што значи да нам теорија каже да су оне групе које успевају у томе да њихови интереси буду заступљени, оне групе које успевају у томе да њихови интереси буду заступљени (Chambliss, 1979: 152). Даље, каже Хајд (Alan Hyde), ако би моћ дефинисали као способност да се спроведу законске промене – што није лоша дефиниција – онда би свака законска промена, аналитички гледано, рефлектовала промене у односима моћи. Али, то би истовремено значило да ништа нисмо ни научили (Hyde, 1990: 424).

<sup>30</sup> Један могући приступ који даје вредне увиде у процес настанка права јесте компаративна анализа права. Овакве студије доносе пуно информација о томе како настају конкретни закони у особеним друштвеним условима. Осим тога, упоредне студије у области институционалне социологије и политичке науке доприносе нашем разумевању како у датим друштвеним околностима настају одређени институционални аранжмани, јавне политике или закони (Hyde, 1990; Steinmo, 2008; Evans *et al.*eds.1999; Amenta, 2005). Када је реч о социјалној политици и социјалним правима, компративни приступ је остао релативно утицајан. Валтер Корпи је пре неколико деценија изложио тезу да су социјални програми резултат класне борбе коју он схвата у традиционалној марксистичкој перспективи као борбу између рада и капитала. Што је раднички покрет јачи то су веће шансе да се социјално-демократске идеје примене и промене образци редистрибуције тако да се више средстава усмерава ка онима који имају највеће потребе, а међу њима су и радници (Corpi, 1983). Нешто другачије разумевање развоја социјалне политике и социјалног држављанства (додељивања социјалних права свим грађанима независно

много политичких, економских и социјалних варијабли дефинише ово поље.

Да бисмо разумели друштвене процесе који стоје у основи стварања и примене социјалног права, окрећемо се актерима. Кључни друштвени актери који утичу на процесе доношења и примене социјалног права у Србији јесу елите. Ми ћемо анализирати друштвене интересе и деловање (1) политичке и економске елите и (2) професионалних заједница (под-елита). Међутим, без подршке средњих слојева ниједна реформа социјалних права и социјалне политике не може да успе и зато ћемо се посебно бавити и структуром и интересима средњих слојева.

Кључни друштвени актери који утичу на процесе доношења и примене социјалног права у Србији јесу елите. Под елитом ћемо подразумевати представнике моћне друштвене мањине која може да утиче на политичке и друштвене процесе на систематичан и значајан начин, па и на одржавање датих друштвених односа или настанак нових. Утицај елите заснива се на контроли ресурса који су концентрисани у великим организацијама (капитал, ауторитет, средства принуде, знање, средства масовних комуникација итд.), али истовремено на способност да делују координисано (Лазих, 2007:65; Turner *ed.*, 2006: 162). Под елитом подразумевамо појединце који се налазе на формалним положајима са највише политичке и економске моћи<sup>31</sup>.

Међутим, да бисмо јасније разумели процесе креирања и спровођења закона, ми ћемо под елитом (прецизније, под-елитом) посматрати и професионалне мреже појединаца који у појединим секторима имају највећу моћ и углед и захваљујући томе могу да утичу на сасвим конкретне одлуке у

---

од њихово класног или статусног положаја) налазимо код Питера Болдвина (Peter Baldwin). Он у анализу интереса уводи низ додатних варијабли, не само класну структуру и класне интересе. Он сматра да редистрибутивне политике нису само резултат борбе радничке класе и слабљења отпора средње класе. Спроводећи детаљну компаративну и историјску анализу, Болдвин тврди да су скандинавске социјалне политике настале на политичкој борби руралне средње класе, али оне, исто као и у Британији, нису само рефлектовале интересе сиромашних, већ и средње класе која је желела да има користи од нове великодушне државне политике (Baldwin, 1990).

<sup>31</sup> Моћ ћемо посматрати као способност појединаца и група да доносе одлуке од интереса не само за себе, него и за друге (Митровић, 2007: 157; Вебер, 1976: 45ff). Моћ не произилази само из контроле економских ресурса (средства за производњу у марксистичкој терминологији), већ и политичких институција, средстава принуде и културног под-система. Тако моћ посматрамо као економску, политичку, моћ присиле, али и моћ која проистиче из контроле токова информација и симболичку моћ повезану са доминантним положајем у интерпретирању стварности.

вези са јавним политикама, прерасподелом ресурса или законским решењима. У професионалне заједнице улазе људи који можда не заузимају формално највише положаје, већ и појединци који по свом угледу и утицају припадају групи која утиче на законска решења и моделе прерасподеле. У контексту наше расправе, под-елите представљају стручњаци, односно, стручне заједнице и неформалне мреже или групе стручњака у једној области, у које могу спадати и стручњаци који *de facto* не заузимају оне положаје у друштву који их одређују као елиту, али који због учествовања у неком од процеса који ћемо посматрати (реформа јавних политика и писање закона) представљају делатне актере. Управо због *делатног потенцијала* ових група ми ћемо користити термин под-елите (за расправу о стручним заједницама *cf.* John, 2000, Naas, 1992, Ficher *et al.* eds., 2007). Примера ради, карактеристичан ток и исходе либерализације у области образовања и здравства приписаћемо деловању под-елита у датом институционалном окружењу: професора универзитета и лекара у терцијарном сектору. Имаћемо у виду чињеницу да би у неком другом друштву ти интереси били другачије обликовани институционалним окружењем, као и да би исходи промена могли бити другачији (*cf.* Amenta, 2005; Steinmo, 2008).

Елите имају потенцијал да делују, да одржавају или мењају дати друштвени поредак. На деловање елита ослањамо се када се бавимо конкретним друштвено-историјским променама. С друге стране, на друштвену стратификацију, односно, на стратификациону структуру српског друштва, ослањаћемо се онда када се будемо бавили питањима успостављања и одржавања одређеног друштвеног система (Лазих, ур., 2000: 25-26; иако је у оригиналу, код Лазиха, реч о класној анализи). Посебно место у нашој анализи имају средњи слојеви. Њихов положај у друштвеној структури одређен је њиховим образовањем, занимањем и тржишним изгледима који из њега произилазе, уделом у друштвеној моћи и угледу (Хараламбос и Холборн, 2002; Вебер; 1976; Turner, *ed.*, 2006: 560ff). Они се у друштвеној хијерархији налазе испод елите, а изнад слојева радника и сељака. Њихов особен положај на тржишту и удео у политичкој и симболичкој моћи дефинише и њихове конкретне интересе. Средњи слојеви су по правилу носиоци демократских и либералних вредности (Лазих и Цвејић, 2007).

Средњи слојеви и њихови интереси имали су, а верујемо да ће наша анализа показати да и даље имају важну улогу у обликовању политичког система, социјалних права и социјалне политике у Србији. Компаративне анализе такође указују на значај средњих слојева, а Болдвин сматра да су редистрибутивне политике повезане са државом благостања 20. века добиле битку тек када су се табору организованог рада придружили средњи слојеви (Baldwin, 1990: 112ff)<sup>32</sup>. С друге стране, многа институционална решења у овој области настала су из тежње елита да учврсте политичку власт и утишају револуционарне или опозиционе захтеве. Већ класичан пример представљају Бизмаркове социјалне реформе и увођење социјалног осигурања, чиме је он желео да учврсти власт и ојача улогу државе у контексту све јачих социјалистичких и социјално-демократских идеја и политичких покрета.

Развој социјалног права у Европи последица је дакле сукоба друштвених интереса и специфичних институционалних окружења у оквирима којих се тај сукоб одвијао. Наш циљ у овој расправи је да укажемо на механизме и исходе интеракције друштвених интереса елите, средњих слојева и државе кроз њену улогу у области социјалне политике и редистрибуције. Желимо да покажемо да су нека од кључних законских решења и јавних политика заправо производ дејства ових друштвених интереса, али у контексту ограничених ресурса (који су углавном државни, а не тржишни) и ограничења у погледу формирања ових друштвених група и слојева (у раду за државу, а не на тржишту).

---

<sup>32</sup>На институционалном нивоу, освојене бенефиције и учвршћени системи редистрибуције оличени, на пример, у системима осигурања почели су постепено да ојачавају интересе „корисничких група“ и тако да учвршћују солидаристичке и универзалистичке политике (на супрот оним које су тежиле да се помоћ додељује само најугроженијим). Средњи слојеви имали су директне користи од државе благостање и овде Болдвин полази од претпоставке да, ако се социјална политика посматра као борба за социјалне бенефиције, они који имају успеха у борби интереса на тржишту имају и веће шансе да такве победе остваре и на овом пољу. Занемаривање интереса средње класе у разумевању еволуције социјалних права и социјалне политике он приписује англо-саксонској претпоставци о либерализму буржоазије и њеној тежњи да ограничава интервенције државе и одговоре и решења тражи на тржишту. Таква претпоставка настала је због погрешног уверења да је средња класа јединствен феномен (на супрот томе, он тврди да га чине групе са различитим ризицима, што је приступ који ћемо и ми користити) и да искуство развијених држава благостања не потврђује тезу о средњој класи скептичној према државној интервенцији (Baldwin, 1990: 27-28).



### 2.3 Друштвени услови примене права

Велики део досадашњих правничких истраживања није био емпиријски усмерен, а велики део социолошко-правних студија је теоријске природе - штавише, само један мали део емпиријских истраживања у праву имао је амбиције да буде научан у овом смислу. Већи део тих истраживања бавио се анализама јавних политика или законодавним реформама или другим врстама практичних активности. Многа таква истраживања су партикуларна, а не општа, нису поткрепљена теоријама, не теже да објасне или предвиде и њихови налази се не акумулирају (Twining, 2009: 260). Поред тога, емпиријска истраживања о примени права критикована су због инструменталистичког приступа праву и усмерености на практичне циљеве и јавне политике. Оне, по Сарату осликавају уплив друштвених научника у домен правних студија и на тај начин дају право социолозима да нешто „смислено“ кажу о закону и о условима под којима би закон делотворно могао да уређује друштво (Sarat, 1985: 25). Све студије о јазу између правне норме и њене примене, каже он, имају исти исход: указују на недостатке примене права и потврђују тешкоће у конструисању објашњења. Осим тога, оне се усмеравају на тешке случајеве у којима закон није примењен, а занемарују све оне бројне случајеве у којима се закон примењује. Коначно, ова истраживачка традиција има наивну претпоставку о моћи закона који наводно долази одоздо да би се применио и интернализовао (*ибид*: 29). Ми ћемо у овој анализи покушати да избегнемо све ове једностраности, али ћемо се свеједно ослањати на другу интелектуалну традицију коју Сарат оштро критикује – ону која закон посматра примарно као израз друштвених интереса и објашњава га стандардним социолошким терминима као што су класа, статус и интерес (*ибид*: 27-28). Наравно, важан део функционисања и развоја правног система је аутономан и заснован је на унутрашњој правној логици. То, међутим, не значи да закон није производ одређених друштвених или економских интереса, да није настао у оквирима једне правне културе, да није део једне правне, али и друштвене историје, да у његовом настајању и примени нису учествовали људи који су, такође, део једног социјалног окружења, на чије ставове и вредности су, опет, утицали фактори из тог истог окружења, итд. Све скупа, ово закон чини

једним друштвеним феноменом (Galligan, 2007: 41ff ; Griffiths, 2003: 18; Nobles and Shiff, 2006; Deflem, 2008: ch.9; Cotterrell, 2006: ch.7)

У овом одељку изложићемо теоријски оквир за анализу процеса примене права. Најпре ћемо изложити теоријске претпоставке о друштвеним условима примене права у делима Дениса Галигана (Denis Galligan) и Џона Грифитса (John Griffiths). У другом делу одељка ћемо приказати теоријски оквир за анализу примене права у условима пост-социјалистичке трансформације и неизграђене правне државе.

### 2.3.1 Примена права

Спровођење закона и са тиме повезан процес остваривања социјалних права има своје неправне претпоставке и правне предуслове (Лубарда, 2010: 9). У овом раду ми ћемо се усмерити на друштвене факторе примене закона. Они који се тичу техничких карактеристика закона или његове усклађености са другим нормама, остаће, за сада, изван фокуса ове расправе<sup>33</sup>. Факторе који утичу на примену ми ћемо операционализовати на следећи начин: право се доноси и примењује у друштвеном контексту и зато су карактеристике тог ширег друштвеног контекста одлучујуће. У њих спадају институционални фактори, друштвени, односно, политички интереси који делују подстицајно или инхибирајуће на доследну примену права, друштвена клима у вези са применом права и ставови грађана и елите према примени права, те специфичне вредности

---

<sup>33</sup> Неуспешни закони су бројни, као што је бројна литература која се бави различитим пољима у којима законодавац није успео да донесе закон или да спроведе закон и постигне ефекте који су на почетку очекивани. То су случајеви у којима законодавац није успео да донесе или спроведе закон који би успешно регулисао друштвена деловања и односе и решавао сукобе који из њих настају (Galligan, 2003: 2). Код Лона Фулера (Lon Fuller) налазимо разматрања узрока због којих закони не успевају. Он издваја неколицину: људи не познају закон, ретроактивно законодавство, закони нису разумљиви, контрадикторна правила, правила која захтевају више од онога што су људи или организације у стању да ураде, превише честе промене правила, као и разлика између правила онаквих каква су објављена и њихове примене (Fuller, 1964: 39). Емпиријска истраживања показују да је закон неуспешан ако није прилагођен сврси и ситуацији, ако је лоше осмишљен и лоше написан или ако су аутори и доносиоци закона били подстакнути неким другим циљевима. Закон такође може бити неуспешан ако не постоје институције које су спремне да га спроведу у дело, те ако је у супротности са социјалним нормама које преовлађују у друштву. Закон има мало шансе да буде делотворан у друштву у коме постоји уверење да су закони непотребни, сувишни, те да их не треба поштовати (Galligan and Kurkchiaun, eds., 2003).

и праксе заједница (или полу-аутономних друштвених сфера, cf. Griffiths 2003, Galligan, 2007) у којима долази до примене права.

Када говоримо о примени закона ми ћемо се усмерити у нашој анализи на процес примене закона од стране службеника. Под службеницима ћемо подразумевати запослене у државним и јавним установама, регулаторним телима, итд. Примена закона у овом ужем смислу представља процес којим једно тело спроводи одређене мере и поступке с циљем да примени закон у одређеној ситуацији или да доведе друге људе до тога да поступају у складу са законом (Galligan, 2007: 294)<sup>34</sup>.

Питање примене права посматраћемо у овом раду и у институционалном, а не само антрополошком контексту. У таквом духу, Котерел прави разлику између спровођења закона (енг. *enforcing law*) и позивања на закон (енг. *invoking law*). У области кривичног права, каже он, држава има одговорност да спроводи законе. У области грађанског права, као што су уговорни односи, питања одштете и сл., држава по правилу ствара оквир за спровођење закона, док се од грађана очекују да се позову на законе и покрену процес њихове примене. Наравно, постоји јасна и социолошки релевантна веза између способности државе да спроводи законе и спремности грађана да се у решавању својих проблема позову на закон (Cotterrell, 1992: 247-248). Примена закона је у рукама различитих агенција, од полиције, која је задужена за дела из области кривичног закона, преко бројних агенција са различитим областима деловања и мандатима (заштита на раду, заштита потрошача, антимонополска политика, загађење природног окружења итд.). Нека од ових тела баве се ефикасношћу јавног сектора (на пример, агенције које контролишу рад јавних служби), а неке директно примењују законе (Инспекција за заштиту на раду).

Важну улогу у спровођењу закона имају „квази-невладине организације“ (енг. *quango od quazi-non-governmental organizations*) као што су независна регулаторна тела која имају моћ да спроводе истражне поступке када, на

---

<sup>34</sup>Разлика између примене закона и повиновања закону може бити нејасна. На пример, службеница који примењује закон у раду са клијентом истовремено примењује закон када је реч о другима, а када је реч о њој самој, повинује се закону. Да би се та нејасноћа решила, под применом закона подразумеваће се процес којим се обезбеђује повиновање закону како других тако и самих делатника (*Ибид*).

пример, процењују рад других организација или агенција, издају стандарде и правилнике итд. (Cotterrell, 1992: 257-258)<sup>35</sup>. Регулаторне агенције су почеле да се развијају услед жеље држава да смање трошкове примене закона. Осим тога, за њихов рад често је потребно специфично техничко или специјалистичко знање, као што је случај код Агенције за контролу лекова или различитих еколошких инспекција. Примењујући закон, регулаторне агенције имају различите стратегије. Истраживања су показала да су агенције некада склоније стратегијама преговарања и договарања, него присилне или судске примене закона (за детаље, Cotterrell, 1992: 259-270; Galligan, 2007: 303 ff). Нека друга искуства указују на висок степен неформализма у спровођењу закона (cf. Galligan and Kurkchayan, eds. 2003). Посредовање институција приликом примене закона показале се једним од кључних фактора и у примени закона у оквирима локалних самоуправа у Србији.

### 2.3.2 Друштвени услови примене права

Радови Џона Грифитса и Дениса Галигана представљају један утицајан начин интерпретације процеса примене права у савременој социологији права. Они нуде два наизглед слична теоријска оквира за разумевање феномена примене права. У наредном одељку ми ћемо укратко приказати њихове идеје и идентификовати оне елементе који ће, у наставку, бити кључни за нашу анализу.

У књизи *Право у модерним друштвима* Галиган врло детаљно разлаже факторе који утичу на примену права и у наставку текста укратко ћемо изложити његове налазе. Први фактор који утиче на примену права је „правна архитектура“ или *структура организација*. Под тиме се подразумева статут и друге норме које одређују структуру и начине функционисања једне институције. Нормативна структура унутар које службеници или званичници раде дефинише њихове послове и то како ће их обављати. Штавише, она отвара простор за интеракцију између саме организације, односно, њене правне

---

<sup>35</sup> Дobar пример представљају регулаторна тела у области медија у САД и регулаторно тело у области цивилног ваздухопловства у Великој Британији.

структуре и њеног друштвеног окружења (Galligan, 2007: 297). Нормативна структура одређује и специфичне захтеве у погледу тога шта треба да се уради и ти захтеви могу варирати. Неке норме захтевају да се испуне тачно спецификовани захтеви, на пример, да се сваком раднику обезбеди шлем. С друге стране, неке норме су усмерене на стандарде које треба постићи (на пример, да сваки послодавац предузме мере за заштиту здравља и безбедности радника). Ове друге норме отварају простор за преговоре и наговарања, остављају дискрециону моћ (у интерпретацији туђих поступака и одлучивању о мерама), те чине процес примене права специфичним. Штавише, неки закони не говоре о томе шта треба урадити, већ које исходе треба постићи. На тој равни процес примене постаје све дифузнији и сложенији. У свим овим случајевима, примена закона зависи од расположивих механизма (преговарања, уверавање, присила итд.) (*Ибид*: 299-302).

Други фактор који утиче на примерну права јесте *социјално окружење*. Под социјалним окружењем Галиган подразумева два аспекта: *правно* окружење које чине питања и ефекти који директно произлазе из правне структуре, а друго је *шири социјални контекст* унутар кога се право примењује. Званичници стварају правно окружење када примењују законе. Они полазе од претпоставке да је закон ауторитет који дефинише њихов статус, односно, статус организација, унутрашњу структуру, деловање и мисију. Ово је важна тачка аргументације – модерни правни системи почивају на претпоставци да званичници прихватају ауторитет закона - а као што ћемо касније видети, то није случај у свим модерним правним системима. На основу тог прихватања, званичници тумаче шта закон тачно захтева и развијају начине да те захтеве реализују, односно, те захтеве претварају у конкретно деловање<sup>36</sup> (*Ибид*: 312-314).

Шири социјални контекст односи се на низ идеја, веровања, друштвених институција, односа и деловања који имају утицај на процесе примене права. На

---

<sup>36</sup> Поред тога, да би применили закон, морају тачно знати шта закон тачно захтева, на основу чега ће донети одлуке о средствима и стратегијама које ће применити (на пример, договарање уместо присиле). Они такође морају знати шта се све убраја у закон, да ли у то спадају и меки закони и до које мере су они обавезујући. Тек онда наступа читав низ питања у вези са одликама правног окружења унутар кога се примена права одиграва (*Ибид*: 314-317).

самом почетку, у свакој организацији у којој званичници тумаче законе и креирају механизме или стратегије за његову примену, постоје веровања и идеје о томе шта је сврха рада, шта је сврха закона, а шта организације. Запослени у једној организацији деле те идеје и њихова веровања настају под утицајем ширих друштвених фактора и истовремено утичу или управљају поступцима званичника<sup>37</sup>. Галиганов концепт социјалне сфере покушава управо да ухвати ове елементе (*Ибид*: 321).

Грифитс има другачији приступ. Он критички преиспитује „инструменталистички“ приступ у примени права који примену види као процес „одозго-на-доле“ којим се садржај правних прописа преноси и примењује. У овом оквиру, правило се посматра као средство које стоји на располагању онима који доносе одлуке и примењују јавне политике - правило је средство друштвене промене и постоји претпоставка о директном каузалном односу између правила и друштвених последица (Griffiths, 2003: 13). Иза овог становишта стоје претпоставке о томе да су појединци атомизовани, да имају сво потребно знање о правним прописима, да постоји правни монизам (то јест да закон који доноси држава има неку врсту монопола у сфери правила) и да је законодавац аутономан и изолован од социјалног контекста. Овакав инструментализам, каже Грифитс, иако присутан међу креаторима јавних политика и истраживачима у области социологије права, готово никад није експлицитно изведен и многи од њих нису свесни ових претпоставки (*Ибид*: 16).

Насупрот томе, социолошка парадигма (или *social working* приступ, како је он назива), заснована је на следећим претпоставкама: човек је друштвено биће и право се бави друштвеним бићима у специфичном друштвеном контексту; постоји много проблема у комуницирању и преношењу садржаја правних норми и током тог процеса поруке се трансформишу и поједностављују; постоји правни плурализам и држава је само један од многи извора права и, коначно, закони се не могу одвојити од друштвеног живота. Писање закона је високо специјализован процес који спроводе професионалци, али то није аутономан друштвени процес. Људи који пишу законе такође су укључени у друштвени

---

<sup>37</sup> Наравно, Галиган се не залаже за детерминизам и не каже да друштвени утицаји искључују људске одлуке, већ тврди да друштвени фактори утичу при доношењу одлука (*Ибид*: 322).

живот и тај процес је један од начина међусобне интеракције људи (*Ибид*: 17-18).

Директна последица правила, каже даље Грифитс, јесте његова примена или понашања које следи правило. Индиректне последице су у социјалној равни – вожња десном страном или боља координација саобраћаја. То су прави циљеви које је законодавац имао на уму када је правио закон и на овом плану се не може направити општа теорија о примени права, тако да је његов приступ ограничен на директне последице. Ако хоћемо да пратимо инструменталистички приступ, ми можемо имати једну теорију о поштовању правила и читав низ конкретних теорија (*policy theories*, како он каже) које повезују директне и индиректне последице за сваки појединачни закон: једну за употребу алкохола и безбедну вожњу, другу за везу између механизма закупа и употребе пољопривредног земљишта, трећу за контролу еутаназије итд. (*Ибид*: 9-10, 21). Директне последице могу бити примарне и секундарне. Примарне последице представљају примену оног стандарда понашања које правило захтева, а секундарне последице представљају напор да се обезбеди да и друге особе поштују правило. Слично као и Сарат, и он наглашава да ако се усмеримо на проблематичне случајеве, можемо занемарити чињеницу да се највећи део примене права одвија без сукоба и препрека (*Ибид*: 10-12).

Да би конструисао општу теорију о примени права, то јест о директним последицама права, он се ослања на појам „полуаутономних социјалних поља“ (енгл. *semi-autonomous social field*). Унутар таквих социјалних поља одвија се примена закона, а сам тај контекст је нормативно хетероген. У том оквиру се врши социјализација када је реч о примени права – ту се учимо која правила да поштујемо, када и како. Осим државе, полуаутономна социјална поља су и радне јединице у фабрикама, станари једне зграде, образовна институција, затвор, религијска или етничка група итд. Једини критеријум да се једна група назове полуаутономним социјалним пољем је да има одређени степен аутономије у регулисању понашања својих чланова (*Ибид*: 23-25)<sup>38</sup>. Грифитс затим показује

---

<sup>38</sup> И ова теорија има своју сасвим експлицитну претпоставку – правни плурализам – односно, идеју да држава није једини извор права и да постоје многи нормативни пореци који паралелно егзистирају. Ти не-државни оквири крећу се од етничких заједница до универзитета који намећу своја правила понашања. Резултат је да се сви облици социјалне контроле посматрају као закон

на примерима лекарске праксе у вези са еутаназијом како социјална правила полуаутономних сфера лекарске професије, те оне које се тичу односа лекар-пацијент, утичу на различите праксе у вези са применом закона. Он наглашава да не треба стављати нагласак само на оне случајеве када закон није примењен због друштвеног отпора (често каже он, није реч о отпору него недостатку подршке за примену закона), већ да је корисно истраживати и случајеве у којима је закон примењен успешно управо захваљујући социјалној контроли унутар полуаутономних социјалних поља (*Ибид*: 35-38).

Разматрање Галиганове и Грифитсове теорије указује на неколико налаза релевантних за расправу о друштвеним условима примене права у Србији. Прво, једна од претпоставки примене права од стране државних службеника, као што сматра Галиган, јесте неподељена вера у то да закон треба да важи и да се примењује. Као што знамо, а и као што ћемо имати прилике да видимо у наредним поглављима, то не важи за Србију у којој правна држава није изграђена, као ни многи институционални механизми који јој стоје у основи (а пре свих, независно судство). С друге стране, вредности, норме и устаљене праксе једне полуаутономне сфере одређују сам процес примене права. То важи и за бирократију, коју ћемо посматрати као једну такву полу-аутономну социјалну сферу, чијим радом, између осталог, управљају и таква правила и норме. У наредном одељку изложићемо управо ове елементе теоријског оквира прилагођеног друштвеним околностима у Србији.

### 2.3.3 Правна држава и правна култура

У овом раду бавимо се применом права од стране државних и јавних службеника, то јест, од стране бирократа. Државна бирократија је једно полуаутономно друштвено поље унутар кога су развијена правила о томе како се примењују правила и унутар њих одвијају се два важна процеса: интерпретирање правила и избор стила примене правила (*Ибид*: 61; *cf.* Cotterrell, 1992: 257 *ff.*; Galligan, 2007: 303 *ff.*). Ови процеси одлучујуће утичу на примену

---

(Tamanaha, 2000).



права, поготово у локалном контексту. У квалитативној анализи пошли смо од претпоставке да је примена закона одређена „подлежећим“ нормама, вредностима и устаљеним праксама којима се руководе службеници. Међу њима се налазе схватања о улогама кључних актера – државних и јавних службеника и политичара – начинима рада и моделима функционисања локалних бирократских система, веровањима и вредностима у погледу друштвеног статуса и значаја закона и њиховог поштовања, те знање о томе шта правне норме стварно захтевају од грађана и службеника<sup>39</sup>. Ове норме, вредности и схватања покушаћемо да доведемо у везу са ширим схватањима, оличеним у српској правној култури, и структурама за које верујемо да леже у њиховој основи.

Друга важна претпоставка од које полазимо у овом раду је да се стварање и примена закона не могу разумети без увида у шири друштвени контекст и питања државне власти, друштвених интереса и правне државе, односно, владавине права<sup>40</sup>. Под владавином права подразумевамо правни и политички систем у коме су државни службеници и грађани ограничени законом и понашају се у складу са законом. Владици службеници су у два смисла ограничени законом: они морају да се понашају у складу са позитивним правом. У супротном, следи им законска казна. Други елемент овог значења је да они могу да мењају закон, али само на начин који је прописан законом. У модерним друштвима, еквивалент овом ограничењу у вези са променом права представљају људска права (Таманаха, 2004: 117-118; Васић, 2004: 43). Следећи важан аспект владавине права је формална легалност. Ово одређење владавине

---

<sup>39</sup>Истраживања показују да је то увек проблематичан аспект и да се службеници чешће ослањају на искуство и на очекиване исходе понашања, а не на прецизна упутства (Griffiths, 2003: 46 ff).

<sup>40</sup>Појмови правна држава и владавина права настали су на двема академским и историјским традицијама. Концепт владавине права укорењена је у британској историји и оставила је дубок траг на уставне аранжмане у САД и другим земљама које су следиле британску традицију. Идеја правне државе најпре је настала у немачкој либералној култури у другој половини 19. века, а одатле се проширила у Европу. Иако су настали на различитим историјским и академским традицијама, неки аутори сматрају да постоји „концепцијска еквиваленција“ ова два појма (Zolo, 2007), неки наглашавају разлике међу њима (Pollombella, 2009), док многи други ове термине користе као синониме, наглашавајући разлике међу њима, али водећи се колоквијалном употребом. Пошто ово није правно-историјска или историјско-социолошка анализа и зато што смо суочени са просторним ограничењима, ми се питањем односа правне државе и владавине права нећемо више бавити и у наставку текста користећемо оба термина наизменично, претпостављајући да имају јединствено значење (за детаљнију расправу cf. Васић, 2004).

права подразумева да се закон зна унапред, да је општи, јасан, стабилан и изванредан и да се на све једнако примењује. Ово је доминантно становиште међу правним теоретичарима о владавини права у контексту либерализма и капитализма. Хајек (Hayek) је инсистирао на овом одређењу, говорећи да владавина права омогућава да се са сигурношћу предвиди како ће власт користити своја средства принуде у датим околностима и да се на основу тог сазнања планирају индивидуални послови (Hayek, 1994: 80). На овај начин закон остварује своје функције: ограничавање државних службеника, успостављање поретка, координирање понашања и трансакција међу појединцима.

Неколико институционалних и културних предуслова владавине права је важно за нашу расправу: независно судство, раширено уверење и оријентација међу грађанима и државним службеницима да закон влада и да треба да влада; снажна професија правника и правна традиција која је усмерена ка поштовању владавине права (Tamanaha, 2007: 7-15; Bellamy, 2003). У овом раду ми полазимо од претпоставке да у Србији није учвршћена правна држава (за детаљну анализу и индикаторе, *cf.* Вуковић, 2011б). Правна држава није атрибут које једна држава има или нема, већ пре сматрамо да се свака држава може лоцирати на једној замишљеној континуираној скали имања, односно, одсуства правне државе. Као индикатори развијености правне државе узимају се показатељи у вези са заштитом својинских права, корупцијом или изградњом независног судства.

У основи правне државе и институционалних решења које је одликују стоје одређени друштвени интереси. Правна држава, какву данас познајемо, настала је кроз борбу различитих друштвених интереса (племства, монарха и капиталистичке класе) која је разрешена кроз механизме усклађивања друштвених интереса и моћи, а уз помоћ сета метаправних идеја о природном праву (за детаљнију анализу, *cf.* Unger, 1976; Tamanaha, 2004)<sup>41</sup>. Данас је концепт

---

<sup>41</sup> Иако друштвене основе правне државе налазимо у плурализму интереса, он сам по себи није довољна гаранција да ће се развити правна држава. У околностима у којима постоје јаке друштвене групе, оне се могу договорити да се ослоне на флексибилне аранжмане којима ће балансирати своје интересе, а да не раздвајају законодавство од администрације или суђења. Зато су трансцендентални или метаправни принципи природног права други неопходан услов за

правне државе разрађен, али да би успешно функционисао, исто као и када је реч о демократији, и даље је потребна одговарајућа друштвена основа. У томе се концепт правне државе не разликује много од демократије – у оба случаја морају постојати одговарајући друштвени интереси који ће такав тип владавине одржавати (*cf.* Przeworski, 2003, Weingast, 1997).

У овој расправи, правну државу посматраћемо као баланс моћи и друштвених интереса. Правна држава настаје када ниједан од доминантних друштвених актера не успева да наметне контролу над кључним економским и политичким ресурсима и тако трајно искључи друге актере из утакмице. Правну државу посматрамо као идеју о саморегулацији и самоограничавању државне власти: правна држава омогућава правну и имовинску сигурност појединцима и групама који нису на власти (онда када нису на власти) тако што групама и појединцима који су тренутно на власти ограничава власт, односно, ограничава садржај и моћ употребе ресурса који проистичу из положаја на власти.

Да би се успоставила правна држава, морају постојати друштвени интереси који ће подржати и промовисати такве тежње. На нешто конкретнијем плану, морају постојати *друштвене групе* које носе ове интересе. То могу бити елите чији је структурни положај у друштву и на тржишту такав да имају интерес од успостављања правне државе (аналогно положају племства које се борило против апсолутне власти монарха или независних трговаца чије су интересе угрожавали самовоља краљева и племића, али и притисци католичке цркве која је трговину и финансијске услуге сматрала недостојним послом) или средњи слојеви (укључујући ситне и средње предузетнике, независне професије, стручњаке и др.) који имају јасне интересе да се моћ државе ограничи и да се извршна власт стави под контролу закона и независног судства<sup>42</sup>. С друге стране, државе које се налазе у процесу демократске консолидације, а имају одговарајућу неповољну институционалну и културну историју, често бивају „заробљене“ и постају жртве јаких и утицајних група и појединаца, „патрона“ и

---

успостављање правне државе. Они доносе идеје једнакости и граница које већина не сме прећи када је реч о сфери индивидуалних права (Unger, 1976:84-85).

<sup>42</sup> Ако се, пак, окренемо међународној арени као извору владавине права, ствари постају још једноставније. У области доношења и примене закона државе се налазе лупом међународне јавности; закони морају бити у складу са стандардима међународних конвенција, као и њихова примена. У савременом српском контексту, интернационализација процеса успостављања правне државе додатно је повезана са процесом европских интеграција.

мрежа њихових клијената<sup>43</sup>.

Капитализам и слободно тржиште представљају институционални, идеолошки и политички оквир који је пресудно утицао на јачање идеје о владавини права. Посматрано у историјском контексту, нарастајућа капиталистичка класа тражила је заштиту своје имовине и уговора и предвидљивост и поузданост у спровођењу закона. На научном и идеолошком плану, либерализам је био теорија која је рефлектовала нове друштвене односе и интересе буржоазије (Таманаћа, 2004: 43-44). Веза капитализма и владавине права је нераскидива: капитализам почива на заштити индивидуалних својинских права, слободном уговарању, независном судству које непристрасно одлучује о законима и њиховој примени, а све то захтева неку форму конституционализма. Исти ти концепти стоје, као што смо видели, у основи идеје владавине права (*cf.* Пејовић, 2004, Ђурковић, 2005, Scheyerman, ed., 1996).

Посматрајући је у једном ширем теоријском контексту, правна држава стоји у тесној вези са *демократијом*. Од бројних значења материјалног (а не само формалног) појма правна држава – влада ограничена законом, једнакост пред законом, ред и закон, предвидљива и ефикасна правда, јавна управа која поштује основна људска права – један значајан део захтева демократски поредак. Без демократије није могућа једнакост пред законом, предвидљива и ефикасна правда и заштита људских права (Morlino, 2010: 40; упореди и Maravall and Przeworski *едс.* 2003; за другачије становиште, *cf.* Zolo, 2009:32ff). У контексту модерних држава, расправе о демократији и владавини права преклапају се (нпр. Przeworski, 2003; Weingast, 1997). Иако се тиме умањује оштрина и угрожава јасноћа појма владавине права (*cf.* Таманаћа, 2004), ми ћемо се кретати управо том стазом, јер ће велики део наше расправе бити посвећен одговорности и контроли власти, темама које подједнако спадају у домен теорије демократије и владавине права.

Развијеност правне државе утиче на процес примене права. У одређеном смислу, то је таутологија, али истовремено указује и на шири друштвени

---

<sup>43</sup> За студије о Србији упореди Антонић, 2006; Арандаренко и др, 2008; Беговић и др., 2011; Беговић и др., 2010; Беговић и др., 2004; Вуковић, 2005

контекст и друштвене интересе који утичу на процес примене права и у оним сегментима које не схватамо нужно као карактеристике правне државе (осим, наравно, ако примену сваког правног акта не прихватамо као индикатор владавине права, чему ми нисмо склони). Владавина права скопчана је са карактеристичном правном културом. Правну културу чини скуп норми, вредности и образаца понашања који одликују општу популацију (па је онда реч о екстерној правној култури) или само професионалну заједницу правника (па је онда реч о интерној правној култури) и који утичу на правно оријентисано понашање, укључујући и примену закона (за детаљне расправе, *cf.* Friedman, 1969; Cotterrell, 1997; Cotterrell, 2006; Gibson and Caldeira, 1996; Nelken, 2004 и поглавље 6). У елементе правне културе спадају и ставови према владавини права, неутралности права и релативна важност која се придаје механизмима који стоје у основи правне државе. Без разматрања праве државе и екстерне правне културе у Србији ми не можемо разумети ни процесе примене права нити специфичне друштвене услове који утичу на примену права.

## 2.4 Резиме

У овом поглављу изложили смо следеће кључне елементе теоријског оквира:

- (1) Друштвени контекст у коме се одвијају промене закона и јавних политика које пратимо у овом раду обележене су процесима пост-социјалистичке трансформације и глобализације. Оба ова процеса довела су до дубоких промена у структурама привреда и друштава, али и политичких образаца, начина одлучивања и вредностима и идеологијама које доминирају у модерним капиталистичким друштвима.
- (2) Кључне друштвене детерминанте чији утицај пратимо јесу држава, тржиште и вредности. Држава је значајна за анализу настанка и примена социјалног права зато што ћемо се бавити анализом правних аката само уколико их је донела држава, зато што је држава одговорна за примену и

праћење примене социјалног права и у највећој мери одговорна за стварања ванправних претпоставки за примену закона, од буџета до јавних установа и јавних овлашћења. Тржиште је значајна институција јер се на њему одвијају активности и друштвени односи који су предмет социјалног права, зато што од развијености тржишта и привреде, те структуре тржишних актера, зависи способност државе да примењује социјално право. Обе ове детерминанте пролазе кроз процесе дубоке трансформације у склопу описани глобалних промена на прелазу из 20. у 21. век. На крају, вредности и идеологије пратимо због значајних промена које се у овој равни одвијају у контексту пост-социјалистичке трансформације и глобализације и утицаја које имају независно од структурних промена у политици и економији.

- (3) Актери промена које посматрамо су политичке и економске елите и ми ћемо се детаљно бавити њиховим интересима и стратегијама. Посебну пажњу заслужују под-елите, мрежа стручњака, бирократа, привредника и консултаната који у одређеним области утичу или формулишу законе и јавне политике. структура и утицај средњих слојева посебно су важни због друштвене основе и подршке променама.

У наредним поглављу бавићемо се детаљном анализом друштвеног контекста и детерминанти. Следеће поглавље посвећено је управо анализи глобализације и друштвеним и економским променама које она са собом носи.

### **3 ТРАНСФОРМАЦИЈА СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ**

Ово поглавље посвећено је излагању првог дела друштвеног контекста – глобализације. Најпре ћемо се позабавити кључни идеолошким и програмским променама у области социјалног права и социјалне политике, а у другом делу поглавља ћемо анализирати деловање кључни међународних актера у овој области.

#### **3.1 Повлачење државе: глобални трендови у социјалној политици**

##### **3.1.1 Структурне промене у капиталистичким привредама**

Током последњих деценија двадесетог века дошло је до корених промена у модерним капиталистичким привредама. Многе од тих промена имале су далекосежне последице по социјална права грађана и социјалну политику. Традиционална држава благостања нестаје, а већ сасвим јасно се види нови економски поредак. Традиционалну кејзијанску држава благостања (заснована на фордистичком типу масовне производње) одликовале су следеће кључне карактеристике:

- Међу различитим просторним формама политичког организовања, држава је сматрана примарним. Локални и регионални ниво служе пре свега да пренесу националне економске и социјалне политике. Кључне наднационалне установе и међувладине организације служе да промовишу сарадњу међу државама.
- Државна економска стратегија и економска регулатива заснована је на претпоставци о постојању релативно затворених националних економија.

- Међу различитим просторним формама економског организовања, национална економија је имала примарни значаја за државне интервенције.
- Примарни објекат политика благостања и социјалне репродукције биле су домицилне популације. Многе од ових политика претпостављале су „породичну плату“ (енгл. *family wage*) и доживотно запослење.
- Основне јединице социјалне базе државе били су појединачни политички субјекти који су, као грађани националне државе, имали различита грађанска, политичка и социјална права и били организовани као чланови синдиката и пословних удружења.
- Домаћа политичка борба водила се на политичкој оси „национално-популарно“ (Jessop, 2002: 71-72).

Овакав економски, политички и социјални поредак нашао се у кризи од 70-тих година прошлог века. Криза је настала онда када су националне границе постале недовољно широк оквир за нарасле амбиције и потребе производног капитала. Да би се наставио раст производње и избегли проблеми настали услед zasiћености домаћих тржишта, фирме су почеле да траже страна тржишта. Осим страних тржишта, фирме су тражиле и стране и јефтине изворе кредитирања, као и „пореске рајеве“ како би на ова два начина смањили трошкове производње и повећали профит (Jessop, 2002: 81)<sup>44</sup>. Ове стратегије значиле су, уједно, да релативна затвореност фордистичких економија више није била тако чврст оквир за социјалне и економске политике. Ове стратегије подривале су основе социјалне солидарности на којима су ова друштва почивала у послератном периоду.

Резултат ових процеса је настанак новог типа капиталистичких односа. Оно што Џесоп назива пост-фордистичка или шумпетеријанска држава благостања могло би се укратко описати на следећи начин: држава тежи да

---

<sup>44</sup> Фордистичке економије додатно је подрила нафтна криза из 70-тих, када су западне привреде остале ускраћене за јефтине енергенте на којима се њихова производња до тада заснивала.



промовише сталне иновације и флексибилност у релативно отвореним привредама тако што интервенише на страни понуде и јача конкуритивност и конкурентност саме привреде. Примарни организациони концепт јесте привреда заснована на знању. Док је кејнзијанска држава благостања била заинтересована да прошири социјална права својих грађана, шумпетеријанска држава благостања је више заинтересована да пружи услуге које ће користити пословном сектору. Она тиме ставља индивидуалне потребе грађана на друго место. Управо зато су у овом контексту најзначајније биле политике које се баве тржиштем радне снаге, образовањем и тренинзима (Jessop, 2002: 250-251)<sup>45</sup>.

У последњим деценијама 20. века променила се структура западних привреда – расте удео услужне економије, а смањује се удео индустријске привреде. На то су утицала два процеса: (1) технолошки развој и аутоматизација производње и последично смањење потребе за радном снагом, и (2) либерализација и глобализација светске економије. У научној литератури не постоји сагласност око свих последица глобализације и либерализације. На пример, научници се не слажу у вези са утицајем страних директних инвестиција на промене у привредама развијених земаља. Постоје анализе које указују да је раст страних директних инвестиција утицао на деиндустријализацију најразвијених земаља (Alderson, 1997). С друге стране, противници овог становишта инсистирају на разлици између деиндустријализација која је последица технолошког развоја и смањене потребе за ниско-квалификованом радном снагом и деиндустријализације која је последица сељења индустрија у земље и делове света са јефтинијом радном снагом. Еспинг-Андерсен, рецимо, сматра да је утицај технолошког развоја на

---

<sup>45</sup> У кејнзијанској држави благостања, плата је третирана као извор потражње. Раст плата значио је и раст потражње у релативно затвореним економијама у којима је доминирала масовна производња. Са интернационализацијом капитала и појавом оног што он назива пост-фордизмом, дошло је и до промене у овој логици: сада се плате све више посматрају као трошак производња, а тек на другом месту као извор тражње. Фордизам је био заснован на компромису између организованог рада и интереса индустријског капитала, а у пост-фордизму овај баланс моћи померен је ка капиталу. Одговор на нове прилике зависио је од институционалних аранжмана и специфичних околности сваке оф економија модерног запада. У оним економијама у којима је радна снага посматрана као фиксни трошак (Немачка, Јапан) и у којима су синдикати били снажни (Белгија, Немачка, Шведска), нагласак је стављен на иновације и развој вештина како би се задржале високо-технолошке привреде са високим примањима и високим стопама раста. С друге стране, у земљама у којима је радна снага посматрана као варијабилни трошак (Велика Британија и САД) или тамо где су синдикати били слаби, сигурност радног места је умањена (енгл. *hire-and-fire* или запосли-отпусти стратегија) (Jessop, 2002: 105-106).

деиндустријализацију и губитак ниско-квалификованих послова у земљама Запада далеко већи од утицаја глобализације и сељења индустријских погона. Значајнији губитак радних места због конкуренције из Азије и других делова света догодио се само у САД и Великој Британији, двома економијама којима су традиционално доминирали ниско-квалификована масовна индустријска производња (Esping-Andersen, 1999: 100 и даље). Независно од тока и исхода ове дебате, економским и социјалним политикама и јавним дискурсом у великој мери доминира схватање да либерализација економије доводи до раста конкуритивност, да тржишта рада постају све нестабилнија, те да расте и покретљивост рада, капитала и становништва. Пошто је капитал мобилан, може се селити из земље у земљу – ма колико начелан, овај аргумент је подстакао смањивање пореза и радничких права како би се привукли инвеститори (феномен на који се означава као „трка ка дну“, енгл. *race to the bottom*). У таквим околностима, модерна социјална политика и социјална права пролазе кроз корените промене.

Кључна одлика нове социјалне политике је њена субординација економској политици и наводним захтевима конкурентности (Jessop, 2002: 152-153)<sup>46</sup>. Питања глобалне конкурентности и способности привлачења страних инвестиција представља јак политички аргумент за смањивање издатака за социјалну политику, мања права радника итд. (*cf.* Swank, 2002). Сами програми су, као што ћемо видети у наредним поглављима, усмерени на смањивање јавних расхода, посебно оних који се односе на неактивне чланове друштва (пензионери, незапослени, неактивни), заснивање јавних политика не на солидарности већ на индивидуалној одговорности, те условљавање и таргетирање програма.

---

<sup>46</sup> Други аутори су нешто умеренији од Џесопа. Криза и трансформација државе благостања, сматра Гилберт, наступила је услед заједничког дејства више фактора. Неки од њих су структурни, као што је демографско старење и немогућност да се даље повећава пореско оптерећење. Неки су, пак, идеолошки, као што је растућа вера у тржишну економију. Сви ови фактори делују у истом правцу и удаљавају нас од система у коме је држава пружала бројне широко дефинисане бенефиције (Gilbert, 2002: 42)

### 3.1.2 Нови социјални ризици

Нове друштвене ризике супротстављамо старим друштвеним ризицима. У ове друге спадају сиромаштво услед старости, болести, незапослености и инвалидитета. За њих је карактеристично да су били универзални, односно, могли су да погоде све чланове једног друштва. Управо зато, програми који су уклањали ове ризике финансирали су се из пореза и доприноса. Иза тог механизма стајали су раширени облици солидарности. Пошто је већина популације у индустријским друштвима мислила да ће им бити потребне услуге социјалне заштите, солидарност је било могуће мобилисати. Готово сва истраживања закључују да пензије, здравствена заштита и помоћ особама са инвалидитетом представљају високо легитимне програме, јер се ове потребе не могу задовољити преко тржишта, а и сваки становник или радник може себе да замисли у улози потенцијалног или кад-тад актуелног корисника ових програма (Taylor-Gooby, 2004: 9-11).

За разлику од старих социјалних ризика, нови ризици не погађају све, већ само неке сегменте популације и то у појединим фазама живота. Нови социјални ризици јављају се услед промена у структурама модерних западних привреда (прелазак са индустријске на услужну економију), промењених схватања друштвених улога (мирење родитељских обавеза и каријере код жена) или дубоких демографских промена повезаних, пре свега, са старењем популације.

Прва непосредна последица трансформације развијених економија јесте раст незапослености. Док је у златно доба државе благостања незапосленост у Западној Европи била од 1% до 3%, крајем 20. века двоцифрена стопа незапослености уопште није била реткост (Huber and Stephens, 2004). Током 1960-тих година, незапосленост није била ризик за висококвалификовану радну снагу, па ни за велику већину радника. Крајем века ситуација се променила – многи радници остали су без посла услед гашења индустријских постројења. У периоду од 1979. до 1993. године удео запослених у индустрији у укупно

запослености у земљама ОЕЦД опао је за 22% (Esping-Andersen, 1999: 103). Да ствари буду горе, њихове квалификације недовољне су да би нашли нови посао, што их чини далеко рањивијим и подложнијим дугорочној незапослености. С друге стране, нова услужна економија не може да апсорбује вишак радне снаге отпуштене из индустријског сектора. Сам услужни сектор је радно интензиван, али у њему своје место налази другачија радна снага – ниско квалификована, али све више женска радна снага. Раст удела женске радне снаге последица је раста удела послова које су жене некада радиле као неплаћени кућни рад – припрема хране, услуге личне хигијене, услуге бриге и старања итд. (Esping-Andersen, 1999: 105).

Саме економије, иако расту, не стварају нова радна места. *Jobless growth*, или раст без раста запослених, карактеристика је готово свих модерних западних економија. Ово ствара додатни притисак на тржиште радне снаге – како од стране оних који су на њему некада били активни учесници, тако и од стране младих, који тек на њега пристижу. Они који успеју да задрже своје запослење суочавају се са новим изазовима: стећи или сачувати стабилно запослење у променљивим привредним околностима, обезбедити посао који доноси „пристојну зараду“ која може да обезбеди сигурност појединцу или породици и наћи посао када долази до убрзаног „застаревања“ квалификација (Taylor-Gooby, 2004: 3-6).

Промене које пратимо нису дотакле само економију, већ и друге сегменте друштва, на пример, породичне и родне улоге. У доба класичне државе благостања, типична породица састојала се из храниоца, обично је то био муж и отац, незапослене мајке и деце о којима је она водила бригу. Међутим, у деценијама које су од тада протекле, ствари су се промениле из корена. Услед економских и друштвених промена, све више жена излази на тржиште рада. С једне стране, то је последица структурних промена у сфери економије: једна плата мушкарца храниоца више није довољна да обезбеди егзистенцију породици. С друге стране, женски и феминистички покрет довели су до еманципације и све веће заинтересованости жена за професионални рад изван куће. Ови процеси нужно доводе до све већих проблема у мирењу две улоге: родитеља и радника, односно, актера на тржишту рада. Сасвим конкретно, жене

су у већем ризику од сиромаштва када не раде, а деца су у већем социјалном ризику онда када мајке раде, а недостају услуге подршке деци и породици. Услуге за породицу се могу наћи у јавном или у приватном сектору – оне прве су често недовољно развијене, а ове друге су по правилу превише скупе. То мајке које раде доводи у стање растрзаности између двеју улога, а децу у ризик од сиромаштва и недовољне бриге.

Коначно, процеси демографског старења становништва, уз описане промене на тржишту рада и већу партиципацију жена, доводе до ризика и притисака и у вези са бригом о старима. Као и када је реч о друштвеној подршци родитељству, брига о старима се само делимично социјализује и измешта изван породице, али се породицама не пружа довољан ниво подршке да могу да издрже терете радног ангажмана и породичне бриге.

Стари социјални ризици били су универзални и финансирали из пореза или доприноса. У основи таквих друштвених мера стајала је раширена друштвена солидарност. За разлику од њих, нови социјални ризици погађају само неке делове популације и државе се суочавају са питањем како да оправдају те нове трошкове и легитимишу јавне политике. Многе јавне мере конципиране су тако да пруже подршку људима да сами обезбеде себи адекватне приходе кроз плаћени рад. То се постиже подстицањем и оснаживањем различитих избора и образаца понашања, пре него преко социјалних давања. Такве мере такође се стављају и у контекст националних економских стратегија чији је циљ да се ојача економска конкурентност на глобалним тржиштима.

### 3.1.3 Увођење нових принципа и вредности

Економске и друштвене промене скициране у претходном одељку пратиле су и идеолошке промене. Оне су промениле логичке и вредносне основе традиционалне концепције државе благостања. У њима, посебно место заузима нагласак на индивидуалној одговорности који прожима ново размишљање о социјалној политици, као и саме јавне политике. Штавише, та

идеја представља један од стубова нове социјалне политике – она готово да преузима место које је имала државна или јавна брига и колективна солидарност. У основи, нова социјална политика почива на идеји да је појединац одговоран за сопствено благостање, а улога државе је да му помогне или да га подстакне да своје потенцијале развија. Од свих потенцијала, најважнији су они који омогућавају активно учешће на тржишту радне снаге, било да је реч о знањима, вештинама или ставовима.

Ова промена је у литератури различито описивана, као прелаз од кејнзијанске државе благостања као шумпетеријанској држави радног ангажовања, као прелаз са социјалних права на обавезе, пасивних на активне мере, „трећи пут“ и сл. Гилберт (Neill Gilbert) на ову промену реферира као на развој „државе која подстиче“ (енгл. *enabling state*) и која нуди јавне програме који јачају индивидуалну одговорност (Gilbert, 2002: 10, 16). Оно што обједињује све ове теоријске приступе је сазнање да се у новим програмима и законима, јавне услуге легитимишу потребом да се јачају капацитети појединаца да се изборе са опасностима (ризицима) тржишта, а од појединаца се очекују активан однос у заштити сопствених интереса и развој диверсификованих индивидуалних стратегија. Права, пре свега социјална права, морају бити праћена одговорношћу. И док нико, како каже Гилберт, не спори идеју да права и одговорности иду заједно, док год је јасно о којима и чијим правима и одговорностима је реч, вреди нагласити да је тај нови морални дискурс готово искључиво био усмерен на једну категорију корисника државе благостања – сиромашне незапослене (Gilbert, 2002: 65). Слично томе, највећи део дискурса о потреби да се смањи ниво издвајања за социјалну заштиту, те да се програми условљавају тестовима понашања и имовине, усмерен је на најрањивије сегменте популације, посебно оне који нису активни на тржишту рада (Jessop, 2002).

Када је реч о незапосленима, три теме карактеришу реторику која прати програме за незапослене: прелазак са пасивних на активне мере, нагласак на одговорности уместо на правима и редефинисање циљева јавних политика – од одржавања прихода ка социјалној инклузији. У модерној Европи, социјалне политике левице и деснице конвергирају ка концептима социјалне инклузије

(на тржишту радне снаге), оснаживања (да се заради плата), активације (да се нађе посао) и одговорности (да се преузме посао) (Gilbert, 2002: 61. 67). На сасвим конкретном плану, јавне политике и закони у области социјалне политике који су донети за време владавине Била Клинтона (Bill Clinton) и Тонија Блера (Tony Blair) отелотворили су ове идеје. Нови програми заснивају се на индивидуалним плановима (на пример, индивидуални планови запошљавања или социјалне заштите) и уговорним обавезама између пружалаца и примаоца услуге (корисници програма за незапослене у обавези су да траже посао или да похађају обуке да би добијали државну помоћ), а правила уласка у програме постају веома рестриктивна, док се излаз корисника из програма убрзава (Gilbert, 2002: 73; Bussemaker, ed.1999). Заснивање концепта социјалне инклузије на укључивању у тржиште радне снаге (а постоје, треба имати у виду, и шира читања овог концепта *cf.* Бабовић, ур. 2011, Вуковић, 2011, Бабовић, ур. 2010, Вуковић, 2010) има озбиљне импликације на статус корисника државне интервенције, логику и оправдање те интервенције, као и њене исходе.

Послератна држава благостања легитимисана је мерама којима је прошириван круг оних који су имали користи од општег раста. То је постигано најпре политиком општег запошљавања, а много мање социјалним трансферима (Mishra, 1977: 113; Jordan, 2006: 123-124). Држава сада одустаје од политике пуне запослености и замењује је идејом *пуне запошљивости*. На тај начин, одговорност за интеграцију на тржиште рада пребацује се на појединца. Нова парадигма захтева од појединаца да развијају сопствене стратегије и потенцијале који ће их штити од негативних ефеката економских промена. Те стратегије могу укључивати приватну пензиону штедњу, учење током читавог живота, флексибилност у погледу радних ангажмана, учење вештинама које су потребне на тржишту или просто активацију, мотивацију и развој самопоуздања. У сваком случају, свде се на идеју да појединци треба да имају довољно личног капитала, људског и материјалног, да им помоћ државе не буде потребна. Држава се преусмерава са „пасивних политика“, чији је циљ био да се одржи друштвено прихватљив ниво прихода или смање неједнакости, на „активне политике“, које теже изградњи капацитета, одговорности и мотивације

појединаца. Активна социјална политика добија изразито позитивну конотацију, а пасивна изразито негативну.

Директну помоћ држава даје само најсиромашнијима, искљученим и маргинализованим, дакле, онима којима је помоћ и најпотребнија<sup>47</sup>. Уводи се читав низ тестова које појединци пролазе како би имали право на помоћ државе – мере социјалне политике и социјална права резервишу се за оне који прођу тест *прихода* (сиромашне) или *понашања* (спремни да се активирају и унапреде свој положај). Од самих почетака државе благостања, универзална права примарно су била обележје скандинавских социјално-демократских режима и, донекле, социјалистичких режима (наравно, са великим разликама у квалитету). Ове државе одустале су од многих, ако не и свих универзалних социјалних права (заснованих на држављанству/грађанству). Очекивано, много већи удео условљених права налазимо у либералним системима социјалног старања. Данас таргетирани програми чине, на пример, читавих 100% трошкова социјалне политике на Новом Зеланду, док у европским земљама њихов удео расте (за податке, *cf.* Gilbert, 2002: 138). Међу европским земљама, богатије земље мање користе таргетирани трансфере и оне који су условљени одговарајућим нивоом прихода корисника (Hars and Oblath, 2009). Већина програма запошљавања нуди подршку за запошљавање оним корисницима који прођу и тест прихода и тест понашања. Исходи тих програма, међутим, предмет су бројних расправа. Тако, на пример, програми запошљавања подстичу кориснике да се запосле и на привременим и повременим пословима. Неки аутори сматрају да је то рањиваили запосленост испод стандарда (енг. *substandard employment*), док други сматрају да је реч о позитивном тренду којим се показују прилагођавање радне снаге потребама породичног циклуса и образовним потребама нове услужне привреде. Како год посматрали овај феномен, чињеница је да је раст у привременим и повременим пословима представљао највећи део раста запослености у северним земљама ЕУ током 80-

---

<sup>47</sup> Посебно значајну улогу у промоцији редуковања социјалног старања на уско дефинисане категорије корисника имале су међународне институције попут Светске банке и ОЕЦД (*cf.* Deacon, 2007).



тих и да су већину тих послова држале жене (Gilbert, 2002:87, cf. Esping-Andersen 1999 и 2002, Taylor-Gooby, 2001 и 2004).

У овако постављеним програмима, држава не поставља циљ да испуни социјална права својих грађана, већ да ојача њихове индивидуалне капацитете како би сами себе довели у стање када им државна интервенција више није потребна. У том смислу, иза тих програма не стоји више тако експлицитно идеје друштвене солидарности, већ концепт индивидуалних стратегија. Друштвена солидарност је важна за социјална права јер је она контекст у коме говор о социјалним правима тек има смисла. Јасно је, наиме, да испуњавање социјалних права има цену и да ту цену неко треба да плати. Када се успостави друштвени договор о томе ко и како ће плаћати цену различитих социјалних права, то онда добија форму друштвене солидарности. Зато, парадоксално, нова социјална политика подрива социјална права истовремено се позивајући на приступ заснован на људским правима, право на избор и право на индивидуалност.

Услуге из домена социјалне политике традиционално су асоциране са јавним сектором. Међутим, јавни сектор није имао монопол у овој области у свим системима и свим државама. Континенталне европске земље имају традиционално јаку улогу религијских организација у пружању услуга, док се либерални социјални режими ослањају на приватни сектор у образовању, здравству, социјалној заштити и социјалном осигурању (Esping-Andersen, 1990). У сваком од ових система јавни сектор је имао *доминанту* улогу јер је обезбеђивао механизме за успостављање и одржавање друштвене солидарности и редистрибуције – кључних елемената социјалне политике и социјалних права. Међутим, током неколико последњих деценија наступила је значајна глобална промена која се огледа у све већој маркетингазији.

Под маркетингазијом подразумевамо промене у процесима плаћања и пружања услуга: развој приватних пружалаца услуга којима корисници директно плаћају услуге, развој приватних система осигурања (на пример, приватно пензијско или здравствено осигурање), подуговарање услуга приватног сектора од стране јавног и комерцијалне стратегије јавног сектора. Концепт маркетингазије шири је од простог укључивања приватног сектора у пружање и финансирање услуга, зато што укључује и комерцијалне стратегије

јавног сектора, на пример, болница или факултета (Machintosh and Koivusalo, 2005: 3 и даље). На ову стратегију некада се реферира као на „тиху приватизацију“ јер подразумева постепено проширивање услуга које се суфинансирају, иако их пружа јавни сектор (Hasseneufel and Palier, 2008).

Удео приватних трошкова расте у већини земаља, иако неједнаким темпом - висок је у земљама са традиционалним либералним моделом социјалне политике, мада константно расте и у бројним европским државама благостања. У неким другим, рецимо медитеранским земљама и државама бившег социјализма, удео приватног сектора је очекивано низак (у Чешкој, на пример, 0.4% БДП 2005. године, а у Грчкој 1.7%).

**Табела 1. Удео приватних расхода у укупним расходима за социјалну политику**

	1980	1990	1995	2000	2005
Данска	5.3	7.7	7.7	8.5	8.8
Француска	2.8	7.0	6.5	7.9	9.3
Немачка	11.7	12.2	10.5	10.6	10.1
Холандија	14.2	19.2	22.0	26.9	28.4
Шведска	3.9	3.8	7.0	8.7	8.7
В. Британија	17.7	23.1	24.9	28.9	25.0
САД	26.0	36.2	35.2	38.8	38.8

Извор: [www.oecd.org](http://www.oecd.org), калкулација аутора

Нове стратегије не само да стварају локална или национална, већ и глобално тржиште социјалних услуга на којем финансијске куће или пружаоци здравствених и образовних услуга са Запада почињу да нуде своје услуге на глобалном тржишту. Џордан (Jordan) је уверен да се стратегија неколико последњих влада Велике Британије своди на то да се убрзано отвара простор за приватне пружаоце социјалних, здравствених, образовних, а можда и

традиционално државних услуга, како би се британске фирме једног дана лакше такмичиле на глобалном тржишту (Jordan, 2005). Да је тај тренд већ присутан и у нашој земљи и региону показују и следеће илустрације: британски универзитети већ нуде своје програме у Србији<sup>48</sup>, домаћи болесници се шаљу у Турску на лечење о трошку Републичког завода за здравствено осигурање<sup>49</sup>, а у суседној Црној Гори већ постоји прва приватна болница у склопу система јавног здравства<sup>50</sup>.

### 3.1.4 Трансформација социјалног права

Наглашавање условљености државне помоћи, стављање социјалне заштите у контекст уговорног односа корисника и државе и усмеравање све више државних програма на оне који испуњавају одређене услове (тест прихода и понашања), иде скупа са свеприсутним дискурсом штедње и кресања јавних издатака за социјалну заштиту. У многим западним земљама није дошло до пада социјалних издатака. Али, када је реч о анализи државе благостања, ми се нећемо фокусирати искључиво на квантитативне анализе нивоа издвајања, већ и на квалитативне форме и функције социјалне политику у контексту ширих промена капиталистичке државе и облика владавине (енгл. *governance*) (Jessop, 2002: 144). Из тих разлога наглашавамо идеолошке промене које, све скупа посматране, као резултанту дају умањен значај који има држављанство (енгл. *citizenship*) и права која из њега проистичу, те подривене оквире друштвене солидарности.

У свом класичном есеју „Држављанство и друштвена класа“ Маршал (Thomas Humphrey Marshall) увео је идеју социјалних права као сегмент држављанства. Он говори о три елемента идеје држављанства: грађанском (у шта спада слобода личности, мишљења, говора, вероисповести, својинска права, право да се склапају уговори и право на правду), политичком (у шта спада право да се бира и да буде биран) и социјални. Под социјалним елементом

<sup>48</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/207650/Master-studije-za-iskusne-menadzere>

<sup>49</sup> <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Na-operaciju-srca-u-Istanbul.lt.html>

<sup>50</sup> [http://www.bolnica-meljine.me/lasersko\\_skidanje\\_dioptriје.html](http://www.bolnica-meljine.me/lasersko_skidanje_dioptriје.html)

држављанства Маршал подразумева право да се у потпуности учествује у друштвеном наслеђу и живи цивилизован живот, према стандардима који преовлађују у датом друштву (Marshall, 2009: 149). Захваљујући овој интерпретацији социјалних права, модерна држава благостања заснована је на идеји да социјална права проистичу из држављанства. Социјални програми заснивали су се на материјалним давањима и тежили су што већем обухвату. Међутим, социјални и економски изазови које смо већ помињали подрили су способност европских држава да пружају ове великодушне услуге и материјална давања. Последње деценије обележавају покушаји да се јавни трошкови за социјалну политику смање и при томе се прате различите линије аргументације: трошкови се линеарно смањују, грађани се подстичу различитим мерама да заправо не учествују у програмима државе благостања, или се ти програми условљавају бихејвиоралним или имовинским тестовима (Сох, 1998). То доводи до промене саме концепције социјалних права.

Прва промена коју ћемо поменути јесте ниво бенефиција или услуга: расправе се воде о томе да ли јавне услуге треба да пруже минималан ниво новчаних трансфера или услуга, а да се за све остало сами грађани брину кроз индивидуалне схеме осигурања (што је случај са реформама пензијског система у Србији који заговара Светска банка, *cf.* Светска банка, 2009) или да се свима обезбеди адекватан ниво услуге (*cf.* Сох, 1998 за кратку расправу о адекватности у овом контексту). Друге две промене промена - подстицање корисника да не користе програме и условљавање или таргетирање – имају за идеју да програме користе само они који се стварно налазе у стању социјалне потребе. У контексту српске социјалне политике постоји и други аспект усмеравања трансфера и услуга на оне којима су најпотребнији, а то је ускраћивање тих услуга онима којима оне нису потребне, а држава те бенефиције свесно уводи (линеарне бенефиције за кориснике централног грејања или субвенционирани уџбеници за основну школу). Ове промене довеле су до тога да се некада јасно дефинисана и транспарентна социјална права сада мењају. Јасне законске одредбе и прецизни критеријуми за стицање права замењени су „дискурзивним“ концептом социјалних права. Социјална права сада се одређују кроз дијалог и такмичење међу потенцијалним корисницима, а не као некада, ослањањем на фиксне

принципе. Корисник социјалне помоћи није више грађанин са јасно дефинисаним правима, већ неко ко мора државу и њене службенике да убеди да му је потребна помоћ (Сох, 1998:10-11). Промене у концепту држављанства довеле су до тога да се о социјалним услугама говори у контексту корисника или потрошача, с једне, и пружалаца услуга, с друге стране (ВРС, 2005; Fox and Götestam, 2003; тржишну терминологију наручивања усваја и нови Закон о социјалној заштити итд.). Тако пружање услуга није више ствар социјалних права и држављанства већ административне процене, моћи убеђивања и тржишних односа. Сходно томе, незадовољство услугом доводи до тога да се услуга промени, као на тржишту, јер тржиште, како каже Џордан следећи Хиршмана (Hirschman) промовише *излаз*, то јест, прелазак на другог пружаоца услуге или саму услугу, а не *глас*, као покушај да се унапреди услуга (Jordan, 2006: 143).

У новом дискурсу, свако право праћено је одговорношћу. Као што смо видели, та идеја је отелотворена у уговорним односима који прате програме подршке сиромашним и незапосленим. Таква идеја социјалне правде и социјалне политике посебно је видљива у јавним политикама у англо-саксонским земљама, као што је документ *Нови уговор за благостање* владе Тонија Блера из 1998. године. И док обезбеђује јасни преглед права и обавеза државе и корисника, уговор не нуди ниједан механизам и принцип којим би се осигурало да у расту општег богатства и благостања учествују сви чланови друштва (Jordan, 2006: 132).

Нагласак на индивидуализацији одговорности и акција последица је, између осталог, и друштвене промене које су се одвијале у то доба и које укључују подривања дотадашњих политика идентитета, те неговања идеала аутентичности, индивидуалности и личног оснаживања. Значај старих веза и идентитета слаби, а једина замена је модел индивидуалности и аутентичности, где је, како Гиденс каже, појединац сам свој пројекат (Гиденс, 1998)<sup>51</sup>. У таквим

---

<sup>51</sup>Прелазак са масовне индустријске производње на услуге био је праћен и дубоким променама у схватањима људи, како схватањима индивидуалних вредности и стратегија, тако и односа државе према појединцима. Услуге о којима је овде реч, а то су, на пример, финансијске услуге, услуге бриге о старима и деци, улепшавања, подучавања, креативног рада, итд., могу да се пружају на високо индивидуализован начин и прилагођавају се потребама крајњег корисника. У

околности, појединци су чешће незадовољним старим породичним структурама, мењају религије и професије. Са своје стране, држава им пружа подстицаје да се сами боре за своје благостање у будућности тако што ће штедети или инвестирати у своју индивидуалне пензијске планове, а не тако што ће плаћати порезе и учествовати у механизмима међугенерациске солидарности. Појединци су подстакнути да се развијају као предузетници на тржишту, пре него да се ослањају на плаћене послове у јавном сектору, те да стално усавршавају своја знања и вештине и предузетнички дух (Jordan 2005; Jordan, 2006; Mullard and Spicker, 1998). Томе посебно погодује развој нових пословних стратегија фирми – на пример, подуговарање појединих послова пре него развој *их-хоусе* капацитета – и нових поља и облика привредне делатности, као што је низ послова у услужној економији који обављају појединци као samozапослени или ситни предузетници.

### **3.2 Међународни актери и глобалне секторске политике**

Последње деценије обележава јачање улоге међународних организација у процесу формулисања социјалног права и социјалне политике. Оваква интернационализација социјалне политике и одлучивања у вези са дефинисањем и применом социјалних права последица је процеса који су описани у уводном поглављу: опадање суверенитета, интернационализација политике и слабљење способности држава (посебно оних на периферији или полу-периферији) да самостално доносе и спроводе законе и јавне политике. Са различитим циљевима и практичним и идеолошким агендама, на социјалну политику многих земаља утичу међународне организације као што су Светска банка (СБ), Међународни монетарни фонд (ММФ), Светска трговинска агенција (СТО), Уједињене нације (УН) са својим специјализованим агенцијама као што су Међународна организација рада (МРО), Светска здравствена организација

---

таквим околности нагласак на индивидуализацији и избору је већи него у контексту масовне фортдистичке производње (*cf.* Jordan, 2005).

(СЗО), Фонд Уједињених нација за децу (УНИЦЕФ), Програм Уједињених нација за развој (УНДП).

Следећу важну групу међународних актера у овој области чине међународни развојни партнери који делују преко међународних невладиних организација (МНВО) и консултантских кућа. Као што ћемо видети у каснијој расправи, кључне националне развојне агенције, као што су Агенција за међународни развој САД (УСАИД) или Одељење за међународни развој владе Велике Британије (ДФИД) радећи у неразвијеним земљама (па и у Србији) такође промовишу јасно дефинисане програме иза којих стоје интереси њихових влада, компанија или финансијског капитала (Jordan, 2002: 90; Newton, 2003). На пример, анализе показују да су владе Велике Британије усмеравале велике своте новца кроз развојна министарства и агенције у приватне консултантске куће да се боре за приватизацију јавних услуга у земљама у развоју (Deacon, 2007: 96). Велике МНВО (као што су Save the Children, Фонд за отворено друштво, Oxfam, Care и други) такође имају своје програмске циљеве, али се истовремено укључују у пружање услуга, заступање, али и формулисање политика (Deacon, 2007; Jordan, 2002; Stubbs, 2003).

Оне свој утицај остварују на више начина. Неке организације захтевају промене и прилагођавања закона и јавних мера као услов за чланство. На пример, СТО има скуп услова за чланство и они имају далекосежне последице на стање на тржишту рада и неједнакости, а посредно и непосредно на регулативу у области социјалне политике и социјалних права, као и на њихову доступност (за детаље, *cf.* Jordan, 2002, Deacon, 2007). Слично томе, Европска унија поставља захтеве пред земље заинтересоване за прикључење који се крећу од законских промена, изградње институција, развоја демократије, па све до сасвим конкретних мера (од смањења акциза до хапшења оптужених за ратне злочине). Следећи сасвим конкретан тип утицаја видљив је у процесу формулисања секторских мера и закона, када међународне организације финансирају пројекте у земљама које користе зајмове или донације. Међународни актери учествују у формулисању националних политика и закона кроз стручну и финансијску помоћ коју пружају владама, врше притисак да земље ратификују конвенције и међународне споразуме, али и заговарају

одређена решења кроз извештаје, анализе и стручне публикације. Дуготрајан утицај на промену стручних парадигми остварује се кроз конференције, научне радове, подршку стручњацима и научницима земље корисника кроз стипендије, студијске боравке и сл.

У наредним одељцима бавићемо се конкретним идејама и утицајем кључних међународних развојних партнера (од Уједињених нација и Светске банке, преко билатералних донатора и развојних агенција, до саме Европске уније).

### 3.2.1 Светска банка

Бројне операције Светске банке у неразвијеним и средње развијеним земљама одвијају се под мотом смањења сиромаштва и унапређења стандарда маргинализованих група. Истовремено, управо су политике и законска решења које промовише Светска банка предмет критика због занемаривања интереса сиромашних, промовисање неолибералних вредности и сл. Да бисмо јасније разумели улогу Светске банке и садржај њених интервенција, како саветодавних, тако и пројектних, направимо најпре мали историјски увод, а затим се детаљно позабавити природом помоћи коју Светска банка даје земљама-клијентима, па међу њима и Србији.

Након послератног оптимизма подстакнутог великим стопама развоја, па затим и антиколонијалним покретом који је слободу и независност донео у земље Африке, Јужне Америке и Азије, осамдесетих година прошлог века научна и стручна јавност суочила се са проблемима заостајања и велике задужености земаља Трећег света. Један од проблема који су западни интелектуалци и стручњаци идентификовали био је развој који је сконцентрисан на растућу улогу државе (Deason, 2007: 27). Зато је подршка Светске банке у наредним деценијама била усмерена на прилагођавање монетарних, фискалних и макроекономских политика. Раније је Светска банка била усмерена на пројекте, а сада је позајмљивање условљавано свеобухватнијим реформама и било је везано за јавне или секторске политике. Овај период назива се периодом



„структурног позајмљивања“ или „структурног прилагођавања“. Већ током 90-тих критичари су уочили да резултати овог процеса нису онаквим какви су били очекивани коју деценију раније. Један од аналитичара програма структурног прилагођавања у Африци резимирао је резултате овог процеса на следећи начин: после деценије током које су праћени савети Светске банке, животни стандард у Африци падао је 2% годишње, незапосленост се учетворостручила за 100 милиона, а реалне плате пале су за трећину (Hirsch, 2005).

Суочена са проблемима у сопственом приступу, персоналним променама на врху, Светска банка је у наредном периоду почела да мења приступ. У Светском извештају о развоју за 2000. годину који је био посвећен сиромаштву, Светска банка тврди да је њен примарни циљ смањење сиромаштва. Удео зајмова који се баве социјалним питањима порастао је са 5% у периоду 1984-1986. године на преко 50% у периоду 1990-1992. године (Deason, 2007: 28). Нов начин размишљања Светске банке и других великих мултилатералних и билатералних донатора заснован је на идејама партнерстава (на пример, партнерстава између владе и грађанског друштва или партнерстава између владе примаоца помоћи и донатора) и власништва (енг. *ownership*) над реформама од стране владе и националних или локалних актера<sup>52</sup>.

За нови приступ Светске банке, Дикон (Bob Deason) каже да садржи тежњу да се смањи сиромаштво, тако да је ова међународна институција саветовала владама да успостављају програме који одговарају директно на потребе сиромашних, али истовремено је од њих тражила да се одупре захтевима средњих и градских слојева. То значи да је Светска банка заговарала један либерални систем социјалне заштите који је био заснован на искуствима САД. Једном речју, банка је желела да сиромашни утичу на владе и да их натерају да креирају мере које одговарају на њихове потребе, а не да се повезују

---

<sup>52</sup> Један од оквира који је нудио такав приступ јесте и Стратегије за смањење сиромаштва, програм који је Светска банка спровела у преко 90 земаља. Израда Стратегије за смањење сиромаштва праћена је широким консултацијама, у њеној изради и примени учествују представници грађанског сектора, она представља оквир унутар кога се формулишу социјалне политике, али искуства показују да су по правилу ови процеси недовољно повезани са политичким процесима у земљи, да у њима учествују елите које су обучаване од стране Светске банке, да политичка подршка процесу долази од елита и донатора, а не од грађана, те да се у том смислу идеја о власништву над променама и партнерству не остварује (*cf.* Pender, 2007; Stubbs, 2009).

са другим друштвеним групама и креирају друштвене покрете који би заговарали радикалније друштвене промене (Deacon, 2007:30).

На плану конкретних јавних политика, Светска банка је све донедавно заговарала систем приватног пензионог осигурања. Насупрот раширеној пракси да се пензије успоставе на основама међугенерациске солидарности (финансиране из доприноса, као у Бизмарковом моделу или из пореза, као у Беверицовом моделу), Светска банка је заговарала идеју о приватизацији пензијског осигурања кроз идеју о више стубова пензијског осигурања (први стуб је обавезно јавно пензијско осигурање, други стуб обавезно приватно пензијско осигурање, а трећи додатно добровољно пензијско осигурање). Кључну улогу у обезбеђивању прихода у старости имао би, наравно, други стуб или обавезно приватно осигурање.

Слично томе, Светска банка се залагала за смањење потрошње на квалитетно болничко лечење и универзитетско образовања. У основи ове идеје стајао је аргумент да су ти програми направљени тако да од њих највећу корист имају припадници средњих слојева (градска популација и запослени у јавном сектору). Оно што, међутим, овом аргументу недостаје јесте увид да је за изградњу државе благостања, која би била у стању да одговори на потребе сиромашних, потребна подршка средњих слојева који ће заправо финансирати њене програме (Deacon, 2007: 40).

### 3.2.2 Уједињене нације

У области социјалне заштите и социјалне политике важну улогу на глобалном плану имају агенције УН, међу којима посебан значај имају МОР (Међународно организација рада), УНИЦЕФ и УНДП. МОР и УНИЦЕФ су агенције са јасним мандатом, фокусиране на питања рада и пензије, односно, дечје заштите. УНДП је агенција са широким мандатом задужена за изградњу капацитета у држави, пружање непосредне хуманитарне помоћи, развој секторских политика и саветовање итд. У том смислу, разликују се и природа и ефекти њиховог рада, као и буџети с којима располажу.

УНИЦЕФ спада у старије и вероватно у јавности највидљиве агенције Уједињених нација. Њихов примарни фокус је заштите деце. Овој агенцији приписује се у заслугу поменута промена у усмерењу Светске банке као најзначајнијег актера у међународној развојној арени. Наиме, под утицајем анализа УНИЦЕФ-а Светска банка је у том периоду преиспитивала своје програме структурног прилагођавања и полако се преусмерила на програме подршке сиромашним (Deacon, 2007: 85 ff).

Међународна организација рада установљена је између два светска рата и њено програмско усмерење засновано је европским искуствима и чине га конвенције о заштити права радника, социјалном дијалогу и трипартизму, слободи удруживања итд. Посебно важну улогу МОР је имала у промовисању пензијског система заснованог на међугенерациској солидарности (PAYG – енгл. *pay as you go*). Управо захваљујући активностима МОР овакав пензијски систем доминирао је у целом свету све до 80-тих година прошлог века и превласти неолибералних идеја. Отпор приватизацији пензијских система МОР заснивао се на уверењу да су државни системи прилагодљиви и да се могу мењати у складу са демографским променама, да је приватизација опасна у контексту нерегулисаних тржишта капитала и да високе трошкове преласка на приватни систем преваљује на садашње раднике (Deacon, 2007: 65).

Програм Уједињених нација за развој је годинама био задужен за дистрибуцију помоћи неразвијеним земљама и развој капацитета. Међутим, од 1990. године УНДП објављује *Извештај о хуманом развоју*, релативно утицајан документ који нуди један шири оквир за разумевање развоја који укључује не само економске, него и социјалне параметре (а квантификовано помоћу Индекса хуманог развоја, cf. Цвејић, et al.2011). Од 2000. године, УНДП је задужен за праћење спровођења глобалног програма Уједињених нација оличеног у осам Миленијумских циљева развоја.

### 3.2.3 Билатерални донатори, међународне НВО и приватни сектор

Поред Светске банке и агенција УН, веома важну улогу у формулисању социјалне политике у земљама у развоју па и у Србији после 2000. године имале су билатерални развојни партнери. Рад билатералних донатора разликује се од случаја до случаја. Начелно, они се у свом раду руководе сопственим програмским циљевима и областима које се договарају са земљом домаћином. Њихова улога вишеструко је значајна: поред тога што доносе материјалне и финансијске ресурсе, међународни развојни партнери доносе знање, идеје, па и идеологије (тако, на пример, ДФДИ у земљама бившег социјализма промовише британски модел социјалне политике). Међународни билатерални донатори своје активности спроводе преко невладиних организација, консултантских кућа или специјализованих агенција Уједињених нација. Као што су Пол Стубс (Paul Stubbs) и Дикон и де ла Порте (de la Porte) показали, глобалну социјалну политику карактерише све већа улога међународних невладиних организација и консултантских кућа (Stubbs, 2003; Deacon and de la Porte, 2002). Њихова улога је порасла јер се све већи удео међународне развојне помоћи каналише преко међународних невладиних организација или међународних консултантских компанија. Примера ради, структура међународне помоћи ЕУ радикално се променила у последњој четвртини 20. века: 1976. године 95% помоћи ЕУ било је усмерено директно владама, а 1990. године само 6%; у истом периоду помоћ усмерена кроз НВО порасла је са нула на 37% (Weiss, 1999). Између осталог, ово је последица идеолошког заокрета у међународним круговима који дефинишу међународну развојну помоћ, а који се у овом контексту односе се на мању директну помоћ држави, а већу усмереност на сиромашне крајње кориснике. Међународно тржиште саветодавних услуга у области социјалне политике мења се и развија под утицајем глобализације (исто као и друга тржишта). Анализе показују да њиме данас доминира група од осам глобалних невладиних организација са буџетима који износе преко сто милиона долара годишње и исто толико глобалних консултантских кућа (Stubbs, 2003). Парадоксални резултат овакве ситуације је да су ове агенције истовремено

ангажоване на пружању директних услуга корисницима и на давању савета владама (Deacon, 2007).

Међу глобално утицајним невладиним организацијама које смо поменули налазе се и Care Internationala, Save the Children, Oxfam, Catholic Relief Service и Caritas, које су у први неколико година пост-милошевићевских реформи биле веома активне у Србији. Интервјуи спроведени на националном нивоу посебно указују на Save the Children као организацију која је успешно заговарала права деце и едуковала српске стручњаке у овој области. Када је реч о консултантским компанијама, оне у Србији тек од 2009. године имају значајнију улогу. Тада је успостављен нов механизам помоћи преко претприступних фондова (енгл. *IPA – Instruments for Pre-Accession*) који се каналишу, између осталог, и преко консултантских кућа и невладиних организација. У фази приступања ЕУ, социјална политика није високо на листи приоритета (иако ЕУ финансира, између осталог, пројекте из области образовања и заштите особа са инвалидитетом). У том смислу, програми и пројекти из ове области имају тек маргинални значај, па је и утицај глобалних актера у овој фази развоја политика и закона мање значајан.

Посебно место у креирању глобалних социјалних политика имају транснационалне корпорације. Оне, како смо видели, у великој мери утичу на смањивање нивоа радно правне заштите (Jessop, 2002). С друге стране, транснационалне корпорације (додуше, углавном оне из ЕУ) део су глобалних напора да се унапреди ниво заштите радних права. Од почетка 70-тих година 20. века међународни синдикати и Међународна организација рада залажу се за усаглашавање одговорности са транснационалним компанијама у погледу различитих питања из домена радних односа. У оквиру ових напора да се регулише међународно тржиште рада, транснационалне корпорације потписују са својим запосленим, односно, са синдикатима такозване Међународне оквирне колективне уговоре (МОКУ, енгл. *International Framework Agreements*). Потписници МОКУ су међународни синдикати (као што је *International Trade Secretariat* или сада *Global Union Federations*). Главни циљ МОКУ је да се заштите и примене међународни признати стандарди радно правне заштите.

Транснационалне компаније су се дуго опирале тежњама међународних синдиката да регулишу међународно тржиште рада кроз МОКУ. Као један облик самосталне акције ТНК, крајем прошлог века ТНК су почеле да доносе сопствена Правила понашања (енгл. Codes of Conduct), којима су дефинисале сопствене одговорности у погледу заштите права радника. Она обухватају правила рада у самим компанијама и њиховим добављачима и подуговарачима, без обзира на то у којој земљи се њихови погони налазе. Треба имати у виду да се Правила понашања мултинационалних компанија разликују у МОКУ у том смислу што нису прошла процес трипартитног преговарања.

Списак компанија које су потписале различите међународне колективне уговоре укључује и Лафарж (Lafarge), Лукоил (Lukoil), Бош (Bosch), Метро (Metro) и друге компаније које послују у Србији<sup>53</sup>. Иако има варијација у погледу садржаја МОКУ, они се по правилу заснивају на стандардима МОП. У том смислу, ови документи реферирају на следеће конвенције МОП: Конвенција бр.87 о слободи удруживања, Конвенција МОП бр.98 о праву на колективно преговарање, Конвенција бр.135 о забрани дискриминације представника радника, Конвенција бр. 29 и Конвенција бр. 105 о забрани принудног рада, Конвенција бр. 100 и Конвенција бр.111 о заштити од дискриминације запослених и једнаком плаћању за једнаки рад, као и Конвенција бр. 138 и бр. 182 о елиминацији дечјег рада (EIRD, 2008). Највећи број МОКА потписан је са земљама чије је седиште у ЕУ15 (без Велике Британије) и Норвешкој. Не постоје међународни механизми за примену МОКА. То значи да примена МОКА зависи од спремности управе конкретне ТНК да примени стандарде или од способно синдиката да их на то натера (EIRD, 2008).

---

<sup>53</sup> Комплетан списак МОКУ може се наћи на адреси <http://www.global-unions.org/framework-agreements.html>

### 3.3 Придруживање Европској унији

У овом одељку бавићемо се утицајем процеса европских интеграција на формулисање закона и јавних политика. У вези с тим, два су налаза важна: (1) у Европи не постоји један јединствен социјални модел већ различите традиције социјалне политике и (2) социјална питања још увек нису предмет приступних преговора. Из тих разлога, утицај Европске уније је мање кохерентан. Ипак, због обима помоћи и модернизаторског потенцијала ЕУ који је видљив у више области, од политичког система до владавине права, ми ћемо се посебно позабавити контекстом европских интеграција<sup>54</sup>. У првом одељку ћемо изложити различите европске традиције, а у друга два утицај европских интеграција на трансформацију социјалних права и социјалне политике у Србији.

#### 3.3.1 Режији благостања

У савременој Европи постоје различите традиције у погледу разумевања основа друштвене солидарности, природе сиромаштва и друштвене неједнакости и јавних политика које се овим питањима баве. Те традиције обликоване су у неколико социјалних режима или режима благостања. Један социјални режим чини особен скуп институционалних аранжмана, правила и схватања која обликују социјалну политику, расходе, дефинисање проблема, па чак и захтеве од стране грађана корисника и одговоре на те захтеве (Esping-Andersen, 1990; Taylor-Gooby, 1996). Режији благостања настајали су под различитим институционалним и политичким традицијама и данас у Европи постоје четири типа режима благостања: континентални, либерални, скандинавски и медитерански (ово су идеални типови и у свако типичној

---

<sup>54</sup> У овом контексту занимљиво је запажање Марије Тодорове да је НАТО интервенција у СР Југославији била манифестација „укључивања“ а не „гетоизације“ Балкана, као што је био случај са политиком Запада према Балкану до 1999. године. Како она каже, реторичка легитимизација интервенције као одбране универзалних људских права, вратила је Балкан у сферу Западне политике. Ово је један од кључних догађаја који, по Марији Тодоровој, дугорочно везују интересе Балкана и Европе (Тодорова, 2009: 191 ff).

држави једног модела наћи ћемо елементе других). Истраживачи у области социјалне политике и социологије воде расправе о томе да ли се може говорити о специфичном режиму бивших социјалистичких земаља или оне конвергирају ка неком од ова четири модела (Lendvai, 2009; Cerami, 2008; Deacon, 2000). Када је реч о Србији, ми смо на становишту да се наша земља креће ка неконгруентном моделу (Вуковић, 2010; Вуковић, 2011). У наставку ћемо укратко изложити основне карактеристике четири режима благостања да бисмо могли да пређемо на разматрања о политици на нивоу ЕУ.

Социјално-демократски налазимо, на пример, у шведској и Норвешкој. Зато се ови системи зову и скандинавски или нордијски. Социјална права грађана заснивају се на статусу грађанина, односно, на држављанству, а не на претходним доприносима из радног односа (као у континенталном систему) или испољеним потребама (као у либералном систему). Зато се за ове системе каже да су универзалистички, односно, да гарантују социјална права свим грађанима. Социјално-демократски тип државе благостања заснован је на јаким егалитарним идејама, а услуге су великодушне и покривају широк спектар социјалних ризика (а не фокусирају се, на пример, на сиромаштво, као у либералним системима). Социјално демократски режими теже да умање улогу тржишта или раскину везу између тржишта и социјалног благостања грађана. Ове режиме карактерише изразито висока запосленост у јавном сектору, која је крајем 20. века била двоструко већа у односу на ОЕЦД просек (Esping-Andersen, 1999: 80). Осим тога, њих одликује и висока партиципација жена на тржишту радне снаге, врло често у јавном сектору<sup>55</sup>. Социјално-демократска држава благостања је скупа и зато су порези у нордијским земљама високи. Да би програми добили политичку подршку, за њих мора гласати и средња класа. зато су многи програми направљени тако да укључе и припаднике средње класе (а не да их терају на тржиште као у другим системима). Обимна држава благостања финансира се високим порезима. Да би то било могуће, потребна је висока запосленост и високе стопе раста, као и пристанак свих друштвени група да финансирају систем. Финансирање овакве државе благостања отежано је због

---

<sup>55</sup> Управо зато што постоје системи бриге о деци и породици, жене могу више да раде. То, наравно, не умањује двоструки терет бриге о породици и приходу, тако да је према неким студијама, у било ком тренутку готово трећина жена радника у јавном сектору у Шведској била на боловању (Esping-Andersen, 1999: 152).



високе мобилности капитала, фискалних и буџетских ограничења која постављају европске монетарне интеграције и растућих политичких отпора пореској политици.

Либерални тип државе благостања налазимо у САД, Великој Британији и Ирској. Социјална политика финансира се из пореза, а услуге се добијају на основу грађанства и исказане потребе (а не на основу осигурања, као у континенталним системима). Зато су трошкови рада мали, мада су и издвајања за социјалну заштиту релативно ниска у поређењу са другим системима. У овим земљама, држава има важну улогу (за разлику од континенталних, где важну улогу има и корпоративни сектори и синдикати), али тежи да ту улогу смањи, да ојача одговорност појединаца и да их подстакне да на тржишту траже решења за своје благостање. Социјална политика се бави оним питањем које тржиште не успева да реши – зато се и назива резидуална социјална политика. У складу с тим, држава подстиче приватне шеме осигурања: приватно пензијско и здравствено осигурање и плаћање услуга социјалне заштите. тако на пример, у Великој Британији удео издвајања за приватне пензије износи 2,9% БДП наспрот 1,2% у Шведској и 0,5% у Финској<sup>56</sup>. Социјални програми су у великој мери фокусирани на помоћ најсиромашнијима и зато је релативно велики удео програма који захтевају ригорозне тестове подобности (енгл. *meanstested*)<sup>57</sup>. Када је реч о самим услугама, ове системе карактеришу неразвијене услуге деци и породици, те је због тога и мања партиципација жена на тржишту рада и већи удео у хонорарним пословима. Коначно, либералне системе одликују и релативно високе стопе сиромаштва. Либерални тип усмерава се на социјалну помоћ сиромашнима која је радно условљена, али често имају проблем са малом покривеношћу корисника услугама. Средњи и виши слојеви стимулишу се да на тржишту плате социјалне услуге<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Подаци преузети са сајта ОЕЦД (енгл. *Organization for Economic Cooperation and Development*), [http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>57</sup> У Републици Ирској четвртина буџета за социјалну заштиту иде на ове програме, наспрот 4,8% у Норвешкој, док је просек за ЕУ – 11,1% (Еуростат, подаци за 2006. годину).

<sup>58</sup> Ако држава благостања обезбеђује мање социјалних добити за средњу класу, они ће се опирати високим порезима, ако не из других разлога, једноставно због тога што ће бити блокирани плаћањем приватних осигурања. Иако приватизација услуга помаже да се балансира државни буџет, оно лако води социјалном дуализму. Тако домаћинства са ниским приходима

Немачка и Француска су примери корпоративне или континенталне државе благостања. Ови системи су засновани на осигурању у оквиру радног односа – ту се налази извор социјалних права и тако се системи финансирају, а не на основу пореза, као у социјално-демократским и либералним системима<sup>59</sup>. Следећа важна одлика ових система је јак утицај хришћанства и идеја субсидијарности. Због тога се ови системи ослањају на породицу и заједницу у решавању социјалних проблема, а тек ако оне подбаце, на државу. Социјална политика је прилагођена моделу стабилне породице са једним (углавном мушким) запосленим носиоцем, па заштита породица које одступају од ових модела тежи да буде резидуална. У области социјалних услуга ослањају се на државу и непрофитни сектор – религијске и локалне организације – које често подговара сама држава за, на пример, пружање услуга старима, деци или особама са инвалидитетом<sup>60</sup>. У неким земљама је утицај синдиката особито јак (на пример, Француска), а системи благостања сматрају се политичким достигнућем свих грађана (што због систем финансирања, што због јаког утицаја социјалистичких идеја). У обезбеђивању социјалне сигурности ови системи пружају висок ниво давања и услуга (упоредив са социјалдемократским). Из тих разлога, ови системи показују јак отпор према променама. Континентална држава благостања је скупа, а трошкови радне снаге су високи због пореза и доприноса. Континенталне социјалне режиме највише оптерећује стагнација запослености, а она је директно повезана са посебном методом финансирања социјалног осигурања на темељу плата. Међународна конкурентност ових система постиже се раним пензионисањем и повећањем продуктивности рада путем квалитетних обука и образовања. Развојне и стратегије запошљавања стављају нагласак на високу продуктивност<sup>61</sup>.

---

лако могу склизнути у статус другоразредних грађана у погледу социјалних права јер им је отежан приступ приватном осигурању и квалитетним социјалним услугама.

<sup>59</sup> Континентални системи настали су на традицији Бизмаркових социјалних реформи којима је тежио да ојача улогу државе у друштву и економији и лојалност држави. Зато и данас многе од ових држава имају привилегован статус државних службеника.

<sup>60</sup> Постоји извесна сличност у овом резидуалном карактеру између либералних и конзервативних модела, мада су њихови корени и мете различити: либерални резидуализам почива на настојању да се регулишу лоши ризици који су настали као неуспех тржишта, а конзервативни представља примарно одговор на неуспехе породице. у оба случаја у основи логике налази се социјална помоћ, а не социјална права (Esping-Andersen, 1999).

<sup>61</sup> Али, у овим земљама расту порези на зараде, пошто све мање радника мора да издржава све више неактивних грађана. Замка неактивности заоштрава сукобе између инсајдера и аутсајдера

Медитеранске државе благостања (Грчка, Италија и Шпанија) почеле су релативно касно да се развијају, током седамдесетих и осамдесетих година 20. века. Због тога се некада називају и неразвијеним континенталним системима. Њих карактерише низак ниво издвајања, исто као и либералне системе. Ипак, треба имати у виду да нивои издвајања свуда расту, па и у медитеранским режимима (Taylor-Gooby, 2004). Медитерански режими усмерени су на борбу против сиромаштва и сиромашни представљају важну групу корисника. Ови системи финансирају се из доприноса из зарада, исто као и континентални, али и из других извора (приватни и црквени доприноси и сл). Издвајања за социјалну заштиту су мала, а велики значаји придаје се пензијском систему и ограниченим програмима социјалне помоћи. Радно законодавство је ригидно и превремено пензионисање је честа мера регулисања тржишта рада. Када је реч о услугама, ови системи ослањају се на породицу – за бригу о деци, породици и старима. Јавни систем пружа мало услуга породици и деци (наспрот нордијском систему који је ту највеликодушнији). Због тога је партиципација жена на тржишту рада нижа него у другим системима (52% у Шпанији наспрот 70% у Шведској). Хришћанска традиција (католичка у Италији и Шпанији и православна у Грчкој) утицала је на ослањање на породицу и усмереност на традиционалне породичне структуре. Поред тога, у овим земљама је јак утицај синдиката, те у томе треба тражити разлог јакој заштити радника и отпору променама. Медитерански тип социјалног режима суочава се са сличним изазовима као и континентални: како одржати високу запосленост када су трошкови рада високи? Како обезбедити функционисање пензионог система? Како омогућити аутсајдерима на тржишту рада да учествују у благодетима развоја? Додатни притисак на ове режиме представља и светска економска криза која је у периоду после 2009. године оставиле дубоке трагове на економијама Грчке, Шпаније и Португалије.

---

и повећава социјалну исљученост, посебно тамо где су тржишта рада снажно регулисана. Примарне жртве у овом систему су жене и млади. Стопе наталитета ниске су због тешкоћа младих да се запосле, обезбеде стан и оснују породицу и недостатка услуга бриге о деци.

### 3.3.2 Трансформација државе благостања и улога ЕУ

У последњим деценијама у развијеном свету одвијају се дубоке промене. Оне су последица глобализација и преласка развијених друштава од индустријских ка постиндустријским. У склопу тих процеса долази до либерализације економија, повећања компетитивност, нестабилности тржишта рада, повећане покретљивост рада, капитала и становништва генерално. Све скупа, то производи нове друштвене ризике (о чему је више речи било у одељку 3.1.2). Међутим ризицима су и неадекватна знања радника у новим економијама које су засноване на знању, тешкоће у мирењу породичних обавеза и рада у ситуацији када све више жена ради, дуготрајна брига за старе, сиромаштво међу запосленим радницима итд. Ове промене доводе и до промена у државама благостања. Стручњаци и научници још увек се не слажу у вези с тим како се европске државе благостања трансформишу у одговору на ове изазове. Једни сматрају да држава благостања одумире, док други сматрају да се трансформише у активну државу благостања (Esping-Andersen, 1999; Taylor-Gooby, 2004; Бабовић, 2011).

Процес трансформације савремених европских држава благостања и нове социјалне политике имају неколико заједничких карактеристика: прво, усмерене су примарно на мобилизацију рада; друго, директним интервенцијама се подржавају зараде онда када су неадекватне (или их нема) и треће, приватни сектор социјалних услуга се интензивно развија у областима које су раније биле у надлежности државе. Преиспитују се универзални програми и условљавају се одређеним тестовима понашања и уводе се програми који циљају тачно дефинисане групе. Уз то иду и нови пружаоци услуга, нови модели (на пример, други и трећи стуб пензионог осигурања, приватизација у здравству и социјалној заштити) и нова улога државе (на пример, да наручује услуге, а не да их сама пружа). Ове промене измениле су парадигму државе благостања, али је нису укинуле, а описиване су на различите начине: јавна подршка приватној одговорности, “трећи пут”, или прелазак са пасивне на активну социјалну политику. Трансформација државе благостања одвија се у свим европским земљама и она има сличне импликације на сва четири режима благостања.

Интензитет тих промена се мења, али је правац по правилу исти и зато у многим сегментима социјалне политике долази до конвергенције европских система.

У контексту европских социјалних политика, све важнију улогу има Европска унија. Европске интеграције започете су у области економије и све до краја 20. века нису обухватале социјална питања. Друга половина 20. века била је обележена великим стопама раста, али крајем овог периода ЕУ почиње да губи економску трку не само са САД већ и са земљама Далеког Истока и новим економским силама, као што су Бразил, Индија и посебно Кина. Последњих неколико стратешких докумената на којима почивају економске и социјалне политике ЕУ наглашавају потребу да се убрза раст, да се смањи заостајање у области истраживања и развоја, али и да раст буде не само паметан (заснован на технолошком развоју, иновацијама и инвестирањима у истраживање и развој) и одржив (заснована на чистим технологијама и конкурентан на дуге стазе), већ и инклузиван. Под инклузивним растом подразумева се јачање економије са високим стопама запослености и очување социјалне кохезије (за детаљнија разматрања *cf.* Бабовић, *ур.* 2010 и Бабовић, *ур.* 2011). Да би се то постигло, у оквирима ЕУ осмишљени су и примењују се бројни програми чији је циљ активација младих и жена, додатна едукација радне снаге, лакше укључивање у друштвени и економски живот емиграната итд. Ови програми истовремено су мотивисани принципима друштвене солидарности и економске ефикасности.

Важни сегменти тих програма и јавних мера дефинишу се у оквирима држава чланица. Међутим, социјална политика је у заједничкој надлежности држава чланица и ЕУ. Државе чланице усклађују своје системе уз помоћ Отвореног метода координације (ОМК), истовремено делећи заједничку концепцијску основу, засновану на концепту социјалног укључивања. У наредним одељцима изложићемо ове концепте, да бисмо након тога, у наредним одељцима, указали како они утичу на формулисање и спровођење социјалне политике у Србији и редефинисање социјалних права.

### 3.3.3 Европски концепт социјалне искључености

Европски оквир у коме се дефинише и спроводи социјална политика чврсто је везан за концепт социјалног укључивања. Званична документа ЕУ друштвену искљученост дефинишу као “процес којим су одређени појединци гурнути на ивицу друштва и спречени у пуном учествовању у друштву због свог сиромаштва или недостатка основних знања и могућности за доживотно учење, или као резултат дискриминације. Ово их удаљује од запослења, прихода и могућности образовања, као и од друштвених мрежа, оквира и активности заједнице. Овакви појединци имају мало приступа власти и органима доношења одлука и на тај начин се често осећају немоћним и неспособним да узму контролу над одлукама које утичу на њихов свакодневни живот” (Council of EU, 2004: 8). Друштвена укљученост представља “процес који омогућује да они који су у ризику од сиромаштва и друштвене искључености добију могућност и средства која су потребна за пуно учешће у економском, друштвеном и културном животу и постизању животног стандарда и благостања који се сматрају нормалним у друштву у којем живе. Она осигурава њихову већу партиципацију у доношењу одлука што утиче на њихове животе и остварење основних права” (Council of EU, 2004: 8)<sup>62</sup>.

Оваква идеја социјалног укључивања заснована је на француској идеји друштвене солидарности. Док се искљученост у француској традицији схватала као резултат раскидања социјалних и симболичких веза које повезују појединце са друштвом, преношење концепта у друге земље водило је приписивању нових значења појму социјалне искључености, која су била примеренија доминантним парадигмама, идеологијама и културама особеним за те контексте (Бабовић, 2010б: 27).

---

<sup>62</sup> Концепт социјалне искључености није уведен на уштрб концепта сиромаштва. Сиромашни појединци или породице су они чији су ресурси (добра, новчани приходи и услуге из јавних и приватних извора) толико мали да их искључују из минимума прихватљивог начина живота у држави чланица у којој живе (Council of EU, 1975). За шира разматрања о вези ова два појма и њиховој улози у политикама социјалног укључивања у ЕУ, *cf.* Бабовић, *ур.* 2011.

Концепција социјалне укључености је важна зато што представља идеолошки и програмски оквир унутар кога се воде јавне расправе и дефинишу закони и јавне мере у области социјалне политике<sup>63</sup>. За нас је у овом тренутку важно да је овај оквир дефинисан тако да омогућава креирање јавних политика не само у области социјалне политике, већ и да представља подстицај за инклузивне политике у области економије, урбаног планирања, руралног развоја и другим областима.

Суочена са све оштријом конкуренцијом и високим фискалним оптерећењима, ЕУ је многе секторске политике подредила економским. Један од механизма да се социјалне политике координирају, и да се промовишу најбоља законска решења и најефикаснији програми, представља и Отворени метод координација. ОМК је замишљен као флексибилан механизам којим се усклађују јавне политике у областима социјалне укључености, социјалне заштите, образовања, културе и др. Он се састоји из низа консултација, праћења и провера. Процес почиње тако што се на нивоу ЕУ усаглашавају заједнички циљеви за све државе чланице. На основу тога, у свим државама прати се стање у области сиромаштва, социјалне искључености, пензија и здравствене заштите, на основу заједничке методологије и индикатора. Државе чланице састављају Националне акционе планове (НАП) за социјалну укљученост и социјалну заштиту. Они се подносе на две године и садрже опис стања, напретка у остварењу циљева и дефинишу социјалне реформе. На основу НАП држава чланица, Европски савет и Европска комисија припремају Заједнички извештај о социјалној заштити и социјалној укључености. У њему се процењују ефекти у остваривању циљева и формулишу препоруке за нови циклус. Значај ОМК и концепта социјалне укључености у томе је што они представљају појмовни и институционални оквир унутар кога се дефинишу закони и јавне политике у свим земљама ЕУ, па и у земљама које имају аспирације на чланство.

---

<sup>63</sup>Из овог концепта деривирани су и механизми праћења стања. Најважнији су свакако Индикатори социјалне искључености (тзв. Лакен индикатори) који се прате у свакој земљи чланици ЕУ и којој свака земља додаје национално специфичне индикаторе.

Анализе су показале да су европске институције биле успешне у промовисању когнитивне и нормативне хармонизације социјалних реформи тако што су промовисале заједнички језик и заједничко разумевање самог процеса реформи њених циљева. У области запошљавања, то се огледа у кључним речима као што су „активација“, „учинити да се рад исплати“ или „радно заснована социјална брига“ (енгл. *workfare*). Слично томе, на пензијске реформе утицале су (додуше мање јасне и не тако једнозначне) идеје о „адекватним и одрживим пензијама“, а на реформе у здравству, тежња да се успоставе „приступачне, квалитетне и одрживе услуге здравствене заштите и дуготрајне бриге“. Утицај ЕУ на развој социјалних политика и социјалних права у Централној и Источној Европи одвијао се кроз процесе учења, размене, изградње установа итд. (Cerami, 2008). Поред тога, институције Европске уније годинама уназад ангажоване су на повезивању стручњака и, условно говорећи, стварању мрежа експерата и креатора јавних политика. Као и Светска банка раније, овај циљ се постиже умрежавањем, радом на заједничким пројектима, финансирањем истраживачких радова и конференција итд. На овај начин, већ сада су видљиве контуре једне нове научне и практичне парадигме која ће вероватно доминирати у дискусијама о социјалним правима и социјалној политици у наредним годинама. У овом тренутку још увек није јасно да ли и у којој мери та парадигма нуди нова решења и алтернативне механизме за суочавање са социјалним ризицима.

### **3.4 Резиме**

У овом поглављу идентификовали смо неколико елемената глобализације који су битни за нашу расправу:

- (1) Глобализација је сложен друштвени процес који се састоји из дубоких и далекосежних промена у области политике, економије, културе итд. Она представља повећање међузависности друштава и држава. Глобализација, као таква, носи са собом и низ друштвених промена са значајним социјалним последицама. Неке од њих смо идентификовали,



од повећане глобалне економске конкуритивности до нових социјалних ризика. Ове промене постављају захтеве пред јавне политике националних држава, посебно у области социјалних права и социјалне политике.

- (2) Глобализација носи са собом нову идеологију, коју смо означили као мешавину (нео)либерализма и глобализма а чији се главни елементи тичу промене схватања у погледу индивидуалне и колективне одговорности, друштвене солидарности, улоге државе, појединаца и приватног сектора у социјалној политици, те коначно и месту, значају и улози социјалних права у модерним друштвима. Многе од ових идеолошких и практичних промена тичу се, како Џесоп аргументише, претпостављених потреба које се јављају у процесу глобализације. Постоји пуно разлога да многе од њих посматрамо као израз интереса транснационалних актера (корпорација, елита или моћних националних држава), пре него као неизбежне последице глобалних структурних промена.
- (3) Услед глобализације долази до слабљења капацитета и моћи националних држава, посебно на периферији. Многе надлежности премештају се на наднационалне (на пример, у склопу ЕУ интеграција) или регионалне и локалне нивое власти (у склопу децентрализације). Надлежности могу бити у области законодавства или креирања и спровођења јавних политика. Неке надлежности преносе се добровољно или их макар карактерише мањи степен принуде (на пример, кроз ратификацију међународних конвенција), а за неке постоји јаки притисци (на пример, у процесу либерализације глобалног тржишта услуга).
- (4) Простор упражњен повлачењем државе попуњавају међународни актери. Међу њима, за расправу о социјалном праву посебан значај имају међународне организације као што су Светска банка, Уједињене нације са својим агенцијама, билатерални донатори, међународне невладине

организације и Европска унија. Они имају способност да активно утичу на креирање јавних политика и закона кроз стручну и финансијску помоћ (у облику кредита и донација) које дају земљама у развоју, па и Србији.

- (5) За контекст расправе о стварању социјалног права у Србији, посебан значај има Европска унија. Указали смо на чињеницу да не постоји јединствен европски социјални модел и да европски континент карактерише мноштво социјалних режима. Осим тога, социјална питања нису тема процеса приступања у фази у којој се Србија налази. С друге стране, Европска унија је важна због идеолошког и практичног утицаја уније на законодавство и политику у Србији (може се чак рећи да ЕУ представља једног од кључних фактора модернизације).

На овај начин ми смо скицирали друштвени контекст у коме се стварају и примењују закони. Идентификовали смо неке од актера чији ћемо утицај пратити у каснијим поглављима, као и кључне идеолошке промене чије ћемо рефлексије у наредним поглављима идентификовати и на примеру домаћих закона и јавних политика.

## 4 УТИЦАЈ ПОСТ-СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ НА ПРОМЕНЕ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА

У претходном поглављу приказали смо глобализацију као један сегмент друштвеног контекста у коме посматрамо процесе стварања и примене права. идентификовали смо друштвене, политичке и економске процесе које стоје у основи глобализације и главне актере на глобалној равни: међународне организације, међународне развојне партнере и Европску унију. У петом и шестом поглављу имаћемо прилике да детаљно анализирамо утицај ових актера на законске и политичке промене у Србији. У међувремену, у овом поглављу приказаћемо пост-социјалистичку трансформацију као други важан сегмент друштвеног контекста у коме анализирамо процесе стварања и примене права.

### 4.1 Наслеђе – друштвени и економски развој и социјална политика у социјализму

#### 4.1.1 Социјалистичка привреда и политички систем

Као и цео друштвени и политички систем, социјалистичка привреда је била устројена према строгим идеолошким водилама и на врло конкретан начин морала је да отелотвори најважније социјалистичке идеје и вредности<sup>64</sup>. Једнакост и правда оствариване су кроз механизме расподеле и одлучивања, па је зато уведен систем *радничког самоуправљања*. Самоуправљање је било засновано на низу сложених механизма одлучивања и тежило је већој партиципацији радника у управљању предузећима и шире, самим државним

---

<sup>64</sup> Постоје и друга мишљења. Тако Манкур Олсон (Mancur Olson) сматра да је економска организација совјетског друштва била осмишљена тако да најбоље служи аутократским интересима Стаљина, а да је марксистичко-лењинистичка идеологија послужила да *ex-posto* рационализује диктаторов избор (Арандаренко, 2000: 341).

апаратом. Пошто су радници у социјалистичким предузећима уједно били и „власници“, сама предузећа била су под теретом неефикасног одлучивања. Радници власници налазили су се у сукобу између двеју супротстављених интереса – да се приходи инвестирају у развој или у потрошњу, што је интерес власника, или да се приходи прерасподеле кроз палате и бенефиције, што им је био интерес као радника. У таквим условима, предузећа су недовољно средстава усмеравала у развој, тако да су постепено почела да заостају – у погледу технологија, организације рада, освајања нових тржишта и производа итд. (Rejovich, 1984).

Проблеми управљања социјалистичким предузећима не завршавају се овде. Истраживања су показала да су у предузећима *de facto* одлучивали руководиоци (Вуковић, 1989). Интересима радника су излазили у сусрет зато што су директори предузећа били привредни, али и политички кадар именован кроз политичке структуре. Зато су директори морали остварити и привредне и идеолошке циљеве предузећа, те обезбедити социјални мир и политичку подршку „у бази“. Моћ коју су имали директори није била мала и била је повезана са вишим материјалним стандардом и низом привилегија које су ишле са њиховим друштвеним положајем. Међутим, директори нису располагали имовином предузећа, нити су је могли наслеђивати и присвајати. У недостатку јасног титулара те својине (*cf.* Хибер, 1993) те механизма контроле, многи су се одлучивали да прерасподелу добити и ресурса изврше у црној зони. Управљачке структуре социјалистичких предузећа стварале су зато неформалне мреже и преко лажних извештаја или прениско постављених планских циљева задржавали и међу собом вршили прерасподелу „вишкова“ (Арандаренко, 2000: 341). Ти исти управљачки слојеви постаће крајем века клица нове економске и политичке елите која ће наставити да црпе друштвене и државне ресурсе, до те мере да ће чак бити означавана и као „предаторска елита“ (Krastev *et al.*, 2004; Krastev, 2004).

У социјалистичким привредама вођена је *политика пуне запослености*. У пракси, то је значило да ће се запошљавати и радна снага која предузећима није потребна, те да ће се вишкови гомилати у самим предузећима, уместо на тржишту рада. У поређењу са другим земљама социјалистичког блока,

Југославија у овом погледу представља изузетак, јер је имала регистровану незапосленост у целокупном послератном периоду. Од 60-тих година југословенска власт се против незапослености борила и тако што је дозволила економске миграције у земље Западне Европе. Међутим, чак и у југословенским условима, предузећа су била оптерећена вишковима радника, што је умањивало њихову продуктивност и изгледе на отвореном тржишту које је настајало почетком последње деценије 20. века.

Социјалистичка предузећа била су *субвенционисана државним кредитима*, преко кредитних и развојних фондова и државних банака. Често су улазила у неисплативе инвестиције које су биле политички мотивисане. На крају, вреди напоменути да су социјалистичка предузећа имала и читав низ других социјалних трошкова које су оптерећивала њихове текуће балансе. У социјалистичким друштвима вођена је политика *социјализације ризика*. Одговорност за управљање социјалним ризицима пребачена је са појединца на друштво, тако да су предузећа била центар не само економске већ и социјалне политике. Кроз фирме је вођена стамбена политика, уплаћивањем доприноса за стамбену градњу; многа предузећа имала су своја одмаралишта и организовала су у њима колективне одморе за раднике и њихове породице, те различите манифестације као што су, на пример, радничке спортске игре; неки аспекти здравствене заштите такође су организовани кроз предузећа, а у неким већим предузећима постојали су чак и услуге за бригу о деци – обданишта и дневни боравци за децу радника. Друга страна социјализације ризика и социјалистичког метода управљања јесте *социјализација губитака*. Пошто не постоји јасни власник, не постоји индивидуализована одговорност за пословање, те према томе не постоји ни одговорност за губитке. Социјализација губитака укида мотивацију за рационалним понашањем, повећава губитке и доводи до преливања трошкова неефикасног управљања и лоше економије на целокупна друштва (Вуковић, 1996: 12 и даље)<sup>65</sup>. Државе су те губитке покривале својим

---

<sup>65</sup> Економски неисплативе инвестиције биле су могуће зато што власништво и одговорности за пословање нису били индивидуализовани, зато што су политичари постављали директоре предузећа, а врло често су директори били и политичари, те коначно, зато што је постојала тотална контрола свих сегмената друштвеног живота од стране политичке елите. У одсуству механизма демократског представљања и одлучивања, политичке и економске одлуке нису могле бити предмет отворених и делотворних јавних расправа, барем не у тој мери да погрешне одлуке доведу до индивидуализоване одговорности. Како ни јавност није могла играти

приходима или донацијама и кредитима из иностранства. У оба случаја, резултати су били катастрофални.

Све ово скупа – затвореност привреда, неефикасан систем одлучивања, мешање социјалне и економске политике и социјализација ризика унутар предузећа – довели су до тога да некадашња социјалистичка предузећа нове економске оквира дочекају неспремна. Она нису била спремна на тржишно пословање и међународну конкуренцију без државних субвенција. С почетком пост-социјалистичке трансформације, почели су да опадају и производња и приходи. Предузећа су гашена због нерентабилности, улазила су у процесе трансформације или приватизације. У првим годинама промена, дошло је до раста незапослености због гашења нерентабилних предузећа и смањења броја запослених у приватизованим предузећима. Све скупа, то је довело да пада економских активности и пада БДП. И док су „успешне“<sup>66</sup> пост-социјалистичке земље (као што су Чешка, Словачка, Словенија, Мађарска, Пољска) успеле да поврате нивое БДП на ниво из 1989. године већ крајем 1990-тих. Неке земље, међу којима је и Србија, то нису успеле ни двадесет година од почетка трансформације.

#### 4.1.2 Друштвени развој и економски раст

Социјализам има и другу страну: овај период карактерише динамичан привредни и друштвени развој који је обећавао и доносио побољшање животних услова за велике сегменте популације. Након Другог светског рата, комунистичке власт започеле су обнову економске инфраструктуре. Прве послератне године обележиле су политичке и економске тешкоће: најпре су крајем 1946. године власти извршиле национализацију привредних ресурса, а поштеђени су остали једино ситни пољопривредници. У наредне две године

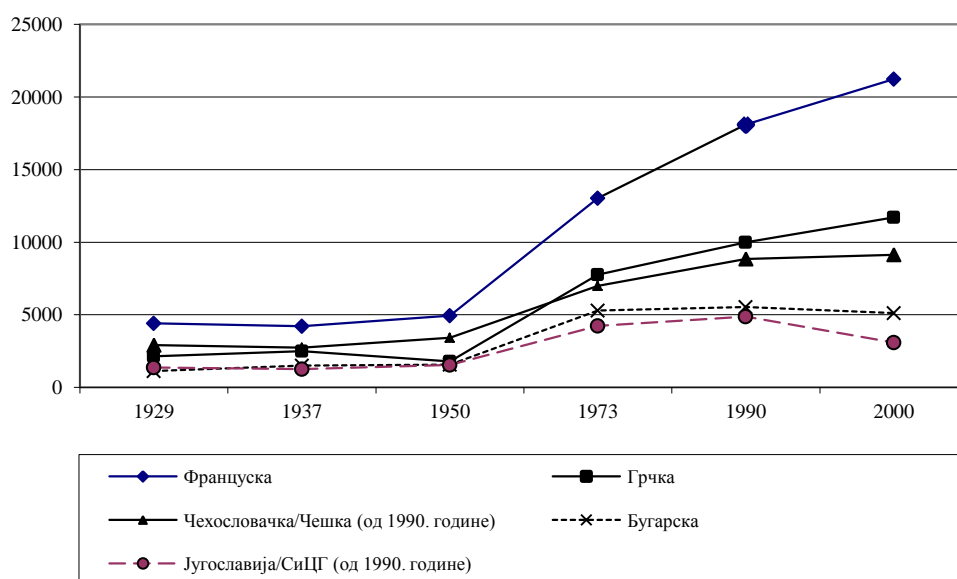
---

контролну функцију, затворен је био круг потпуне контроле друштва, политике и економије од стране партијске и државне елите.

<sup>66</sup> Овде говоримо о „успешним“ земљама трансформације имајући у виду већ познату критику парадигме транзиције: не крећу се све земље бившег социјализма неком историјском нужношћу ка једном једином могућем моделу или облику капитализма, па да се једне могу називати „успешним“ или „напредним“ у терминологији Светске банке, а други „неуспешним“ или „мање напредним“ (нпр. Арандаренко, 2000 и Лазић, 2000)

дошло је до одређеног економског раста, али он је прекинут након насилне колективизације пољопривредних газдинстава<sup>67</sup>. Као резултат колективизације, пољопривредна производња је пала и готово довела до глади крајем 1950. године. Захваљујући међународној помоћи, земља се опоравила и до 1953. године одустала од колективизације на селу.

**Графикон 1. БДП *per capita* изабраним европским земљама (у УСД, према ценама из 1990. године)**



Извор: Broadberry and Klein (2007)

Период између 1953. и 1963. године карактеришу изразито високе, али нестабилне стопе раста. У првој половини шездесетих година незнатно опада ниво раста, али се и даље задржава на високом нивоу, све до привредних реформи 1965. године, након којих долази до још већег пада стопе раста (Лабус, 1994: 232)<sup>68</sup>. Као што показује графикон 1, друге земље социјалистичког блока, као што су Бугарска и Чехословачка, забележиле су снажнији и равномернији раст у целом социјалистичком периоду. У том истом периоду, капиталистичке

<sup>67</sup> У том великом подухвату, до почетка 1950. године, око 340.000 пољопривредних домаћинстава приморано је да се учлани у 6.238 задруга (Антонић, 2006: 16).

<sup>68</sup> Реални БНП растао је по стопи од 6.7% годишње између 1952. и 1960. године. У периоду између 1961. и 1965. године стопа раста пада на 6.2%, а између 1965. и 1970. године на 4.8% (Лемпи, 2004: 249).

земље у Европи бележе много веће стопе раста. Грчка, која је крајем рата по привредном развоју била на сличном нивоу као и Југославији, пола века касније има дупло већи БДП по глави становника. Од седамдесетих година, стопе раста падају и земља постепено улази у кризу. Важно обележје овог периода представљају уставне реформе којима почиње процес формирања националних економија<sup>69</sup>. На пад стопа привредног раста утицали су и нафтна криза, све мања доступност кредита из иностранства, као и структурне слабости југословенске привреде.

Југословенска привреда била је сегментирана и ниско-продуктивној привреди. Прилив средстава из иностранства представљао је један од одлучујућих импулса раста. Од педесетих до осамдесетих година прошлог века бивша Југославија уживала је значајну међународну финансијску помоћ: процењује се да је само између 1950. и 1955. године међународна помоћ Југославији износила и до 14 милијарди данашњих долара<sup>70</sup>. Други важан извор прихода било је задуживање у иностранству. Управо је прекомерно задуживање сакрило негативне ефектне недовољне продуктивности и лоше вођених инвестиција. У периоду од 1965. до 1981. године међународни дуг порастао је са 0.9 на 22 милијарде, а само у последњих 6 година позајмљено је 16 милијарди долара. Бруто домаћи производ (БДП) по глави становника растао је годишње 5.1% у константним ценама из 1972. године, за период од 1970-1979. године, али је страни дуг растао пуних 20% годишње (Лемпи, 2004: 285). Крајем седамдесетих година Југославија није више могла да узима јефтине кредите услед скока камата и нафтне кризе, тако да почетак осамдесетих година означава почетак дужничке и кулминацију економске кризе.

---

<sup>69</sup> Тако су крајем 1976. године 2.892 радне организације имале 15.302 ООУР, а од тога је седиште ООУР-а само у 2.1% случајева било у другој републици од седишта радне организације, док је 1981. године тај број је пао на 1.5% (Секел, 1999: 150).

<sup>70</sup> Антонић наводи да је само 1950. године америчка бесповратна помоћ Југославији износила 95.2 милиона тадашњих долара, што је 848 милиона данашњих долара према СРП индексу (индекс цена потрошних добара; коришћен је калкулатор доступан на сајту <http://www.measuringworth.com>). У периоду од 1950. до 1955. међународна помоћ износила је додатних 493 милиона долара, односно, 3.5 милијарди данашњих долара. Према подацима Бошка Мијаговића и Животе Ђорђевића, између 1949. и 1955. година Југославија је добила 1.8 милијарди тадашњих долара бесповратне помоћи, што је према истом индексу око 8 пута више у данашњим доларима („Фабрике као шаховске фигуре“, *Илустрована политика*, број 2192, 20. јануар 2001). Други извори дају процене да се укупна страна помоћ СФРЈ кретала од 80 милијарди долара (Мркшић, 2000: 251) до чак 100 милијарди долара (Петовар, 2010).



Упркос неславном економском краху који је наступио почетком осамдесетих година, социјализам је био период убрзане модернизације Србије и Југославије. Удео пољопривредног становништва константно је опадао од краја рата (67% 1953. године) до распада Југославије (30% 1991. године). Земља ја пролазила кроз индустријализацију, а осим привредне, грађена је и социјална инфраструктура. У овом периоду изграђен је највећи део савремених образовних, културних, научних, социјалних и државних институција у Србији. У првим деценијама послератног периода растао је и материјали стандард становника. Током 60-тих година, реални доходи расли су по стопама од 5.4% до 7.2%, а у 70-тим од 0.9% до 1.5%, да би након 1979. године почели да падају по стопи од 6% годишње. Тако су просечни доходи у 1985. години били нижи за 28% од истих из 1979. године, и пали на ниво 1968. године (Ружица, 1987: 20). У фазама успона, расла је потрошња, инвестиције у трајна добра (на пример, куће и викендице), развијао се стамбени фонд, а расла је и штедња.

Упркос егалитарној идеологији и пракси, социјализам је ипак довео до опажљивих неједнакости међу друштвеним слојевима. Социолошка истраживања из тог периода бележе друштвене неједнакости – у приходима и имовини, стамбеним условима, животним стиловима итд. Крајем осамдесетих, на дну лествице материјалног стандарда издвајају се радници (са изузетком ВКВ радника) и пољопривредници, док се на врху налазе државни и партијски функционери и руководиоци у привреди (*cf.* Поповић, *et al.* 1991; Лазић, 1994б: 73). Материјалне неједнакости последица су бројних фактора, међу којима је и специфична структура социјалистичког самоуправног система, у коме су директори имали релативну аутономију у расподели ресурса, тако да су себи и стручњацима могли давати веће плате. Тиме се њихов материјални стандард удаљио од стандарда радника, што је одступало од система расподеле у другим социјалистичким земљама (Лазић и Цвејић, 2004: 42). Поред тога, југословенску привреду и друштво карактерисале су велике регионалне и гранске неједнакости.

Последње деценије социјализма обележила је дубока политичка и економска криза. Незапосленост је с временом постајала све већи проблем, упркос политици пуне запослености коју су власти водиле деценијама, чак и по

цену смањених инвестиција и прекомерне јавне потрошње. На нивоу Србије, 1971. године стопа незапослености износила је 8.2%, почетком осамдесетих 15.5%, а 1990. године читавих 19.5% (Пошарац *et al.* 1992). Сличне тенденције важе и за стопе сиромаштва (овде рачунате као егзистенцијални минимум, тако што су из потрошачке корпе одузети трошкови одеће, обуће и опремања стана, Пошарац *et al.*, 1992: 13). Посебно оштар раст сиромаштва бележи се крајем 1980-тих, када се продубљују економска и политичка криза у бившој Југославији. Почетком 1990-тих стопе сиромаштва износиле су 19.5% у Србији без покрајина, 6% у Војводини и невероватних 81.9% на Косову и Метохији.

**Табела 2: Сиромаштво у Србији без покрајина 1978-1990**

	1978	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Укупно	15,3	11,1	17,7	20,6	17,1	23,1	22,9	21,0	19,5
Пољопривредно	43,5	30,2	25,4	32,9	47,5	40,55	35,4	43,7	37,4
Мешовито	11,6	9,3	18,7	25,8	16,7	24,5	31,1	14,9	29,9
Непољопривредно	4,6	6,3	14,1	13,4	18,8	17,9	16,2	18,1	14,8

Извор: Пошарац *et al.* 1992

Сиромаштвом су посебно били погођени пољопривредници – 1990. године удео пољопривредника међу сиромашнима био је два пута већи него њихов удео у укупној популацији Србије. Како је социјално осигурање произлазило из запослења, велики делови пољопривредног становништва били су заправо лишени основних социјалних права. Током социјализма, материјални стандард градских слојева одржаван је и субвенционисаним станаринама и смањеним ценама енергије и хране. Ово последње, уз мала инвестициона улагања, непостојања тржишта и сл., додатно је погоршало положај пољопривредника. Ипак, живот пољопривредника био је олакшан чињеницом да су свој материјални положај могли унапређивати *натуралном производњом*, што је током 1990-их, када је дошло до наглог сиромашења већине становништва, постала важна стратегија опстанка у Србији.

#### 4.1.3 Социјална политика за време социјализма

У некадашњој Југославији, социјална политика се развијала под утицајем различитих фактора, од наслеђених континенталних модела, професионалних утицаја из Велике Британије и САД који су преносили експерти Уједињених нација, до аутономних иницијатива инспирисаних социјалистичким и самоуправним идејама. Као скуп јавних мера, социјална политика била је у принципу усмерена на обезбеђивање што је могуће веће једнакости за различите друштвене слојеве. То је био и основ идеолошке легитимизације социјалистичког система. Из ове перспективе гледано, он је успевао да смањи неједнакости тако што је ипак унапредио положај значајних друштвених група: сељака и радника, пре свих. Међутим, то ни у ком случају не значи да су неједнакости нестале - оне су опстајале у различитим сферама, од потрошње до одлучивања. Међу механизмима којима је држава контролисала неједнакости и одржавала социјалну сигурност били су: пуна запосленост, контрола цена и универзална доступност ретких добара и ресурса (Петровић, 2004: 74). С друге стране, неке мере су имале за циљ да подрже развој економског система. У ту групу спадају мере подршке деци и породици, политике зарада (посебно у почетном периоду индустријализација када су велике инвестиције захтевале штедњу и контролу потрошње), те политике на тржишту радне снаге и сл. (Ружица, 1987).

Систем социјалног осигурања је у основи био бизмарковски и заснивао се на финансирању кроз доприносе запослених. Запосленост је гарантовала приступ важним социјалним услугама – стамбеним, кроз стамбене фондове предузећа и саме државе, здравственим, образовним итд. Механизам који је омогућавао унапређење положаја једних генерисао је социјалне разлике за друге – аутсајдере који се нису могли надати добро плаћеним пословима, друштвеним становима, летовањима у радничким одмаралиштима, роби широке потрошње доступној по бенефицираним ценама које је дистрибуирао државни синдикат итд. А међу њима, опет, били су нижи слојеви радништва и сељаци.

За разлику од других социјалистичких земаља које су водиле политику пуне запослености, те нису имале адекватне механизме подршке незапосленима,

у некадашњој Југославији то није био случај. Осигурање за случај незапослености поново је уведено већ 1952. године, од када се води и званична евиденција незапослених лица. Надокнаде за случај незапослености финансирају се из доприноса у оквиру зарада. У периоду између 1952. и 1963. године, број регистрованих незапослених лица порастао је са 45 на 237 хиљада, а број оних који примају надокнаду са 8% на 13% (Mesa-Lago, 1971). Број незапослених је 1980. године порастао на 785 хиљада, а пред сам распад СФРЈ износио је 1.3 милиона (Пошарац *et al.*, 1992: 104). У то време, надокнада је износила око половине просечне плате у последња три месеца и могла се примати 18 месеци. Регистровани незапослени, као и чланови њихових породица, имали су здравствено осигурање. Истовремено, кроз мрежу канцеларија Завода за запошљавање (касније трансформисаних у тзв. самоуправне интересне заједнице), незапосленим лицима пружане су услуге посредовања при запошљавању, доквалификације и преквалификације.

Поред осигурања за случај незапослености и саветовања и посредовања при запошљавању, јавне мере у области незапослености укључивале су и управљање миграцијама и образовне политике. Село је представљало кључни извор радне снаге за индустрију која је убрзано расла у првим годинама након завршетка рата. Међутим, већ од 1960-тих потражња за нискоквалификованом радном снагом почела је да опада услед комбинације различитих фактора, од технолошког напретка до економске стагнације. Од тада, влада почиње са низом мера које имају за циљ да смање притисак на тржишту радне снаге. На плану унутрашњих миграција, држава успорава миграције сеоског становништва ка градовима и развија образовни система, а на међународном плану омогућава миграције ка земљама Западне Европе и САД. Миграције радне снаге најпре су биле тихо толерисане, да би касније постале званичан сегмент јавних политика. Тако су већ у периоду 1966-1970. године, државни планери рачунали на 50.000 емиграната годишње (Mesa-Lago, 1971: 64). Према неким проценама, укупан број миграната је пред распад СФРЈ износио преко 0.8 милиона, а највећи део њих живео је у земљама Западне Европе. Процењује се да је средином 1970-тих сваки десети радник мигрант у Западној Европи долазио из Југославије (Schierup, 1995: 286). Међународне миграције представљале су не само један од

кључних механизма за смањење притиска на тржишту радне снаге, већ и значајан извор прихода за државу<sup>71</sup>.

Пензијски систем је почео да се развија крајем 19. века. Као и у другим земљама централне и источне Европе, највећи утицај на његово формирање имао је Бизмарков систем. У Србији је први добровољни пензиони фонд занатлија основан 1898. године, док је обавезно социјално осигурање уведено пред сам Други светски рат. Након рата, држава преузима на себе бригу и управљање пензионим фондовима који у наредним деценијама пролазе кроз низ реформи. Почетком деведесетих пензијско осигурање обављало се преко три републичка фонда: запослених, самосталних делатности и земљорадника. Од 2008. године они су обједињени у један – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање.

Пензијски систем у бившој Југославији карактерисали су релативно ниско постављени услови за одлазак у пензију: 60 година старости за мушкарце и 55 за жене, 40 година стажа за мушкарце и 35 за жене. Уколико су испунили ове услове, осигуранике је чекала веома висока стопа замене од 85%. Ранији одлазак у пензију био је могућ пет година пре старосног лимита, под условом да је испуњен услов у вези са дужином радног стажа. Критеријуми за одлазак у инвалидску пензију били су такође веома лабави, тако је број ових пензионера у свим југословенским републикама био готово изједначен са старосним пензионерима (Голубовић, 2004). Као и у другим земљама, рани одлазак у пензију, те дарежљиви прописи око бенефицираног радног стажа и одласка у инвалидску пензију, имали су за циљ да смање притисак на тржиште радне снаге.

Систем јавног здравља у Србији почео је у правом смислу да се развија после Првог светског рата<sup>72</sup>. Након Другог светског рата, систем јавног здравља

---

<sup>71</sup>Процене Светске банке и Народне банке Србије говоре о око 0.5 милиона миграната из Србије који редовно шаљу дознаке у земљу. У последњих неколико година, износ дознака креће се и до 14% БДП (World Bank, 2008). Када је реч о СФРЈ, величина дознака довела је током 1970-тих и 1980-тих година на прво место у свету, испред Турске и Португалије. Њихов обим био је већи од прихода од туризма (Гречић, 1990: 202).

<sup>72</sup>Српско лекарско друштво основано је већ 1872. године, а Медицински факултет у Београду основан је 1920. године у оквиру Београдског универзитета, као важна институција за образовање здравственог кадра.

реформисан је у оквирима новог правца развоја друштва и државе. Приватна лекарска пракса је додуше забрањена тек пуних 13 година по завршетку рата – 1958. године. За то време, али и касније, развијани су важни аспекти јавног здравственог система. Средином двадесетог века заокружује се мрежа домова здравља, амбуланти и већих здравствених центара. У новом систему доминирала је болничка нега, са мањим нагласком на општој пракси и превентивној медицини. Паралелно с тим, опадао је и ниво издвајања за здравствену заштиту. Док је 1969. године издвајано 7.1% БДП, 1975. године то је пало на 5.7%, а пред сам распад Југославије, 1987. године, на само 3.95% БДП (Saric and Rodwin, 1993: 231).

Иако је начелно целокупна популација имала право да користи услуге јавног здравственог система, неке групе су имале посебне тешкоће у приступу. Посебно је био лош положај пољопривредника, у поређењу са, на пример, индустријским радницима и стручњацима. Овде се поново јављају структурне неједнакости које смо приметили и на другим местима и које су се у Србији у значајној мери одржале и до данас. Непосредно након Другог светског рада пољопривредници нису били покривени здравственим осигурањем. Током 1960-тих њихов положај се унапредио јер су могли да се укључе у јавни систем здравственог осигурања, али опет са мањим бенефицијама него радници. Тек од 1970-тих година статус радника и пољопривредника се изједначава (*Ибид*: 222).

Коначно, систем социјалне заштите какав данас постоји у Србији почео је да се развија средином 20. века. Тада је почело оснивање центара за социјални рад и до краја 1960-тих готово све општине у Србији имале су ЦСР. У истом периоду почело је и школовање социјалних радника најпре на Вишој школи за социјалне раднике, да би 1972. године био основан Одсек за студије социјалног рада на Факултету политичких наука. Први силабуси били су направљени у складу са тада доминантним идејама и моделима рада у САД и Великој Британији. Средином двадесетог века почео је развој установа за смештај корисника, отворених облика заштите, али и научно-истраживачких установа као што је био Институт за социјалну политику.

Поред услуга социјалног рада, односно, бриге о деци, породици, старима итд., тадашњи систем социјалне заштите укључивао је и материјалну помоћ сиромашнима. Слично као и код незапослености, власти су признавале социјалне проблеме и креирале мере да их умање. Тако је, на пример, у јеку економске кризе 80-тих у Југославији било око 200.000 корисника социјалне помоћи (Ružica and Milosavljević, 1989: 163-173).

Систем социјалне заштите био је децентрализован, као уосталом и сви остали сегменти друштвеног и државног уређења. Кључне институције за заштиту права корисника и пружање услуга социјалног рада били су центри за социјални рад и установе за смештај корисника. Развој ових институција био је посебно динамичан током 70-тих година прошлог века, али је криза из 80-тих успорила, а негде и потпуно укинула инвестиције у овај облик социјалне инфраструктуре. Већ у овом периоду јављају се неке карактеристике система које и данас опажамо: недовољно развијене услуге у сеоским подручјима, недостатак услуга у заједници које ће бити флексибилне и излазити у сусрет потребама корисника (на пример, услуге за младе и породице), али и сарадња са образовањем и другим секторима, те потреба да се развија партнерство пружалаца услуга и корисника (некада додуше кроз самоуправне интересне заједнице, а данас у мање формализованом облику), развој добровољног рада и сл. (Ružica and Milosavljević, 1989; Ружица, 1987; Ружица, 1991). С друге стране, развијени делови некадашње Југославије почели су већ 80-тих година са променама које ће две деценије доцније бити у пуном замаху на целој територији некадашње СФРЈ: партиципације корисника у трошковима заштите, делимична приватизација и маркетингизација услуга, развој услуга у заједници и сл.

Све социјалне услуге – од права која проистичу из социјалног осигурања, преко јавног здравства и образовања, до социјалне заштите - за време социјализма биле су широко доступне, али ниског квалитета. Друштвена и политичка елита није могла да присваја материјалне ресурсе (мада јесте успела неке да конвертује у приватне ресурсе, али тек крајем социјалистичког периода), али су кључну детерминанту њиховог положаја чиниле привилегије. Они су уживали у привилегијама које су, са становишта могућности присвајања

у капитализму, биле ситне. Међутим, са становишта егалитарног, сиромашног и неразвијеног друштва, то није био случај. У овим сегментима Дикон (Deacon) види оквире за друштвени и политички уговор који је лежао у основи социјалистичког режима благостања (Deacon, 2000).

## **4.2 Одложена трансформација: период од 1990. до 2000. године**

Пост-социјалистичка трансформација у Србији започела је крајем 80-тих година прошлог века. Међутим, тадашња власт успорила је друштвене и политичке промене, те се о овом периоду говорио као о успореној, заустављеној или блокираној трансформацији. Међутим, у току излагања видећемо да је и у овом периоду текао процес друштвених промена: од раста удела приватног сектора у економији до постепене демократизације. После пада са власти Слободана Милошевића и коалиције СПС/ЈУЛ, процес трансформације је убрзан. Из тих разлога, ми ћемо нашу анализу поделити на два дела: у првом делу бавимо се друштвеним промена у периоду одложене пост-социјалистичке трансформације, а у другом се окрећемо убрзаној или правој друштвеној трансформацији која је започета 2001. године.

### **4.2.1 Одложена пост-социјалистичка трансформација у Србији**

У сложеној међуигри различитих политичких, економских и друштвених фактора, неки од најбитнијих аспеката трансформације српског друштва започели су са готово десет година закашњења. Различити аутори придају мањи или већи значај појединим факторима (уп. нпр. Лазић *ур.* 2000), али се слажу да је трансформација српског друштва била блокирана и одложена или макар успорена и отежана. Друштвене и економске промене нису се одвијале као у другим социјалистичким земљама због сложеног низа домаћих и међународних фактора. У контексту наше расправе поменућемо три:



1. Власт је била решена да блокира промене и да присвоји што је могуће више државних и друштвених ресурса. Вођен практичним или идеолошким разлозима, власт је тежила да по сваку цену спречи мирну промену власти и друштвену, политичку и економску трансформацију (*cf.* Лазић, *ур.* 2000; Антонић, 2002; Вуковић, 1996).
2. Друштвена основа промена била је ограничена. Током 90-тих, политичке и друштвене промене натпросечно су подржавали стручњаци, млади, високо-образовани. Радници и сељаци су се „покрету за промене“ придружили тек 1999. године (Бабовић, 2002).
3. Неповољан међународни положај Србије у великој мери је онемогућио демократизацију и економски опоравак. Држава као најшири оквир унутар кога треба да се одвија процес успостављања демократских пракси и институција стално је била упитна (Линц и Степан, 1998). Сукоби са међународном заједницом давали су власти основ за оправдавање економских и политичких неуспеха и за делегитимисање опозиције и идеја које је она носила (Вуковић, 1996; Бранковић, 1994).

Иако је демократски вишестраначки систем уведен 1990. године, у Србији заправо није било правих и слободних избора све до пада владе Социјалистичке партије Србије и Југословенске левице у октобру 2000. године. Све важне институције државе и друштва биле су под контролом владајућих странака и оне су успевале да се одрже на власти са све мањом подршком бирача<sup>73</sup>. Упркос бројним политичким кризама с којима је био суочен већ од првих захтева за увођењем демократског плурализма, власт ниједног тренутка није спровела праву политичку либерализацију. Србија је била последња међу југословенским републикама која је дозволила слободно оснивање партија. Вишестраначки избори одржани су тек у децембру 1990. године, након месеци чекања и одуговлачења. Власт је тада учинила све што је могла да онемогући

---

<sup>73</sup> На изборима 1990. године СПС је освојио 2.3 милиона гласова (46% оних који су гласали или 33% бирача). Десет година касније, добили су 1.5 милиона гласова (32% оних који су гласали или 24% укупног бирачког тела). Слично томе, подршка самом Милошевићу пала је са 3.2 милиона 1990. године на 1.7 милиона деценију доцније (подаци преузети из Антонић, 2002: 74).

фер изборе – од преузимања комплетне имовине ССРН, преко оснивања бројних странака, прилагођавања изборних правила интересима СПС, до неједнаког третмана у државним медијима (за детаље, Антонић, 2002). Такву стратегију наставила је до последњих дана своје власти, крајем 2000. године<sup>74</sup>.

Током 90-тих постојали су вишеструки механизми политичке контроле економске сфере који су тада били на снази. Неки од њих су наслеђени из периода социјализма, а неки су представљали социјалну и политичку иновацију тадашњих власти. Као и у претходном систему, директорска места и чланство у управним одборима државних предузећа било је резервисано за припаднике владајућих странака. На тај начин је власт успоставила потпуну контролу над највећим делом привреде<sup>75</sup>. Мрежа зависности и контроле простирала се и даље од граница државног сектора, кроз механизме јавних набавки, пословне сарадње, подуговарања итд. Поједностављено говорећи, политичка припадност и подобност власника утицала је на то да ли ће предузеће добијати уговоре са државним предузећима и установама или дозволе за увоз и извоз. Привредници су плаћали приступ тржишту и оно је било затворено за оне који нису могли или нису хтели да плате приступницу (Беговић, *et al.* 2002). Партијске везе биле су и остале, наравно, пресудне и за добијање послова у државним предузећима и јавној управи. Партијско чланство је већ увелико било интегрисано у економску

---

<sup>74</sup> Спроводећи анализу на нивоу политичких и економских институција, Антонић извор Милошевићеве моћи види у његовој апсолутној моћи унутар Социјалистичке партије Србије (Антонић, 2006: 92). Изборни закони су били такви да је мандат посланика био у „власништву“ странке, тако да је аутономност посланика и самог парламента била умањена, ако не и укинута. Исте те одредбе важе и данас, тако да посланици подносе бланко оставке странкама при формирању парламента након избора. Те оставке служе као средство дисциплиновања посланика од стране странака. Овај систем је омогућавао странкама и њиховим првацима, пре свега самом Милошевићу, да контролишу бројне важне државне и друштвене институције, од судства, преко медија, до привреде. Међу њима су свакако влада и скупштина, у којима је Милошевићева доминација над СПС и коалиционим партнерима била увек видљива. Судство је контролисано преко Закона о судовима из 1991. године, према коме су председници судова и судије бирани у парламенту, у коме је опет влада имала своју већину. Захваљујући политичкој контроли судова, власт није имала проблема у бројним политичким и економским кризама (на пример, криза приликом крађе на локалним изборима 1996. године). Медији су контролисани различитим механизмима: политичким постављењима уредника, високим казнама по основу приватних тужби, те манипулацијама фреквенцијама и тржиштем рото-папира, хапшењима и застрашивањима. Државна радио телевизија и новине биле су током његове владавине претворене у пропаганде механизме, усмерене колико ка спољашњем, толико и ка унутрашњем непријатељу (пристрасност и партијска пропаганда у државним медији забележени су у бројним студијама, на пример, Чуверовић, *et al.* 1994). Упркос томе, током деведесетих година мноштво независних медија је успостављено и одржано, како на националном, тако и на локалном нивоу.

<sup>75</sup> То посебно постаје важно ако се има у виду да је приватна економија тада имала дупло мањи удео у запослености и БДП него данас.

елиту и србијанска влада је, захваљујући власничкој и управљачкој структури привреде, само наставила да користи механизме које је наследила од комунистичких власти. У овом периоду запажамо и кретање у обрнутом смеру, интегрисање економске елите у политичку, а добар пример за ову тенденцију представљају владе министара-директора.

Утицај државе и партијско-државне елите на привреду није се овде завршавао. Током санкција и касније, важни сегменти економије нису били либерализовани. На пример, спољнотрговинска размена заснивала се на систему дозвола за увоз, као и трговање дефицитарним производима, као што су нафта и нафтни деривати, цигарете и сл. Дозволе је, наравно, издавала влада и приступ је био ограничен на партијске функционере, финансијере и појединце из, како ће се касније јасно показати, криминалног миљеа. Девизно тржиште такође није било слободно, тако да су истовремено постојали званични, уједно и најнижи курс, према коме су само привилегована предузећа могла да купују девизе, затим жирални курс и курс на црном тржишту. Чланови политичке и с њом преплетене економске елите имали су привилегован приступ свим важнијим економским ресурсима: увозним дозволама, грађевинским дозволама, повољним уговорима са државним органима и државним предузећима, те коначно и самом државној имовини у привреди итд.

Приватизација, као вероватно кључна економска промена у склопу пост-социјалистичке трансформације, започета је уз велике тешкоће почетком 90-тих година. Током наредне деценије, власти су у неколико наврата доносиле законе о приватизацији (савезни закон донет је 1989. године, републички закони донети су 1991. године, са изменама 1992. године, те 1994. и 1997. године). Ниједан од ових закона није донео целовиту стратегију приватизације нити створио све политичке и институционалне предуслове да се она спроведе. Напротив, привредна и политичка елита је током овог периода урадила све што је било у њеној моћи да приватизацију успори или закочи<sup>76</sup> (до те мере да је вршила ревалоризацију својинске трансформације и умањивала удео приватног власништва или различитим механизмима вршила и подржављење имовине,

---

<sup>76</sup> У литератури постоје различита објашњења, од идеолошких разлога до сасвим конкретних економских интереса (Вуковић, 1996; Вуковић, 1996б; Лазић, 1994).

Арандаренко, 2000: 354)<sup>77</sup>. Друштвена предузећа су пропала под теретом неефикасног управљања, играла су важну социјалну улогу тиме што су запошљавали раднике за којима није постојала потреба или који су били само фиктивно запослени, а велика буџетска средства трошена су на субвенције овом неефикасном сегменту привреде.

Упоредо са државним и друштвеним предузећима, у Србији су се развијала и предузећа у приватном власништву. Међутим, и у области развоја приватног предузетништва, српска привреда је током 90-тих година забележила скромне резултате. Приватно предузетништво је за време социјализма било потиснуто и сведено на власнике индивидуалних пољопривредних газдинстава и ситне предузетнике у занатству и услугама. Након почетне либерализације, кључни напредак у приватном сектору представљало је масовно отварање малих трговинских и занатских радњи. Према подацима из 1998. године, преко половина приватних фирми (предузећа и радње) биле су у сектору трговине и занатских услуга, а само 6.5% у области индустрије. Приватни сектор је у овом периоду остваривао растуће учешће у БДП: у периоду од 1989. године до 1997. године забележен је константан раст удела приватног сектора у БДП од 11% (1989), преко 14% (1991), 33% (1994) до 36% (1997)<sup>78</sup>. Ови подаци не обухватају сиву економију у којој је у једном тренутку био ангажован по један појединац из сваког другог домаћинства (Мркшић, 2000: 263). У истом периоду растао је и удео запослених у приватном сектору - са 30% 1990. године на 36% 1997. године. Али, ако се детаљније погледа структура запослених у приватном сектору, видећемо да се праве промене споро одвијају: приближно половина ових радника заправо су сељаци пољопривредници, још једна четвртина помажући чланови домаћинства, а остатак чине власници приватних радњи (6.2%) и запослени код приватника (6.1%) (према подацима Анкете о радној снази из 1997. године, Мркшић, 2000: 241). Већина власника тих фирми били су са средњим и нижим образовањем. Овај талас развоја ситног предузетништва може се приписати како истинском предузетничком духу, тако и тежњи радника који су губили запослење или новопридошлих на тржиште рада да обезбеде

<sup>77</sup> Неки економисти сматрају да је одлагање приватизације представљало основни узрок пропасти српске привреде (Маџар, 1998).

<sup>78</sup> После 2000. године овај удео наставља да расте и 2005. године достиже 55% (поређења ради, у то време, у Мађарској удео приватног сектора у БДП износи 80%, ЈИ, 2006: 84).

какве такве приходе у неповољном економском окружењу. Коначно, оваква структура власника и самих фирми није могла представљати друштвену основу трансформације некадашњег социјалистичког у ново капиталистичко или предузетничко друштво (Болчић, 2002: 108-119; Болчић, 1994: 101 и даље).

Развој ситног предузетништва имао је, ипак, дугорочне позитивне ефекте. Из редова ових предузетника настао је, деценију касније, део нове привредне елите. Међутим, они ће морати дуго да чекају да се попну на више положаје на друштвеној лествици. У томе су их спречавале системе препреке, али и друге друштвене групе које су вешто користиле постојеће ресурсе. То су, пре свих, били припадници некадашње комунистичке номенклатуре (колективновласничка или етатистичка класа, како се још назива у литератури). Нова привредна елита оличена у крупним предузетницима у највећем проценту (око две трећине, Лазић 2000) настаће управо из редова некадашње комунистичке номенклатуре или њихових потомака. Они су своју политичку моћ претварали у економску и заузимали кључне позиције у власништву или управљању привредним сектором. Механизми којима су преливали средства из државног, односно, друштвеног сектора у своје руке били су различити, од криминала, преко коришћења привилегованог положаја на тржишту, трговања дефицитарним производима, ослањања на увозне дозволе, коришћења јефтених државних кредита, до прављења приватних фирми паралелно са државним којима су управљали.

Досадашња анализа пост-социјалистичке трансформације српске привреде указала је два важна развојна процеса који ће утицати на друштвену стратификацију и политичке промене (о чему ће бити речи у наредном одељку). Прво, српску економију у последње две деценије карактерише развој ситног предузетништва у сфери услуга. Носиоци овог сектора били су појединци са нижим и средњим образовањем, са високим уделом пољопривредника. Они, као што смо већ рекли, нису били носиоци друштвених интереса који се земљу померали ка демократији, тржишној економији и владавини права. Друго, значајан део економске елите настао је из редова некадашњих комунистичких руководиоца у привреди и политици или њихове деце. Они су своју моћ изградили тако што су државне ресурсе претварали у приватне. Претварање

државних у приватне ресурсе није завршено 2000. године – напротив, тај процес је тек тада добио замаха и до данас није завршен. Ни ова друштвена група није представљала носиоце друштвених интереса који би се могли артикулисати у политичкој борби за демократију и владавину права. У наредном одељку анализираћемо како су економске промене утицале на друштвену стратификацију и како се артикулација друштвених интереса огледала у политичкој сфери.

#### 4.2.2 Друштвена стратификација и политичке промене

Економским процесима које смо управо оцртали – блокирањем власничке трансформације, преливањем државних ресурса у приватне и развојем ситног и средњег предузетништва – настала је нова економска елита. Нова економска елита регрутовала се из редова предузетника, онда када је акумулација капитала то дозвољавала. Ипак, она је највећим делом била регрутована из редова некадашње комунистичке елите или су представљали њихове наследнике (Лазећ, 1994). Материјални положај државних и партијских функционера је растао током 90-тих, посебно у светлу све горег положаја других друштвених слојева. Током читавог периода, на дну лествице налазили су се радници и пензионери. Релативни положај незапослених био је бољи него у другим земљама бившег социјализма због ангажовања у сивој економији (Цвејих, 2000; Вуковић, 1994). Истраживања, даље, показују раст материјалног стандарда и друштвеног положаја пољопривредника, посебно током првих година кризе и трансформације. У том периоду, висока инфлација и дубока политичка и економска криза више су погодиле градске слојеве. На први поглед, то је последица несмањене тражње за основним животним намирницама, као и способности пољопривредника да натуралном производњом подмире све своје потребе. Ближи увиди, међутим, указују да је у том периоду растао положај крупних и средњих предузетника у пољопривреди, док је већина ситних пољопривредника остала на дну друштвене лествице. Већ крајем 90-тих њихов положај се погоршао у односу на остале друштвене групе (Лазећ, 2000: 48; Цвејих, 2000: 304).

У овом периоду, положај стручњака и градских средњих слојева погоршао се и приближио положају мануелних радника. Ипак, средњи слојеви и даље су се издвајали због низа фактора. Међу њима су економски ресурси - имали су веће, квалитетније и боље опремљене станове, викендице и аутомобиле, веће уштеђевине и сл. – социјални и културни капитал, стилови живота, али и ангажовање у сивој економији. Осим тога, ови слојеви су задржали специфичне вредносне оријентације и политичке преференције. Они су изнад просека подржавали тржишне и политичке реформе и били демократски оријентисани (Голубовић, и др. 1996).

Привредна и политичка елита несумњиви су добитници транзиције. Они су успели да присвоје значајне државне и друштвене економске и политичке ресурсе; њихов материјални стандард је најбрже и највише растао; те групе се у знатној мери ни персонално нису мењале и управо из њихових редова регрутована је нова елита. Као што нема много дилеме у вези с највећим добитницима „прве транзиције“, тако нема дилеме ни у вези са кључним губитницима. У Србији тако се најчешће означавају средњи слојеви. Постоји чак и раширено уверење да су средњи слојеви или средња класала пропали током 90-тих. То ипак није тачно, иако је један аспект њиховог социо-економског положаја доживео нарочит пад – приходи и материјални стандард – док су захваљујући другим аспектима (као што су становање, социјални и културни капитал итд.) успели да задрже релативно повољан положај у склопу друштвене стратификације (Мркшић, 2000: 280; Лазић, 2002: 26-30). На почетку процеса трансформације, раних 90-тих, укупан друштвени и материјални статус средњих слојева био је релативно добар. Ови слојеви су, с правом, пуно очекивали од процеса друштвених и економских промена – како искуства других источноевропских земаља показују, положај стручњака, средњих руководиоца, државних службеника итд. побољшан је након политичке и привредне либерализације. Међутим, специфични ток српске пост-социјалистичке трансформације ускратио им је те очекиване добити. Како до стварних промена није дошло, а њихов положај се штавише погоршао у наредних десет и више година, перцепција губитништва је појачана. Она се односи како на стварни пад материјалног стандарда, тако и на губитак

„очекиване добити“. Управо из тих разлога, из редова средњих слојева регрутовали су се најтврдокорнији противници тадашње власти.

У грађанским протестима који су се одвијали у градовима Србије током 1996. и 1997. године, забележено је натпросечно учешће људи са средњим и високим образовањем у поређењу са општом образовном структуром (Бабовић, 1997). У том периоду, радници нису масовно подржавали програм дубоке друштвене и економске трансформације коју је нудила опозиција. Они су пред собом имали искуства других социјалистичких земаља у којима су управо радници поднели највећи терет промена. Као што ће касније искуство показати, они су већ тада исправно били виђени као губитници транзиције. Сељаци, пак, поготово власници ситних газдинстава, нити су опажали могуће користи од својинске трансформације или политичких реформи, нити их је она реално дотицала. Овај сегмент српског друштва је, уз пензионере, остао кључни друштвени ослонац власти СПС и ЈУЛ (Бабовић, 2002: 75).

Средњи слојеви јесу представљали носиоца друштвених промена током 90-тих, али промене су се *de facto* десиле тек када се стекли још неки услови. После НАТО бомбардовања, српска привреда је била урушена, а становништво изнова осиромашило готово до нивоа велике хиперинфлације из 1993. године<sup>79</sup>. У том периоду, истраживања бележе све масовније прикључивање радника покрету усмереном на промене, посебно кроз учешће у демонстрацијама током 1999. године. Како каже Марија Бабовић, радници напосто нису више морали да се прибојавају „губитничког“ положаја у процесу трансформације, јер је постало посве транспарентно да су ионако губитници у актуелном систему (Бабовић, 2002: 83). Многи од новопридошлих у табор противника власти никада раније нису учествовали у протестима. У том периоду и на тај начин, створена је база за свргавање власти Слободана Милошевића. Наравно, његовом

---

<sup>79</sup> Ратови и НАТО бомбардовање имали су високу економску цену (према неким проценама, укупни директан трошак бомбардовања и међународних санкција износи око 88 милијарди долара док је, поређења ради, БДП Србије у 1997. години износио је 21 милијарду долара. Називајући то „великом пљачком народа“ Динкић тврди да је у периоду од 1991. до 1994. године владе Слободана Милошевића присвојиле су 6 милијарди долара друштвеног и индивидуалног капитала становника Србије (Динкић, 1996). Штета од НАТО бомбардовања процењује се на 29.6 милијарди долара (Група 17, 2000). Губици Србије по основу неоствареног бруто друштвеног производа изазваног међународним санкцијама процењени су од стране некадашње Савезне владе на 58 милијарди долара, а укупни губици изазвани санкцијама и распадом Југославије на 99 милијарди долара (Влада СРЈ, 1998).



паду погодовали су и бројни међународни и унутрашњи фактори – од координиране стране помоћи успостављању Демократске опозиције Србије, до урушавања вере самог режима и његових кључних представника у могућност одржавања власти<sup>80</sup>.

#### 4.2.3 Међународна заједница и политички притисци – фактор продуженог дејства

Овај период и његове одблеске током наредне деценије не можемо потпуно разумети ако се не позабавимо ширим контекстом друштвених промена. Током деведесетих година СПС и Слободан Милошевић не би могли да се одрже на власти само захваљујући страху радника од промена и традиционализму пољопривредника и пензионера. Слично томе, клијентелистичке мреже и монопол над државним и привредни ресурсима не би им омогућили да тако дуго држе власт, да није било других околности које су појачавале ефекте ових процеса и механизма. Слободан Милошевић владао је у веома сложеним и динамичним домаћим и међународним околностима. Деведесете године су обележили распад и разбијање Југославије, грађански ратови, НАТО бомбардовање, међународне санкције и други мање или више драматични догађаји. Из једне друге перспективе гледано, ову деценију обележио је неуспео „национални покрет“ за уједињење свих Срба, затим пропао покушај успостављања српских држава у оквирима Хрватске и Босне и Херцеговине, те војна окупација и одвајање Косова и Метохије након бомбардовања 1999. године. У тим околностима, један важан фактор обликовао је нашу политичку сцену и ток друштвених промена. Била је то *међународна заједница*, оличена у великим силама Запада.

Крајем осамдесетих година, Слободан Милошевић је власт освојио према правилима некадашњег комунистичког система – на унутарпартијском бојишту и без учешћа јавности. Али, три године касније успео је да задржи власт на

---

<sup>80</sup> За анализу социјалних фактора, упореди Бабовић, 2002, Лазић 2002; за улогу саме елите, Антонић, 2002.

првим изборима. За разлику од бројних других комунистичких лидера у Југославији и другим земљама источне Европе, он је преживео пад комунизма и у новом систему пронашао нову формулу којом је легитимисао своју власт – национализам. Ту формулу је користио (на почетку југословенске кризе, током косовско-метохијске кризе, у обрачунима са грађанско-демократском опозицијом) или од ње одустајао (при крају рата у Босни и Херцеговини, на почетку косовско-метохијске кризе), већ зависно од сопствених интереса.

Као и у другим историјским периодима, српска национална и државна политика (независно од тога да ли је означавана као националистичка или не), није успевала да обезбеди подршку кључних светских и европских сила. Разлог томе могу бити циљеви које је поставила, средстава која су коришћена или савезништава које су у њено име прављена. У том погледу, периоди владавине Слободана Милошевића, али и последњих десет после Милошевића, не представљају изузетак. Супротно интересима и тежњама западних сила, српске републичке власти и савезне власти које су делимично или потпуно контролисале, залагале су се за очување социјализма. Након тога, стварање нове југословенске федерације или државе у којој би живели сви Срби из некадашње Југославије такође је било осујећено, колико отпорима представника другим југословенских народа, толико и залагањем међународне заједнице. Сукоб Србије и међународне заједнице кулминирао је за време НАТО бомбардовања 1999. године. Током бомбардовања Југославије, маја 1999. године, подигнута је и оптужница против Слободана Милошевића пред Хашким трибуналом за злочине на Косову и Метохији. Након бомбардовања 1999. године, НАТО савез је послао трупе на Косово и Метохију и међународна заједница је тамо успоставила нову државну управу. Косово и Метохија је 17.02.2008. године прогласило независност коју су признале готово све водеће земље Запада. Ниједно од ових постигнућа међународне заједнице није било у складу са политиком Србије, нити постављеним политичким или националним циљевима. И зато је међународна заједница у Србији била опажана као кривац за пропаст српског националног пројекта, урушавање државе и пропадање економије. Поврх свега тога, из сваке од ових криза Србија је изашла поражена и означена као кривац, због своје политике, понашања политичке елите, војног ангажмана,

јаким криминалних структура, културе, историје и вредности које деле њени грађани. То је било готово опште место у научној литератури, те стручној и најширој јавности<sup>81</sup>.

Овакве околности, парадоксално, ишле су дуго на руку властима. Сви важнији исходи политичких процеса из последње две деценије у Србији се без резерве тумаче као неправедни и непоштени према Србима и Србији – од распада Југославије, до признања Косова и Метохије. Међународна заједница постала је „дежурни кривац“ за економске неуспехе, спорост у изградњи модерне државе, одбијање да се спроведу политичке реформе, па чак и неуспех да се спроведу приватизација (Вуковић, 1996: 119). Тако су, према једном истраживању, грађани Србије средином деведесетих за ситуацију у којој се налази Србија сматрали одговорним стране силе (35.7% испитаника), чешће него руководство Србије (30.1%) или унутрашње непријатеље (11.8) (Бранковић, 1994).

Након смене власти, Србија више није земља „међународних одметника“ и међународна заједнице постаје партнер нове демократске власти. Међутим, политички притисци се не смањују, а неки су постали још јачи и драматичнији. Они се крећу од сарадње са Хашки трибуналом до нормализације односа са Косовом и Метохијом. Сви ови фактори су важни и они су утицали на политику и стратегије елита после 2000. године. Продужено дејство политичких фактора и сукоба из деведесетих, сузило је друштвену подршку новој власти и приморавало је на додатне компромисе са различитим друштвеним групама и интересима. Пошто је новом поретку недостајао легитимитет који би проистицао из симболичких добитака (побољшања међународног положаја, решавања политичких, територијалних и етничких проблема који су по Србију неповољно решавани током 90-тих), онда је друштвени притисак за легимизацијом био готово искључиво усмерен ка редистрибутивним питањима, односно, побољшању материјалног стандарда. Такве околности утицале су на економску и социјалну политику и у наредним одељцима анализираћемо како су те промене текле.

---

<sup>81</sup> Један преглед литературе и схватања дат је у Вуковић, 2007.

### 4.3 Пост-социјалистичка трансформација после 2000. године

Убрзана пост-социјалистичка трансформација српске државе и друштва почела је после 2000. године. Тек након пада Слободана Милошевића са власти започете су кључне структурне реформе: политичка и економска либерализација, први кораци ка увођењу владавине права, приватизација итд. У овом одељку скицираћемо ток економских промена и околности у којима су се одвијале. Нагласак ћемо ставити на сужену друштвену подршку реформама, висока очекивања после читаве деценије сиромаштва, политичких нестабилности и ратова, али и сложене политичке околности које су утицале на сам ток друштвених и економских промена.

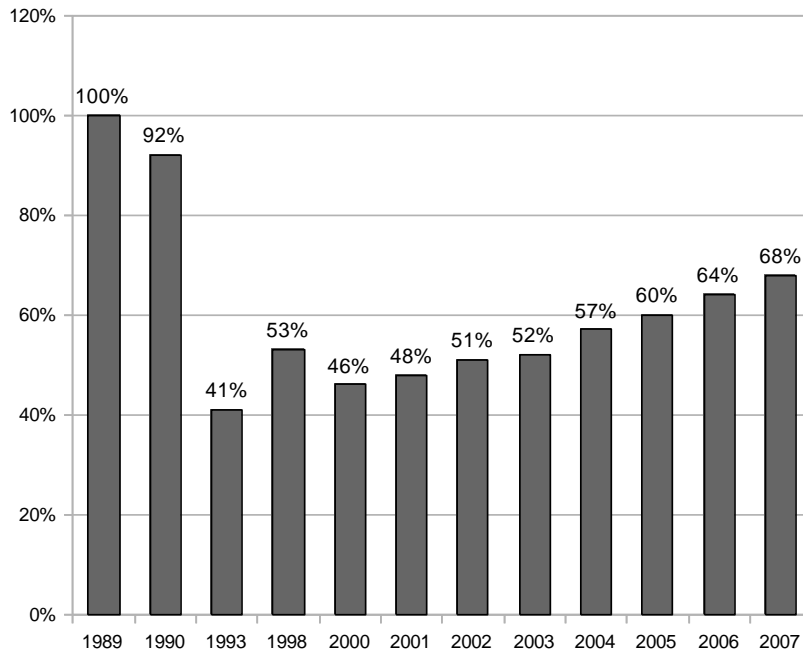
#### 4.3.1 Економске реформе

У период убрзане друштвене и економске трансформације која је наступила од 2001. године, Србија је ушла са високим стопама сиромаштва и незапослености. Према подацима из Анкете о потрошњи домаћинства (АПД), сиромаштво у Србији је 1990. године износило 14.1%, да би већ 1995. године порасло на 28.9%, а 2000. године на чак 36.5%. Већ 2002. године забележен је пад на стопу од 14.5% (Богићевић, *et al.* 2002)<sup>82</sup>. У периоду од 2001. до 2009. године, све до избијања светске економске кризе, Србија је бележила високе стопе раста. БДП је растао по просечној годишњој стопи од 5.4%, али до 2007. године није достигао ниво из 1989. године. Тако је у 2007. години БДП био за 32% нижи од оног из 1989. године.

#### Графикон 2. БДП 2001-2007

---

<sup>82</sup> Деведесете године обележио је и раст сиве економије, која је 1993. године износила 54% БДП-а, да би до краја 1990-тих њен удео пао на трећину (Крстић, *et al.*, 1998). За велики број домаћинства, активност у сивој економији представљала је значајан извор додатних прихода. Према истраживањима из 1993. године, готово свако друго домаћинство имало је макар једног члана ангажованог у сивој економији (Мркшић, 1994). Ипак, ове активности биле су више генератор него амортизер неједнакости, јер су се средства преливала ка вишим слојевима, а државни буџет је био ускраћен за значајне приходе (Цвејић, 2002).



Извор: ЕЦ, 2008: 2.

Нето зараде такође су расле и за ових осам година порасле су четири пута, односно, 13.7% годишње, док је продуктивност рада је расла више него duplo спорије (Јакопин и др. *ур*, 2009: 20). Расле су и пензије (3.4 пута) и други социјални трансфери. Све је то довело до значајног побољшања материјалног положаја становништва – према једном од доступних показатеља, стопа апсолутног сиромаштва је смањена са 14% у 2002. години на 7.9% у 2009. години.

Економски раст превасходно је био заснован на растућој домаћој тражњи која је била финансирана средствима из иностранства – кредитима, приватизационим приходима, дознакама и донацијама<sup>83</sup>. Носиоци привредног раста била су три сектора – финансијско посредовање, трговина и саобраћај и телекомуникације. Наведена три сектора из неразмењивог дела привреде расла су просечном стопом од око 15% годишње, док је остатак привреде растао

<sup>83</sup> Почетне структурне реформе и попуњавање буџетских рупа изведене су уз страну помоћ. До 2008. године Србија је добила око 3 милијарде евра развојне и хуманитарне помоћи и око 1.8 милијарди кредита усмерених на структурно прилагођавање и обнову инфраструктуре (МФ, 2009). Главни носилац задуживања у иностранству био је приватни сектор, док се јавни дуг смањивао. Трговински дефицит порастао је са 2.5% БДП у 2001. години на чак 22% у 2009. години.

просечном стопом од свега око 2% годишње. Њихово учешће у БДП (без пољопривреде) порасло је са веома ниских 22% у 2002. години на ниво других источноевропских земаља од 38% у 2007. години. Ова три сектора заслужна су за три четвртине раста у посматраном периоду (Васиљевић, 2009: 85).

Раст услуга омогућио је модел приватизације који је усвојен 2001. године, који је пре тога са одређеним успехом примењен у Мађарској и Естонији, а сугерисала га је Светска банка. Продаја предузећа на тендерима и аукцијама, иако је имала за циљ да се држава ослободи терета непрофитабилних социјалних предузећа, у стварности је довела до велике реалокације средстава из пољопривреде и индустрије у сектор услуга и преливање „друштвене“ својине у власништво привилеговане мањине (Pavlović and Arandarenko, 2011: 168; детаљнија анализу приватизације и социјалне и економске последице изложена је у одељку 4.4.2). Значајан подстицај расту услужног сектора и повећању увоза давала је монетарна политика. У последњој деценији дошло је до значајног јачања домаће валуте, што је довело до раста трошкова производње и додатно умањило конкурентност српске привреде и њене извозне изгледе<sup>84</sup>. Оваква политика одговарала је великим увозницима јер су страни производи (посебно роба широке потрошње) постали јефтинији и приступачнији. Сходно томе, растао је увоз и задуживање у иностранству. С друге стране, јака домаћа валута омогућавала је да се купује више увозних производа и одржавала виши животни стандард становништва. У периоду између 2000. и 2008. године вредност динара у односу на корпу валута скочила је за скоро 100% (Pavlović and Arandarenko, 2001: 169). Према неким прорачунима, за просечну зараду од 320 ЕУР у Србији се 2005. године могло купити добара и услуга колико за износ од 800 ЕУР у ЕУ (Поповић, 2005: 61).

---

<sup>84</sup> Овим се не жели умањити утицај других фактора на низак извоз: неконкурентности српске привреде произашле и из ниског квалитета производа, ниске продуктивности и технолошког заостајања итд.

#### 4.3.2 Држава и тржиште

Улога државе у привреди смањивала се током 90-тих година, али је у поређењу са другим земљама у транзицији и даље висока. Данас се 40% српског БДП ствара у државном, односно, јавном сектору<sup>85</sup>. Овај износ је у последњих пет година пао са 45% на 40%, али да је и даље већи од успешних транзиционих земаља где се креће од 20% (Словачка, Мађарска) до 30% (Словенија, Хрватска). Држава је велики послодавац. Према подацима из 2011. године, у државном и друштвеном сектору ради 31.1% радника, у приватном регистрованом 54.1%, у приватном нерегистрованом 13.2% и у осталим облицима својине 1.4% (РЗС, 2011б:56). Према подацима ОЕЦД<sup>86</sup>, 2005. године удео запослених у администрацији и јавним предузећима у развијеним европским земљама кретао се од 10.4% у Немачкој и 12.9% у Чешкој, преко 14% у Грчкој и Италији, 17.1% у Белгији, до 21.9% у Француској, 28.3% у Шведској и 28.8% у Норвешкој. Према овим подацима, улога државе на тржишту радне снаге у Србији далеко је већа него у привредама с којима бисмо могли да се поредимо. Ако бисмо пак посматрали само формалну запосленост у Србији, удео радника у државном сектору би према овим подацима износио око 36%<sup>87</sup>. У последњих неколико година, пад запослености у јавном сектору мањи је него у приватном: у јавном сектору је 7.9% а у приватном 19.9%. То значи да је економска криза повећала улогу државе на тржишту рада, чему треба додати и њену улогу у реструктурирању привреде, расподели ресурса, субвенцијама за отварање фабрика и радних места, активним мерама на тржишту рада итд<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Подаци ЕБРД преузети са <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodats/sci.xls>

<sup>86</sup> Подаци преузети са <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/icons/excel-table.gif>.

<sup>87</sup> Ако бисмо отишли даље од статистичких конвенција и посматрали само запослене раднике (и избацили ситне предузетнике, пољопривреднике и помажуће чланове домаћинстава и тако избегли поље „рањиве“ запослености) дошли бисмо до податка да готово сваки други запослени радник (46.3%) ради за државу.

<sup>88</sup> Илустрације ради, државна помоћ у Србији износи 1.9% БДП у 2007. години и вишеструко је већа него у европским земљама. Укупна државна помоћ без сектора саобраћаја, пољопривреде и рибарства исказана као проценат БДП у Србији је 2007. године била 4.4 пута већа неко у Словенији и 16.7 пута већа него у Бугарској (МФ, 2009).

Српско друштво традиционално се одликује великим уделом становништва чија егзистенција и материјални и социјални статус зависе од државе (за историјска разматрања *cf.* Чалић, 2004; Стојановић, 2008; резиме дат у одељку 6.3.3). Држава је имала и задржала велику улогу у формирању и репродуковању привредне, политичке и културне елите и средњих слојева (посебно стручњака, руководилица и слободних професија, а разумљиво у много мањој мери предузетника, осим ако се не рачуна на зависност положаја многих од њих од јавних набавки и послова за државу у околности у којима држава руководи великим делом привредних активности). Држава је школовала и стипендирала будућу елиту, слој стручњака и универзитетских професора често се преплитао са слојем руководилица у друштву (и, вероватно у мањој мери, у привреди), а захваљујући значајној власничкој и управљачкој улози у привреди, слој руководилица у привреди био је и остао зависан од државе и државног намештења.

У контексту наше расправе посебно су важна два налаза: резултати истраживања о структури политичке и економске елите у Србији (Лазић, 2011 и др.) и показатељи о структури средњих слојева. Као што смо више пута до сада напоменули, савремена елита у Србији настала је у великој мери из редова припадника некадашње номенклатура или њихове деце. Кључни механизам настанка елите било је претварања државног у приватне ресурсе (конверзија ресурса) која је била могућа захваљујући политичкој и економској моћи и социјалном капиталу којим су ови појединци располагали. Осим елите, и средњи слојеви у Србији везани су за државу. Истраживање о стратегијама домаћинства из 2007. године<sup>89</sup> показује да су средњи слојеви у Србији (овде операционализовани само према занимању, а чине их стручњаци, менаџери и samozапослени са високом школском спремом) више од две трећине случајева раде у јавном сектору (државна управа, јавне службе, јавна и мешовита предузећа са доминантним државним власништвом)<sup>90</sup>. Ови подаци посредно

---

<sup>89</sup> Истраживање је спровео Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београд, под руководством Марије Бабовић.

<sup>90</sup> Овде није спроведена права класно слојна анализа, нити је то био циљ овог рада. Овим ми само желимо да илуструјемо тезу о функционалном недостатку носиоца друштвених интереса. Зато смо поједноставили приступ: узели смо један критеријум социјалног статуса, бавимо се статусом појединаца, а не породица итд. Овим ми само желимо да илуструјемо тезу о функционалном недостатку носиоца друштвених интереса.



говоре и о другом важном сегменту српског друштва: ограниченом тржишту. Ако је држава највећи послодавац и ако, поврх тога, кроз субвенције, приватизацију, докапитализацију, јавне набавке и инфраструктурне пројекте (на пример, Национални инвестициони план) представља најважнијег економског актера у земљи – то значи да је осталим актерима остављен релативно сужен простор на тржишту.

#### 4.3.3 Кључни социјални проблеми

Висока стопа незапослености представља једна од најважнијих друштвених и економских проблема у последњих десет година. Према Анкети о радној снази из 2011. године, стопа незапослености износила је 22.2%, од тога две трећине су догорочно незапослени, односно, лица која чекају посао дуже од годину дана<sup>91</sup>. Број запослених и активних у Србији смањује се последњих десет година. Упркос оствареном расту, приватизацији великог броја друштвених предузећа, није дошло до раста запослености. Напротив, повећан је удео незапослених и неактивних, тако да Србији пролази кроз такозвани *jobless growth*<sup>92</sup>. Овај процес није карактеристичан само за Србију (Taylor-Gooby, 2004). Начелно, то је последица деиндустријализација и преласка на услужну економију (Esping-Andersen, 1999). У Србији је на проблем запослености посебно утицала транзиција. У претходним деценијама српске владе водиле су политику прикривања незапослености, тако да је велики број радника формално радио, примао мале или никакве плате, али у пракси они су представљали прикривену незапослености (Пошарац *et al.* 1992, Бабовић, 2010). Осим тога, држава је притисак на тржишту радне снаге решавала и либералним политикама

---

<sup>91</sup> На неповољну слику тржишта рада у Србији додатно светло бацају подаци о активности и запослености. Наиме, почетком 2010. године, стопа активности износила је 48.9%, стопа запослености 40.8%, а стопа неактивности 51.1%. Поређења ради, стопа незапослености у ЕУ27 у посматраном периоду износила је 9.6% и кретала се од 4.4% у Холандији до 20.8% у Шпанији. Стопа запослености у ЕУ27 износила је 64.6% 2007. године и кретала се од 54.9% на Малти и 55.4% у Мађарској до 77% у Холандији (извор: ЕУРОСТАТ интернет страница). Стопа активности у ЕУ у 2008. години била је 70.9% и кретала се од 58.8% на Малти и 61.5% у Мађарској до 80.8 у Данској (ЕУРОСТАТ, 2009: 12).

<sup>92</sup> Индекс еластичности запошљавања у периоду 2001-2007 износио је 0.10 - на сваки проценат раста БДП, запослености је падала за 0.10%. Посебно негативан однос је у индустрији – 2.10 (Јакопин и др, 2009: 112)

пензионисања – раним пензионисање и лабављењем критеријума за одлазак у инвалидску пензију. Након приватизације бројних предузећа дошло је до рационализације радне снаге, а сама привреда опорављала се изузетно споро (не рачунајући неразмненске секторе које смо поменули), тако да се мало нових места отварало.

**Табела 3. Стопе активности, запослености и незапослености у периоду 1999-2011. године у Србији (15 и више година)**

	Стопа активности	Стопа запослености	Стопа незапослености
1999	57.4	49.8	13.3
2000	57.0	50.1	12.1
2001	57.3	50.3	12.2
2002	56.1	48.6	13.3
2003	55.7	47.6	14.6
2004	55.5	45.2	18.5
2005	53.5	42.3	20.8
2006	51.0	40.4	20.9
2007	51.0	41.8	18.1
2008	51.5	44.4	13.6
2009	49.1	41.2	16.1
2010	47.2	38.1	19.2
2011	46.5	36.2	22.2

Извор: Републички завод за статистику

У посебно лошем положају на тржишту рада налазе се млади и Роми. Стопа незапослености код младих од 15 до 24 године износи 46.4% и далеко премашује оне забележене у ЕУ (просек за ЕУ27 је 19.7%). Стопа незапослености Рома такође је висока, мада овде постоје бројне истраживачке тешкоће које искривљују слику стварности<sup>93</sup>. Према подацима из Анкете о

<sup>93</sup> Наиме, у Србији је према попису из 2002. године живело око 108.000 Рома (1.4% становништва Србије). Око овог броја постоје неслагања. Тако, на пример, невладине и међународне организације процењују да у Србији живи између 300.000 и 500.000 Рома, што чини 4-5% укупног становништва. И Влада РС је прихватила ове процене, „Званичан број Рома у Србији“, упореди:

животном стандарду из 2007. године, стопа незапослености ромског становништва износила је 31.6%. Стварна стопа незапослености је вероватно и већа имајући у виду да ово истраживање није обухватило и нехигијенска и нелегална ромска насеља (у којима живи веома велики број Рома) и у којима је општа социоекономска ситуација далеко лошија него међу ромском популацијом која је интегрисана у шире друштво (а управо „интегрисани Роми“ ушли су у овај узорак) (Крстић, 2010).

Дуготрајни социјални и економски проблеми довели су до релативно високих стопа сиромаштва током последње две деценије – 1995. године стопа сиромаштва износила је 28.9%, а 2000. године 36.5% (Богићевић, *et al.* 2002). Ипак, привредни раст и различите редистрибутивне политике довели су до смањења сиромаштва у последњих неколико година. Према Анкети о животном стандарду из 2007. године, апсолутна стопа сиромаштва у општој популацији износила је 6.6%, међу запосленима 4.7%, а међу домаћинствима на чијем челу се налази незапослено лице - 19.7%. Стопа ризика од сиромаштва (пре социјалних трансфера), дефинисана као проценат људи чији је доходак по потрошачкој јединици мањи од 60% медијане просечног дохотка, износи 17,7%, што је на нивоу ЕУ просека (упркос неупоредивој лошијој слици на тржишту рада, него што је то случај у ЕУ) (ВРС, 2010:20). Друга независна истраживања дају мање оптимистичну слику. Тако, на пример, према подацима недавно спроведеног истраживања социјалне искључености на селу, стопа релативног сиромаштва међу популацијом која живи на селу<sup>94</sup> износила је 38.6% на нивоу домаћинства, односно, 38.7% на нивоу појединаца. Овако висока стопа руралног сиромаштва забележена је и у другим земљама, на пример, у Португалији 2000. године износила је 33%, а у Румунији 2005. године – 48% (Цвејић, *et al.*, 2010: 38).

На крају, важну карактеристику друштвеног и економског стања и развоја Србије представљају регионалне неједнакости. Регионалне неједнакости

---

[http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=04&dd=07&nav\\_id=354362&nav\\_category=12](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=04&dd=07&nav_id=354362&nav_category=12)

<sup>94</sup> У овој студији, сеоска подручја посматрана су према ОЕЦД критеријумима који се разликују од званичне српске статистике. Према овим критеријумима, сеоска подручја су она која имају густину становништва мању од 150 становника по квадратном километру, да је удео становништва које живи у градовима 50% и мање, те да немају велики административни центар (преко 20.000 становника) (Цвејић, *et al.*, 2010: 9).

у Србији међу највишима су у Европи и крећу се у распону од 1 према 7 на нивоу општина и 1 према 3 на нивоу округа. Када је реч о стопама незапослености, однос између најразвијенијих и најнеразвијенијих општина је чак 1 према 10 (Јакопин *и др. ур.*, 2009: 54-56). Велике регионалне неједнакости постоје и када је реч о сиромаштву. Стопа апсолутног сиромаштва у сеоским подручјима југоисточне Србије креће се и преко 18% и три пута је већа од националног просека. С друге стране, неједнакости прихода су умерене, на нивоу региона и ЕУ-27 (Цини коефицијент је 0.30), али веће него, на пример, у Чешкој (0.25).

#### 4.3.4 Политичке околности

Српско друштво је у пост-социјалистичку трансформацију крајем прошлог века ушло са високих полазних основа у поређењу са другим земљама Источне Европе. Очекивања од политичких и економских реформи су почетком 90-тих година прошлог века била висока, посебно ако се имају у виду да су животни стандард, као и политичке и личне слободе биле веће него у другим земљама социјалистичког блока. Насупрот тим очекивањима, добитника прве неуспеле транзиције било је релативно мало. Све компаративне предности које је бивша Југославија имала у односу на земље Централне и Источне Европе до 2000. године потпуно су нестале. Као што показују подаци о економском развоју, крајем века Србија је по свим параметрима далеко заостајала за другим земљама бившег социјализма<sup>95</sup>. Током деценије у којој се Србија налазила у изолацији, у земље Централне и Источне Европе слиле су се значајне стране инвестиције, политички системи су консолидовани, а велики део ове територије коначно је приступио Европској унији.

Након деценије одложених промена, србијанска јавност била је нестрпљива да осети добробити реформи. Ове конкретне историјске околности

---

<sup>95</sup> Бугарска, Румунија, Хрватска и Македонија су већ 2004. године достигле ниво БДП из 1990. године, док је Србија те године достигла две трећине БДП из 1990. Успешније транзиционе земље имале су бржи опоравак, тако да је, на пример, Мађарска овај ниво постигла већ 2001. године (извор: Еуростат).

помогле су да се лествица постави превисоко. Очекивања од промена мерена су идеализованим стандардом из пред-кризног периода. У популарној митологији усталиле су се представе о „златним седамдесетим“ и „платама од хиљаду марака“ из периода Анта Марковића. Ма какве биле економске основе и доцније последице тих периода, нова стварност и достигнућа нових власти мерила су се управо тим мерилима. Све је то додатно повећало нестрпљење и нетолерантност према сваком привредном неуспеху.

Искуства земаља које су раније прошле кроз пост-социјалистичку трансформацију указују и на високу цену друштвених и економских промена. У Србији, међутим, спремност да се „плати цена“ промена није била раширена особина. На то нису били спремни ни друштвени слојеви који су подржавали промене у последњих десет година, а свакако ни они који их нису подржавали или нису веровали да ће од њих имати економске користи. Истраживања показују да и након 2000. године, сви друштвени слојеви показују изражену наклоност према редистрибутивним моделима (Лазић и Цвејић, 2007).

Све српске владе биле су суочене са продуженим ефектима политичких догађаја и регионалних односа из 1990-тих. Овај период обележили су јаки притисци да се сарађује са Хашким трибуналом. После 2000. године политика условљавања постала је „мекша“ и није укључивала бомбардовања и санкције, као током 90-тих. Ти захтеви се постављају као услов да се Србија укључи, не као некада, у породицу цивилизованих нација, већ сада сасвим конкретно, за улазак у ЕУ. У Србији, ови услови често су перципирани као неправедни и посебно тешки. Неке од србијанских влада биле су мање, а неке више расположене за сарадњу. Како год било, у овом периоду, Међународном суду за бившу Југославију предали су се или су испоручени војни и полицијски генерали (укључујући и два начелника генералштаба Војске Србије), политичари (укључујући и два председника републике), али и бројни војни, полицијски и политички функционери Републике Српске. Напредовање ка ЕУ и међународна помоћ у више наврата били су заустављени, а током читавог овог периода условљени су сарадњом са Хашким трибуналом. Србијанска јавност је била критички настројена према раду Хашког трибунала. Крајем 2009. године, преко две трећине грађана Србије и даље има негативан однос према Хашком

трибуналу, а сарадња са Хагом се перцепира пре свега као пут ка бољем спољно-политичком положају земље. У периоду између 2003. и 2009. године тек 15% испитаника сматра да је она пут ка помирењу. Процент оних који подржавају сарадњу из утилитарних разлога пао је са 70% 2003. године на 40% 2009. године. Између 2003. и 2006. године две трећине испитаника у Србији константно сматра да Хашки трибунал неће непристрасно судити Србија који су пред њим оптужени (ОЕБС и БЦЈП, 2006; ОЕБС и БЦЈП, 2009).

Други важан политички фактор представља статус Косова и Метохије. Након успостављања међународне војне и цивилне управе 1999. године, уследио је низ догађаја који су постепено водили ка независности Косова и Метохије. Следећа велика криза наступила је након неуспелих преговора који су вођени током 2006. године под покровитељством ЕУ, САД и Русије. Како је главни преговарач испред УН Марти Ахтисари (Martti Ahtisaari) једном приликом рекао: "Београд је вољан да да све осим независности, а Приштина не жели ништа осим независности". Ти преговори вођени у Бечу нису успели и већ следеће године, специјални изасланик УН Марти Ахтисари саставио је предлог „надзиране независности Косова и Метохије“ коме се Србија оштро противила. Исте године, промена Устава Србије била је великим делом праћена дискусијама око преамбуле Устава у којој се Косово и Метохија одређује као неотуђиви део Србије. Током 2007. године поново су вођени преговори у којима су посредовали САД, ЕУ и Русија. И ти преговори су пропали. На крају, почетком 2008. године косовско-метохијске институције прогласиле су независност Косова и Метохије на основу Артихасаријевог плана. Уследило је признање те независности од стране 72 земље, укључујући и већину западних сила и чланица ЕУ.

Јавно мњење у Србији има исти подељен став према статусу Косова и Метохије као према сарадњи са Хашким трибуналом. Тај став је мешавина емоција, рационалних процена користи и жеља. Према истраживању из 2010. године, готово половина грађана Србије у 2010. години жели да Косово и Метохија остане у саставу Србије (48%); петина грађана (19%) жели да се покрајина подели на српски и албански део; а по 6% жели да Косово и Метохија добије пуно међународно признање и да се задржи садашње стање међународне

управе. Једна петина испитаника (21%) није успела да артикулише своју жељу. Са друге стране, иако половина грађана то жели, тек сваки девети испитаник заиста мисли да ће Косово и Метохијапоново бити у саставу Србије као њена покрајина (11%). На питање шта мисли да ће се заиста десити, највећи број испитаника одговара да ће Косово и Метохијадобити пуно међународно признање и да ће Србија морати да се помири са тим (38%), док једна трећина изјављују да не знају шта ће се десити (31%) (Мојсиловић, 2010: 167).

Бројна истраживања потврђују да су у последњих 20 година (ре)дистрибутивна питања обликовала у много мањој мери српску политичку сцену него симболичка и идентитетска (упореди Славујевић, 2003; Беговић и Пауновић, 2009, Антонић, 2007; ). То не значи да су та питања била секундарна. Као што ћемо касније покушати да објаснимо, мањак подршке за структурне реформе за који су веровале да произлази из обе равни, власти су покушале да надоместе компензацијом само у једној области – редистрибутивној – кроз економске политике које су водиле ка расту материјалног стандарда.

#### 4.4 Резиме

У овом поглављу изложили смо други елемент друштвено-историјског контекста у коме посматрамо процес стварања и примене социјалног права: пост-социјалистичку трансформацију. За нашу расправу посебно су битни следећи аспекти пост-социјалистичке трансформације:

- (1) Србија је у процес пост-социјалистичке трансформације ушла крајем 80-тих година прошлог века, али наредна деценија, под влашћу Слободана Милошевића, представља период успорених и донекле блокираних друштвених промена. Овај период одликује продужена унутрашња и међународна политичка нестабилност и низ конфликта у окружењу и самој Србији. Србија је у из тих конфликта изашла са низом фактичких и симболичких пораза, чије су се последице осећале и после промене власти 2000. године. Низ симболичких губитака (сарадња са Хашким

трибуналом, независност Косова и Метохије итд.) политичке елите покушавале су да надокнаде кроз редистрибутивне јавне политике.

- (2) С променом власти почиње период дубоких друштвених и политичких реформи. Пост-социјалистичка трансформација као процес обележена је падом БДП и растом сиромаштва и неједнакости. Социјалистичке привреде нису биле спремне за међународну конкуренцију услед неефикасног управљања, непродуктивности и технолошке заосталости. Економска либерализација довела је до раста конкурентности и пада привредне активности. Као резултат, БДП је падао, а сиромаштво и социо-економске неједнакости су расли. У многим земљама, ови негативни ефекти транзиције ублажени су већ након неколико година, док су у Србији, због низа политичких и друштвених услова, они продужени и даље трају. Раширено сиромаштво представљало је велики друштвени притисак за јавне политике и законска решења.
- (3) Подршка друштвеним променама у начелу ограничена је на друштвене групе које очекују да ће од промена имати користи. У случају Србије, та подршка је током 90-тих била ограничена на средње слојеве и споро се ширила. Прву деценију дубоких друштвених промена (дакле, период после 2000. године) карактерише и даље сужена друштвена подршка променама. Овакав склоп друштвених и политичких фактора представљао је подстицај за развој низа редистрибутивних јавних политика (у области економске, монетарне и других јавних политика).
- (4) Продужена пост-социјалистичка трансформација са свим негативним ефектима дуготрајног економског и друштвеног пропадања резултирала је у урушеним институцијама. Урушавање институција идентификовали смо на различитим нивоима, од школа, болница и центара за социјални рад са ослабљеним особљем и урушеним материјалним ресурсима, до корумпиране полиције и судства. Овакве друштвене околности имале су негативан утицај на поновно



успостављање владавине права и враћање поверења у саме законе и њихову способност да делотворно уређују друштвене односе.

У наредним поглављима анализираћемо утицај овде изложеног друштвеног контекста и друштвених детерминанти на трансформацију социјалног права.

## **5 ТРАНСФОРМАЦИЈА СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА: СОЦИОЛОШКО-ПРАВНА АНАЛИЗА ЗАКОНСКИХ ПРОМЕНА**

У претходном поглављу анализирали смо утицај пост-социјалистичке трансформације на друштво и државу. У наставку рада позабавићемо се детаљним анализом промена закона и јавних мера у области социјалне политике. У првом делу ћемо се бавити законима и мерама које регулишу области тржишта рада, образовања, здравства и пензијског система. Служећи се теоријским и појмовним оквиром дефинисаним у другом поглављу, а у контексту глобалних друштвених процеса оцртаних у претходна два поглавља (глобализација и пост-социјалистичка трансформација), покушаћемо да дамо објашњење ових промена. Други део овог поглавља бави се законима и јавним мерама из области социјалне заштите. Пошто је за потребе овог рада социјално право операционализовано управо преко закона из ове области, њима ћемо посветити већу пажњу и они ће бити анализирани на детаљнијем нивоу него закони из претходне четири области. Циљ ове анализе биће да укажемо кључне друштвене услове који су утицали на законске промене и стратегије деловања актера (само овај пут на нижем нивоу општости).

### **5.1 Трансформација социјалног права: глобални утицаји и локални исходи**

На друштвеном и економском плану, прву деценију новог века обележио је економски раст и раст материјалног стандарда становника. Покретач економског раста, као и раст стандарда, била је повећана јавна и индивидуална потрошња која је финансирана приходима из иностранства – кредитима, донација и приходима из приватизације. Насупрот томе, инвестициона потрошња је остала мала, а домаћа штедња није довољно подстицана и није представљала извор капитала за привредне инвестиције. Зашто су се српске

владе после 5. октобра 2000. године одлучиле за овакав економски и социјални модел? Први и најједноставнији одговор гласи: морали су да осигурају подршку грађана за вишеструко болне промене. На недовољну друштвену подршку променама утицале су две групе фактора: (1) последице пост-социјалистичке трансформације и споро ширење круга „добитника“ и (2) специфичан склоп политичких, историјских и етничких фактора који је обележио последње деценија на овим просторима.

Као што смо видели, у периоду одложене транзиције, захтеви за политичким променама долазили су углавном из средњих слојева. После 2000. године, кључна подршка реформским владама долазила је опет из средњих слојева (упореди, на пример, ЦЕСИД, 2005). Та подршка била је условљена очекиваним добитима од економских и друштвених промена. Међутим, круг добитника транзиције споро се ширио на слојеве радника и сељака. Овакве структурне околности довеле су до тога да су све српске владе у последњих десет година имале релативно сужену подршку у бирачком телу и друштвеним слојевима.

Прва влада Зорана Ђинђића, влада Зорана Живковића, прва влада Војислава Коштунице и Влада Мирка Цветковића (а то све скупа обухвата готово целокупан период после 2000. године, осим друге владе Војислава Коштунице), примарно легитимацијску основу налазиле су у европским интеграцијама, економским реформама и расту материјалног стандарда<sup>96</sup>. Косовско-метохијско питање је на кратко било одстрањено из дневно-политичког живота Србије након промена 2000. године, али је од 2004. године, решавање статуса Косова и Метохије поново на дневном реду. Од тада, политичка елита у Србији своју власт легитимисала је друштвеним и економским реформама оличеним у напредовању ка ЕУ и очувањем територијалног интегритета и суверенитета Србије. За такву политику, велики проблем представљала је чињеница да је Србија била под највећим међународним притиском, који се по својој природи није разликовао од оног из

---

<sup>96</sup> Прва демократски изабрана влада са премијером Ђинђићем на челу није се много у свом раду бавила питањем Косова и Метохије (да ли зато што је била окупирана учвршћивањем власти и решавање текућих економских и других проблема, или зато што је трајно хтела да склони тај проблем са дневно-политичке сцене, ми у овом тренутку не знамо). Међутим, владе Војислава Коштунице у много већој мери су своју политику заснивала на „одбрани Косова и Метохије“.

90-тих година претходног века, те чињеница да је Србија заостајала у европским интеграцијама у односу на све друге земље из региона (не рачунајући ту Босну и Херцеговину, која је евидентно до те мере дезинтегрисана и блокирана супротстављаним националним и политичким програмима, да није перципирана као референтни оквир у србијанској јавности). Додатан подстицај политичкој нестабилности давали су изборни систем и структура страначке сцене. Пропорционални изборни систем онемогућио је стварање неколико јаких странака које би биле у стању да формирају јаке владе, а све српске владе имале су нестабилну већину у Скупштини Србије. Уз сукобе у политичкој елити, то је довело је до тога да се у Србији је од 2000. године одржи пет избора за парламент и три избора за председника. Оваква трајна политичка нестабилност довела је до експанзивне фискалне политика која је додатно подстицала домаћу тражњу (Васиљевић, 2009: 86). Српске власти покушавале су да поверење и подршку бирача добију економском политиком којом *cede facto* вршила расподела, на рачун будућих економских прилика. Током овог периода владама су упућиване бројне критике због неодрживости економске политике која је заснована на растућој домаћој тражњи и страном капиталу из кредита и донација (на пример, Поповић, 2005; Šestović i Wes, 2009; Васиљевић, 2009). Иако је и током периода раста било јасно да ће се привреда и финансијски систем суочити са природним границама овог модела раста, политичка цена промена очигледно је била превисока. На крају, тек је светска економска криза заправо принудила српску владу да тражи алтернативне економске политике.

#### 5.1.1 Тржиште рада

У првој деценији пост-социјалистичке трансформације, иза многих мера економске и социјалне политике стајала је тежња државе да расподели терет економског пропадања на што већи број становника. Почетком 1990-тих извршена је почетна либерализација тржишта рада и радних односа, али како су се разбуктавали ратови, а поготово након увођења санкција УН, влада се вратила заштити радних места. Једно од решења за смањење притиска на предузећа било је и слање радника на „принудне одморе“. Након укидања

санкција, отпуштање радника је поново легализовано, али су трошкови били велики и падали су на терет предузећа, те је на тај начин поново успорен раст незапослености. Услед ових околности, пад запослености је током 90-тих био много мањи од пада БДП.

Либерализација тржишта рада започета је новим Законом о раду из 2001. године. Њиме је омогућено запошљавање без конкурса, флексибилизација облика запошљавања (на одређено време, са скраћеним радним временом итд.), поједностављивање отпуштања, напуштање праксе одржавања вештачке запослености, умањена права на отпремнине итд. Закон о раду из 2001. године припремљен је без већег учешћа синдиката и јавности (мада су доношење закона пратили јавни протести синдиката). У том периоду, као и данас, синдикати су били најразвијенији у јавном сектору. Поврх тога, тадашњи министар рада био је представник синдиката „Независност“ једног од два највећа синдиката у Србији. Према доступним подацима, у креирању првог Закона о раду из 2001. године, одлучујућу улогу имала је Светска банка, док је у случају Закона о раду из 2005. године, много већу улогу имала Међународна организација рада. С друге стране, анализе и искуства непосредних актера показују да је степен слободе домаћих актера у процесу креирања закона и јавних политика био велики (Арандаренко, 2010). У оба случаја, ресор рада био је поверен мањим коалиционим партнерима, што је у великој мери указивало на политички значај који је сектор рада имао у владама после 2000. године (Arandarenko and Golicin, 2007).

Тренутно важећи Закон о раду донет је 2005. године уз веће учешће синдиката и других заинтересованих страна. Он је представљао политички компромис два друштвена интереса (па је од 50 амандмана синдиката, прихваћено 33), али је наставио тренд либерализације тржишта рада. Посебно значајни су они делови закона који олакшавају отпуштање и регулишу политику отпремнина. С друге стране, закон је остао рестриктиван у погледу рада са скраћеним радним временом. Према мишљењу Светске банке, решења прихваћена у овом закону штите „инсајдере“ који су већ на тржишту рада, док постављају потенцијалне баријере за „аутсајдере“. Ма колико ово било тачно, ваља имати на уму да се кључне препреке за „аутсајдере“ ипак не налазе у

домену радног права, већ у концепту приватизације и спором привредном развоју (cf. World Bank, 2006a; Арандаренко, 2010). Зато су политике регулисања тржишта рада и политике незапослености имале мање ефекте на стање на тржишту рада и мањи утицај на раст запослености.

Током 1990-тих година, систем подршке незапосленима међан је неколико пута, али су материјалне надокнаде за случај незапослености биле издашне (и до 70% нето зараде у последњем месецу запослења, плус увећање од 2% за сваку годину стажа), могле су дуго трајати (и до тридесет месеци) и често су представљале замену за друге мере социјалне политике<sup>97</sup>. Додуше, сасвим мали број незапослених је примао надокнаде (тек око 6.5%, према Крстић и Стојановић, 2002), због високог удела дуготрајно незапослених (после 2000. године преко 80%, данас између 65% и 75%), ограничених средстава, кашњења у исплатама, као великог броја радника ангажованих у неформалној економији, који су се код служби за запошљавање регистровани да би остварили право на здравствено осигурање<sup>98</sup>. После 2000. године, највећи део расхода одлазио је на накнаде за незапослене и накнаде за вишкове радника који се налазе у процесу преквалификације или доквалификације.

Новим законом у области запошљавања (2003. година) смањени су износ и дужина накнада за незапосленост у односу на претходна решења. Обухват накнадама за незапослене остао је низак, са највећим уделом старијих радника (5% незапослених добијало је надокнаду током 2005. године, Светска банка, 2006: 83)<sup>99</sup>. Због ниског удела незапослених који примају надокнаду за случај незапослености, нови Закон о запошљавању из 2009. године покушао је делимично да промени ту слику, смањујући средства за накнаде и повећавајући износ за активне мере запошљавања (Арандаренко, 2009: 17). Такође, нови

---

<sup>97</sup> На пример, незапослено лице које је имало 30 и више година радног стажа, могло је добијати надокнаду за случај незапослености до стицања услова за пензију. То је, заправо, била замена за институт превременог одласка у пензију (Зајић, 1998: 100).

<sup>98</sup> Током деведесетих година, између трећине и половине БДП стварано је у сивој економији, док је 2000. годину Србија дочекала са готово трећином активних лица ангажованих на неформалном тржишту рада (Крстић и Стојановић, 2001). Тај број је и после 2000-године растао, тако да је од 2002. до 2007. године порастао са 28% на 35% укупне запослености (ФРЕН, 2010).

<sup>99</sup> Слично овоме, током првих година транзиције у земљама Централне и Источне Европе, обухват накнадама за случај незапослености био је изразито низак, а њихов износ није био довољан за испуњавање основних животних потреба (Standing, 1996: 236-238).

закон додатно умањује износе надокнада за случај незапослености<sup>100</sup>. Упркос овим променама, број корисника надокнада за случај незапослености и даље је низак. Од око 730 хиљада регистрованих незапослених током 2010. године ову надокнаду примало је око 82 хиљаде или око 11% регистрованих незапослених. У последњем кварталу 2010. године престало је кашњење у исплати новчане накнаде (претходно је износило од 4 до 6 месеци), чиме овај инструмент добија једну од својих стварних функција, то јест, „премошћавање“ периода транзиција од једног до другог запослења (ВРС, 2011: 119).

Национална стратегија запошљавања за период од 2005. до 2010. године потпуно је прилагођена европском дискурсу у овој области. Стратегија прихвата три свеобухватна циља Лисабонске стратегије из 2000. године, који подразумевају: пуну запосленост, квалитет и продуктивност рада и друштвену кохезију и укључивање на тржиште рада. Писци документа ипак имају у виду реалности српске привреде и тржишта рада, те мере прилагођавају датим околностима. Међу приоритетима Стратегије су мере усмерене на подизање запошљивости, подршка активном старењу, мере које ће учинити да се рад „више исплати“ итд. (Влада РС, 2005: 2-3). Писци такође траже смањење накнаде за незапослене и њено добро таргетирање (*Ибид*: 28), смањивање значаја пасивних политика (*Ибид*: 30), развој флексибилних облика рада и подршку активном старењу (*Ибид*: 40). Раст популарности активних мера може се пратити и на нивоу буџета НСЗ. Удео активних мера запошљавања износио је око 10% укупног буџета НСЗ у 2003. години, а 2009. године око 30% (МЕРР, 2009: 10, Арандаренко и Крстић, 2007: 26). Упркос томе, удео издвајања за програме подршке незапосленима остаје релативно низак: 0.5% БДП за све мере и 0.1% БДП за активне мере запошљавања. ЕУ је у 2008. години, према подацима ЕУРОСТАТ-а, за активне мере трошила 1.6% БДП. Влада сматра да су консолидована издвајања за подршку запошљавању ипак већа, јер укључују и програме покрајинских и локалних власти као и подстицајне програме и субвенције за отварање нових радних места изван буџета Националне службе за запошљавање (ВРС, 2011: 113). Прецизних податка, додуше, нема.

---

<sup>100</sup> Однос накнаде за случај незапослености и плате је смањен на 50% (према ранијем закону 60%). Минимална накнада износи 80% минималне зараде (уместо некадашњих 100%), а максимална на 160% минималне зараде (раније је максимум био просечна зарада).

Стратегија запошљавања за период од 2011. до 2020. године (ВРС, 2011б) усмерена је на подизање хуманог капитала, нивоа знања и компетенција незапослених, развоја каријерног саветовања и вођења, доживотног учења, те увођење принципа флексиурности и признавање знања и вештина стечених кроз неформално образовање. Посебна пажња посвећена је активним мерама запошљавања и принципу флексиурности као начину да се помире породичне обавезе и рад (за правну анализу флексиурности у европском контексту *cf.* Лубарда, 2004: 209 *ff* и Лубарда, 2007). С друге стране, држава се кроз овај документ мање бави смањивањем трошкова пословања и административних баријера, као да се одриче свог дела одговорности за лоше стање у привреди и на тржишту рада (ВРС, 2011б, *cf.* World Bank, 2011; WEF, 2009). Нова политика запошљавања у многим својим аспектима ставља на прво место интересе послодаваца тако што се залаже за флексибилне облике запошљавања са мањим правима радника<sup>101</sup>, најављује субвенције за запошљавање радника, благонаклоно гледа на неформални рад (ВРС, 2011б: 41ff) промовише доживотно учење, усавршавање и развој индивидуалних капацитета, а као један од приоритетних канала за смањење незапослености наводи развој предузетништва и малих и средњих предузећа (*Ибид*: 32). Као и у сектору образовања, политике запошљавања траже свој узор у политикама ЕУ и глобалној агенди која је усмерена на развој технолошких капацитета и економије знања, унапређењу компетенција радника, повезивању образовног сектора и тржишта рада.

Један од највећих програма за подршку запошљавању који је усмерен ка сиромашним, нискоквалификованим и искљученим са тржишта рада јесте

---

<sup>101</sup> Према ауторима Стратегије, неке одредбе радног законодавства које наизглед штите права запослених у суштини на дуги рок раде против њихових интереса, а онда и против јавног интереса. Тако, на пример, велика разлика у правима запослених на неодређено време и оних са флексибилним уговорима, доводи до тога да се послодавци нерадо одлучују да понуде запосленима уговоре на неодређено време, на штету обе стране. Зато се предлаже елиминација дуалности на тржишту рада и изједначавање услова пословања (ВРС, 2011б: 30). Социјално-економски савет је предложени оквир за договарање нових услова рада и пословања. Синдикати, као важни чланови овог тела, нису успели да се изборе за заштиту права радника управо у овом контексту, па им послодавци нуде неповољније уговорне односе чак и за оне послове за које то не би требало да буде случај. Зато није јасно на основу чега држава онда очекује да ће се то десити у оквирима рада Савета, осим ако мера нема за циљ да се смање права радника са уговорима на неодређено време. С друге стране, када говоре о дуалности тржишта рада у погледу типа уговора, аутори Стратегије заправо говоре о дуалности запослених у јавном и приватном сектору (ВРС, 2011б: 21 *ff*)



програм јавних радова. Током 2008. године, буџет за овај програм износио је око 0.7 милијарди динара, да би следеће године порастао на 1.3 милијарде, као одговор на економску кризу и посебно лош положај најмање квалификованих на тржишту рада. Већ 2010. године, буџет је поново пао на 0.69 милијарди динара. Јавни радови су примарно били усмерени ка сиромашним и нискоквалификованим радницима, посебно припадници ромске националне мањине, чији је положај на тржишту рада најлошији (*cf.* Крстић, *и др.*, 2010). Анализе показују да овакви програми не успевају да трајно промене положај корисника на тржишту рада и њихов ефекат је краткотрајан (Крстић, *и др.*, 2010). Из тог разлога, можемо их посматрати и као социјалну интервенцију кроз радно ангажовање.

Међу програмима обуке и додатног образовања већ три године доминира програм Прва шанса, који је до сада у великој мери био усмерен на средње, више и високо образоване кориснике. То је уједно и највећи програм међу свим активним мерама политикама запошљавања: 2009. године он је чинио 37% целокупног буџета за активне мере, а 2010. године чак 51% (НСЗ, 2009, НСЗ, 2010). Обуке су мало заступљене у програму Националне службе за запошљавање и међу њима потпуно су запостављени програми намењени особама са нижим образовањем (ВРС, 2011: 116). Према најавама представника НСЗ, овај тренд ће се наставити па ће програм Прва шанса у 2011. години имати 2.6 милијарде динара, а јавни радови 0.7 милијарде.

Осим на пољу подршке незапосленима, значајне промене наступиле су и на плану пореске политике и политике социјалног осигурања. Током деведесетих, зараде су биле оптерећене високим порезима и доприносима (између осталог и да би се финансирао пензиони систем). Данас је укупно оптерећење зарада смањено је са 110% на 70%, а стопа доприноса за пензијско осигурање са 32% на 22%. Пореске реформе биле су подстакнуте потребом да се подстакне преливање радника из неформалног у формални сектор. Међутим, до 2007. године, порези на зараде у Србији били су регресивни (пореско оптерећење за трећину просечне плате било је 47%, а за плату осам пута већу од просечне, 34%). То је представљало значајну баријеру за инвестирање у радно интензивне гране привреде, а тиме је и успорен раст запослености. Порески

закони су у међувремену измењени, али је задржан низак неопорезиви цензус, нису уведени породични одбици, а горња граница опорезивања је постављена на четири просечне плате (ФРЕН, 2010; Арандаренко и Нојковић, 2007). Нове реформе пореског система које су најављиване средином 2010. године тежиле су мањем опорезивању најнижих платних разреда и већем опорезивању изнадпросечних плата. Циљ је био да се смањи сива економија и стопа незапослености, која је посебно висока међу нискоквалификованим радницима (Драгутиновић, 2010). Међутим, до краја 2011. године пореске реформе нису спроведене.

У Србији, дакле, долази до постепеног али не и недвосмисленог преформулисања политика запошљавања. Постепено расте буџет за активне мере запошљавања, мада је већина ових мера усмерена ка лакше запошљивим категоријама. Надокнаде за незапослене остаје доминантна ставка у буџету Националне службе за запошљавање, али њихов износ се смањују. Држава иницира неке мере чији је циљ да се активирају незапослени, а међу њима посебну пажњу заслужују јавни радови који су, у тренутку када је економска криза најјаче погодила Србију, имали значајан удео у укупним издацима за политике запошљавања.

У стратешким документима наводи се да значај пасивних мера треба умањити и све политике заснивају се на идејама о индивидуалној одговорности, активацији и партиципацији. Важећи Закон о запошљавању експлицитно наводи низ права, али и обавеза незапосленог лица: да активно тражи посао, да учествује у изради индивидуалног плана запошљавања, да се информише у НСЗ, да не одбија понуђено запослење (у првих 12 месеци од регистравања код НСЗ на сопственом образовном нивоу, а након тога и на нижем нивоу) итд. Коначно, нови закон регулише и рад приватних агенција за запошљавање и на тај начин уређује делимичну приватизацију овог сектора. Тако држава може да подугорава са приватним фирмама услуге едукација и посредовања при запошљавању. Нове мере дизајнирају се тако да повећавају запошљивост и подстичу запошљавање младих (којима је отежан улазак на тржиште рада) и старијих отпуштених радника (за које се претпоставља да ће бити мање тражени на тржишту радне снаге).

Из свега до сада реченог стиче се утисак да је значајан део мера на тржишту рада био усмерен ка лакше запошљивим категоријама (ту пре свега мислимо на програм „Прва шанса“), те радницима у јавном сектору и државним, односно, друштвеним фирмама (програми исплате зарада, спајања стажа, издашне отпремнине итд.)<sup>102</sup>. Много мање пажње и средстава усмерено је најтеже запошљиве категорије, то јест, нискоквалификоване, Роме и радника из руралних подручја. Многи припадници маргинализованих група немају ни приступ системима подршке. Овај налаз потврђују истраживања и подаци о буџетским издвајањима. Истраживање УНДП о социјалној укључености показало је да 6.3% незапослених није пријављено НСЗ, код руралне популације тај проценат расте на 9.2%, па на 13.3% међу интерно расељеним и коначно на 24.5% међу незапосленим Ромима (УНДП, 2009)<sup>103</sup>. Истраживање о социјалној искључености у руралним областима Србије показују да тек 2.7% незапослених користи програме запошљавања (Цвејић et al., 2010). Сличне тенденције показују и подаци о јавној потрошњи. У буџету Републике Србије за 2010. годину за активне политике запошљавања издвојено је 3.7 милијарди динара, а од тога средства за Роме износе само око 65 милиона динара (ВРС, 2011: 117). Ови налази добијају посебно значење у светлу тренутне економске кризе која је убрзала пад запослености, примарно у приватном сектору, а посебно у сектору „рањиве запослености“ (ФРЕН, 2011). Нове политике, дакле, не нуде и недвосмислене одговоре на питања како ће се умањивати неједнакости и постићи већа партиципација маргинализованих и посебно угрожених група. Из тих разлога можемо закључити да је значајан део закона и јавних мера у области подршке незапосленима био заправо усмерен на средње слојеве или на, шире гледано, сегменте радно активног становништва који наилазе на мање препреке за запошљавање. Пошто су инвестиције на тржишту рада биле скромне у првим годинама трансформације, вероватно је тачна процена да су власти сматрале да ће се економским развоје стање на тржишту рада постепено поправити. Касније

---

<sup>102</sup> Праву процену карактера и обима државног инвестирања на тржиште рада преко програма субвенција привредницима за отварање нових радних места нисмо могли извести због недостатка података.

<sup>103</sup> Друга мања истраживања показују сличне налазе: само 5.2% незапослених Рома из Шумадијског округа било је током 2006. године укључено у програме запошљавања (Илић, Бабовић, Цвејић, 2007), или две године касније само 8.5% ИРЛ из Крагујевца, Краљева и Врања (Secons, 2009).

интервенције често имају карактер редистрибуције ка средњим слојевима и додатне легитимације система, него озбиљног покушаја да се на дужи рок унапреди слика тржишта рада.

### 5.1.2 Образовање

Образовни систем у Србији чине обавезно предшколско васпитање и образовање које је уведено 2007. године, обавезно основно-школско образовање, те средње и високо образовање. Основно образовање у Србији је обавезно и бесплатно, а средње и високо су такође бесплатни на државним школама и факултетима. Осим увођења обавезног предшколског програма, мрежа предшколских установа стално се повећава, како у јавном<sup>104</sup>, тако и у приватном сектору.

Стање у образовном систему Србије предмет је честих критика и незадовољстава (*cf.* Бауцал и Павловић-Бабић, 2009; Узелац, 2009). Србија троши између 3.5 и 4.5% БДП на образовање (што је мање од ЕУ просека, и балтичких земаља, а у равни Румуније, али по глави становника мало због ниског БДП). На страни исхода, Србија заостаје за земљама сличног степена развоја. Српски ученици показују компаративно лоше резултате на PISA тестовима (постигнућа наших средњошколаца на PISA и TIMSS тестовима 2003. и 2006. године била су за 15 до 20% испод међународног просека, Клашња, 2007). Општа образовна структура је релативно неповољна: 3.4% становника старијих од 10 година је неписмено, 22% старијих од 15 година има непотпуно основно образовање, 24% само основно, а 41 средње. Само 11% има више или високо образовање, а само 6.5% факултет (ВРС; 2011: 125)<sup>105</sup>. Проблеми су забележени и у примени Болоњске декларације и огледају се у деградацији научног рада, смањеним сазнајним постигнућима студената, смањеном

---

<sup>104</sup> У периоду између 2004. и 2009. године број предшколских објеката повећан је са 1840 на 2364 (ВРС; 2011: 133).

<sup>105</sup> Поређења ради, просек за групу од 25 до 64 године за земље ОЕЦД је 28%, а креће се од 14% у Чешкој и Италији, преко 19% у Мађарској и 25% у Немачкој, до, на пример, 37% у Финској (подаци преузети са сајта (приступљено 02.07.2011. године). [http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en\\_2649\\_37455\\_46349815\\_1\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en_2649_37455_46349815_1_1_1_37455,00.html),

квалитету наставе и научно-истраживачког рада у високо-компетитивној арили састављеној од приватних и државних установа, наводној корупцији у процесу акредитације и самом наставном процесу итд (*cf.* Узелац, 2009).

Све ниже нивое образовања одликује низак обухват сиромашних, Рома и становника руралних подручја. Обухват четворогодишњака предшколским васпитањем и образовањем износи 46.9% насупрот просека ЕУ од 85%. Обухват деце свих узраста предшколским васпитањем још је нижи и износи 38.8%. Када је реч о обавезном програму припреме за основну школу, обухват је 88%, у Централној Србији 85%, у Војводини 96%, а у Источној Србији око 50% (ВРС, 2011: 126-127). Посебно неповољно ситуације забележена је код образовног стања сиромашних и Рома: 58% Рома има мање од 8 разреда школе, а 71% најсиромашнијих није завршило основну школу или има завршену само основну школу. Према Анкети о животном стандарду из 2007. године, 97.5% деце из опште популација, 88% деце из сиромашних породица и 73% ромске деце<sup>106</sup> похађа основну школу. Обухват пада на нивоу средњих школа на 75% младих (чак 21% младића и 12% девојака је ван средњег образовања) (Клашња, 2007: 105 и даље), док су системи подршке за образовање насиромашнијих и друштвено искључених и даље нефункционални. Системи подршке за образовање деце из сиромашних и ромских породица нису развијени, сеоска деца често се суочавају са проблемима у транспорту, а студентски кредити се одобравају само редовним студентима. Резултат таквог стања су и релативно ниске образовне шансе деце из породица са нижим социо-економским статусом. Према истраживањима рађеним на основу података са PISA теста, деца из породица нижег социо-економског статуса имају нижа постигнућа и мање шансе да наставе образовање.

Када је реч о постигнућима на PISA тесту, деца из нижих социо-економских слојева имају за око 100 до 110 поена нижа постигнућа него деца из виших слојева или око 60 поена нижа постигнућа у односу на просек. То значи да они заостају око 3, односно једну и по годину школовања за најбогатијим, односно, за децом из просечних породица. Наравно, ове неједнакости нису одлика само Србије, тако да су оне у нивоу са неједнакостима које налазимо у

---

<sup>106</sup> Овај податак не укључује Роме из нехиџијенских насеља.

Хрватској или Румунији, а мање него у Словачкој, Словенији и Бугарској (Бауцал и Павловић-Бабић, 2009: 38).

Не само да постижу ниже резултате, деца из нижих друштвених слојева ређе уписују гимназије и настављају школовање ка факултету него деца из породица са вишим социо-економским статусом. Стопа уписа у гимназије је 29% нижа од просека код деце из нижих друштвених слојева, а 16% виша код деце из виших друштвених група. То показује да систем образовања није праведан и да не ствара могућности да деца из нижих друштвених слојева наставе школовање, већ се она чешће усмеравају ка средњим стручним школама. На овај начин, друштво остаје ускраћено за значајан хумани капитал који се крије у овим успешним ђацима основцима (*cf.* Бауцал и Павловић-Бабић, 2009: 40 *ff.*).

Као и други системи, и образовање је после 2000. године ушло у темеље промене. Реформа образовног система била је усмерена на унапређење квалитета наставе и исхода наставног процеса: реформисане су средње стручне школе, а Србија је приступила Болоњском процесу (спроведена је реформа наставног процеса и курикулума, уведен је систем ECTS - *European Credit Transfer System* итд.). Многе јавне мере у области основног образовања биле су усмерене ка побољшању инфраструктуре. Посебан проблем у овој области представља нерационална мрежа школа и истурених одељења у сеоским подручјима. У овим школама образује се мали број ученика, док се у 30 основних школа у Србији настава још увек спроводи у три смене, а у многим школама одељења су веома бројна што отежава образовни процес (*cf.* ВРС, 2011; Светка банка, 2009). Један од резултата је смањење просечне величине одељења, али и опремљеност рачунарима испод светског и регионалног просека (ИПИ, 2007).

Програм основношколског образовања прошао је кроз делимичне промене. Неке од њих тичу се либерализације уџбеничког фонда и увођења нових предмета (као што су веронаука, грађанско васпитање), децентрализација финансирања и управљања, као и измена педагошког приступа у нижим разредима (прелазак на описне оцене). Иако је у периоду до 2003. године започето успостављање система заснованог на исходима, а не на наставним

плановима и програмима, тај тренд није настављен и реформа основног образовања је заустављена. Тако основношколци у Србији и даље више слушају предавања (39% времена у једној типичној радној недељи) него што је међународни (25%) и регионални просек (27% - Словенија, Мађарска, Босна и Херцеговина, Бугарска и Румунија). Наши ђаци проводе мање времена у експериментима и истраживачком раду у физици (9%, међународни просек у физици је 28%, а регионални 19%) и хемији (6%, наспрам 22%, односно 17%). У посматраном периоду улагано је у наставни кадар, али не и довољно. Подаци показују да су наставници у Србији ређе изучавали методику предмета који предају (математика: 41%; природне науке 24%) у односу на међународни просек (математика: 54%; природне науке 39%) и у односу на земље у региону. Профил и учесталост стручног усавршавања наставника математике из Србије је слична земљама у региону. С друге стране, наставници природних наука из Србије су се знатно мање од колега из осталих земаља усавршавали у оцењивању знања (6% - међународни просек је 47%), а мање и у методици наставе (33% - међународни просек је 57%) и у наставном плану и програму (20% - међународни просек је 51%) (ИПИ, 2007). Сви ови подаци указују на мале промене и помаке у погледу квалитета наставе, педагошки приступ и исходе. Зато су резултати TIMSS тестова за ученике основних школа су испод просека осталих земаља, посебно у делу који се тиче анализе и разумевања појмова. Ови налази у складу су и са проценама стања и евалуацијама наставног процеса на другим нивоима школовања.

На нивоу средњошколског образовања, највеће промене догодиле су се у области средњег стручног образовања, док се гимназије нису мењале у последњих десет година. Реформом средњег стручног образовања отворени су бројни нови стручни профили који одговарају на нове потребе тржишта рада, али они обухватају свега 15% средњошколаца. Остали профили реализују се по застарелом наставном плану и програму и наставним методама, као и у неадекватној инфраструктури. Учешће послодаваца у изради школских програма и извођењу обуке је ограничено, а и даље постоје образовни профили за којима не постоји тражња на тржишту рада (ВРС, 2011: 138-139).

Нова власт наставила је политику имплицитне, односно, делимичне приватизације и селективне децентрализације. Још током 1990-тих отворане су приватне образоване установе, а њихов развој се у првој деценији 21. века убрзао. На промене у овим областима утицали су и јаки професионални лобији, посебно у терцијарним секторима образовања. Управо у овим сегментима система најбрже је растао приватни сектор – високе школе и факултети – где су очекивани профити били највећи. У само неколико година, широм земље отворени су бројни факултети и више коле<sup>107</sup>. Удео приватних основних школа у укупном броју основних школа је 0.6%, средњих школа 5.1%, а факултета и високих школа – 35.1%. Овај тренд карактеристичан је и за земље Централне и Источне Европе (Standing, 1996). У почетку, у већини ових установа највећи број запослених чинили су професори са државних универзитета. Системом акредитовања у високом школству, преливање ресурса из јавног у приватни сектор је регулисано, иако не и заустављено. Иначе, овим законским променама изједначен је статус приватног и јавног сектора у области образованих услуга. Упркос чињеници да је у последњој деценији дошло до експанзије приватног школства, већина студената школује се на државним факултетима. На приватним факултетима школује се око 7% студената, што је далеко више него у Хрватској (0.4%) и Словенији (5%), а мање него у Црној Гори (15%) (Вукасовић, 2009: 72). Ситуација је паралелна оној у пензионском систему – што због развијеније инфраструктуре, што због релативно обимног програма бесплатног, односно, од државе субвенционисаног високог образовања.

На државним факултетима постоје две категорије студената: они који студирају о трошку државе и они који финансирају своје студије. Поред суфинансирања, постоје и бројне административне таксе, трошкови наставе, књига, приручника итд. Због свега овог, студирање на државним факултетима у Србији није бесплатно, а самим тим ни доступно свим слојевима становништва. Просечан износ школарине у Србији је око 750 ЕУР годишње (Вукасовић, 2009:

---

<sup>107</sup>Према подацима Министарства просвете, у Србији ради 10 приватних основних школа (на супрот 1785 државних) и 27 средњих (на супрот 507 државних). Насупрот томе, отворено је 10 приватних универзитета са 50 факултета у свом саставу. Том броју треба додати 18 високих школа струковних студија и 4 високе школе академских студија. Поређења ради, на 7 државних универзитета има 83 факултета, а постоји још и 47 високих школа струковних и 3 високе школе академских студија (<http://www.mp.gov.rs/>приступљено 14.07.2011. године).



92), што школовање које није финансирано из буџета чини доступним само вишим друштвеним слојевима (између осталог и због неразвијеног система студентских кредита који, парадоксално, нису ни доступни самофинансирајућим студентима).

Овде скициране промене у образовном систему указују на тренд приватизације и маркетинга образовања, који се примарно огледа у брзом расту приватног сектора у високом образовању и, макар декларативном окретању државног сектора потребама тржишта. Ми сматрамо да су на ток законских и секторских реформи највећи утицај имали општа либерализација, али и некритичко прихватање идеологије либерализма и тежња државе да се у свим аспектима интегрише у савремене европске политичке, економске и друштвене процесе, и на крају, али свакако не и са најмањим утицајем, интереси елита (а у овом случају можемо их посматрати и као под-елите).

У склопу либерализације привреде и њеног отварања према регионалним и светским тржиштима, релативно рано је уочена потреба да се образовни систем прилагоди потребама тржишта. С једне стране, био је то структурни захтев привредног развоја. Образовни систем, по тадашњим проценама, није обезбеђивао адекватан кадар, многи образовни профили били су застарели, а наставни планови и програми нису често пратили савремене светске токове. С друге стране, либерализација у сектору образовања, одраз је потпуне превласти либералне идеологије. Идеје које су лежале у основи промена у сфери високог образовања нису се битно разликовале од дискурса који је ове процесе пратио и још увек их прати у Европи (на пример, Турајлић, Бабић и Милутиновић, 2001; МПС, 2004). Постепено је напуштана идеја о школама и универзитетима као местима на којима се, поред припреме за рад, врши социјализација грађана у духу демократских и грађанских вредности, па и солидарности, између осталог (Jordan, 2006: 113) или о универзитету као месту на коме се негује и развија национални идентитет (Турајлић, Бабић и Милутиновић, 2001: 7). Улога универзитета у модерном друштву више се везује за потребе тржишта у нарастајуће глобалном и такмичарском свету. Студенти се припремају да наступе на тржишту као високо-квалификовани појединци (МПС; 2004: 85-86). Од универзитета се очекује да школује кадрове за тржиште, да се прилагођава

потребама тржишта, да економију укључује у своје унутрашње функционисање, па и финансирање<sup>108</sup>. Стратегија реформе високог образовања у Србији промовише концепт примењених студија које обезбеђују вештине и способности које захтева тржиште рада, укључивање студената као партнера у процес образовања, те промовише мобилност студената и наставника. У ширем контексту, аутори овог документа Владе Србије сматрају да ће реформа образовања дати допринос демократском развоју земље, подршку процесу транзиције нарочито у погледу економског опоравка и промоцију вредности европске интеграције (МПС, 2001).

Приватизација, маркетизација и конкуренција понуђени су као оквир за унапређење квалитета образовног процеса, макар у високом школству. У том смислу не мали утицај имала је интернационализација процеса одлучивања (Jessor, 2002) јер, као и у другим секторима, реформе у образовању вршене су уз стручну и финансијску подршку међународних организација, а пре свега Европске уније. Тако, на пример, српским политичарима и стручној заједници нису промакле ни глобалне промене на плану услуга, па се као један од екстерних фактора који европске универзитете подстиче на промене наводио и GATS (енгл. *General Agreement on Trade in Services*), као и појава неконвенционалних понуђача обука, као што су међународне информатичке компаније (МПС, 2004: 157).

Други важан фактор на који ћемо се сада укратко осврнути јесте дејство елита. Србија има дугу традицију преклапања интелектуалне и политичке елите – биографије многих истакнутих научника и књижевника из српске историје уједно су и биографије председника влада, министара и амбасадора. Због превласти државе над свим сегментима друштва, политичка и чиновничка каријера су у читавој модерној историји Србије биле најпривлачнија опција за најдаровитије и најпредузетније појединце, па и за научнике, књижевнике, уметнике и универзитетске професоре (Лазих, 2011; Стојановић, 2008). Та традиција настављена је и крајем 20. века – српска опозиција настала је у круговима београдске интелигенције и њени најистакнутији представници били

---

<sup>108</sup> Занимљиво је да су неки од веома успешних образовних система, као што је фински, свој успех нису засновали на глобалној реформској агенди у образовању (*cf.* Бауцал и Павловић-Бабић, 2009: 21-22).

су универзитетски професори, научници и књижевници. С почетком праве пост-социјалистичке трансформације, када су тадашње опозиционе странке освојиле власт, утицај интелектуалца-политичара постао је још већи<sup>109</sup>. У недостатку јаснијих емпиријских података о структурама одлучивања (на пример, стручним и политичким мрежама), ми можемо закључивати само посредно, на основу исхода политичких и законских промена. Посматрајући сектор образовања из те перспективе, следеће чињенице чине се посебно важним: (1) либерализација у сектору образовања, посебно високог образовања, није била праћена јаким регулаторном функцијом државе и (2) тржиште није било отворено за тржишне актере, већ је било моделирано тако да предност имају приватни факултети који ангажују професоре са државних универзитета (под тиме ми подразумевамо одсуство јасних критеријума у погледу зграда, особља, и других предуслова за отварање факултета који су почели да ступају на снагу тек једну деценију после почетка реформи). Из тих разлога ми сматрамо да је управо утицај под-елите, у комбинацији са slabим државним и административним апаратом, резултирао у специфичном току промена закона и политика образовања, посебно у сектору високог школства.

Коначно, промене у области основног и средњег образовања поново указују на системско изостављање одређених категорија становништва и њихових интереса. Онда када није усмерена интересима елите, образовна политика у Србији била је политика за средње слојеве. Томе у прилог говори одсуство мера и законских решења који омогућавају већи обухват сиромашних, Рома, те становника руралних подручја.

### 5.1.3 Здравство

Јавни здравствени систем у Србији финансира се из обавезног осигурања запослених лица и буџетских доприноса. Право на здравствено осигурање имају

---

<sup>109</sup> У свакој влади до последње било је између четвртине и трећине чланова владе који су дошли са неког државног или приватног факултета или су после мандата каријеру тамо наставили. Број саветника, државних секретара, помоћника министара или амбасадора који су дошли са универзитета није могуће прецизно установити.

запослени, пензионери и samozапослени, укључујући и пољопривреднике. Иста права имају њихови супружници, деца и друга зависна лица. У систем здравственог осигурања укључени су и регистровани незапослени, интерно расељени са Косова и Метохије, избеглице итд.

Основни социјални индикатор квалитета здравља популације је очекивано трајање живота. У 2007. години, очекивано трајање живота за жене је у ЕУ износило 82 године, а за мушкарце 76 година. То је повећање од 4, односно 5 година, у последње две деценије. Очекивано трајање живота у Србији износило је у 2006. години 71 година за мушкарце и 76 година за жене и благо је порасло од 1990. године (две године за мушкарце и једну за жене), али и даље заостаје за просеком у ЕУ. Илустрације ради, очекивано трајање живота жена у Грчкој је 82.4, а ниво данашње Србије Грчка је достигла пре 40 година, а Норвешка пре пола века.

Промене у области здравства у основи личне на оне у области просвете. На плану дискурса и идеологије, обе су следиле идеје о унапређењу квалитета, права грађана, односно, корисника, увођење приватног сектора, децентрализације итд (на пример, ПАЛГО, 2005). У пракси, први кораци су такође били слични: реконструкција и опремање објеката, рационализација мреже установа и кадрова, те унапређење квалитета рада. Такозвана куративна оријентација у пружању здравствених услуга замењена је усмерењем ка промоцији здравља и превенцији болести отварањем превентивних здравствених програма. Ипак, када се погледа здравствени буџет, уочава се да се свега 3% издваја за превентивне програме, 33% за примарну здравствену заштиту, а 63% за болничку заштиту (ВРС, 2011:183).

Један део здравственог сектора чине приватне здравствене установе<sup>110</sup>. Оне су најпре отворане у високо-профитабилном терцијарном сектору, али се

---

<sup>110</sup> Подаци о величини приватног здравственог сектора у Србији су контрадикторни. Према подацима Удружења приватних лекара Србије ([www.uplks.com](http://www.uplks.com)), у Србији има 8.500 приватних здравствених установа, од чега је 4.500 из области медицине, остало су стоматолози, лабораторије, апотеке и др. У приватном здравственом сектору стално је запослено око 10.000 лекара, а сектор поседује преко 80 болница са око 500 кревета. Према подацима из Анкете о радној снази из 2006. године, по 7% запослених у сектору образовања и сектору здравствене и социјалне заштите било је запослено код приватних послодаваца (ОЕЦД, 2008: 33). Друге анализе показују да мали број грађана користи услуге приватних лекара. У укупној популацији 27.2% користило је здравствене услуге, а само 1.2% приватне здравствене услуге. Исто

постепено шире и на примарну здравствену заштиту. Дошло је и до приватизацији стоматолошких служби, осим дечје, превентивне и хитне стоматологије. Новим законима уведена је и могућност подуговарања услуга које би приватним пружаоцима плаћао Завод за здравствено осигурање. У овом тренутку, Завод за здравствено осигурање почео је да плаћа лечење у иностранству, али не и у приватним здравственим установама у земљи. То се није догодило упркос снажном лобирању удружења приватних лекара, због преклапања јавног и приватног здравства, раширене корупције и немогућности државе да уведе системе контроле. Ниво издвајања за здравство остао је константан и кретао се између 7% и 8% БДП. Приближно две трећине трошкова за здравство покрива се из јавних прихода,<sup>111</sup> док се у недостатку развијеног система приватног здравственог осигурања, приватне здравствене услуге плаћају директно "из џепа" (у ову бројку спадају још и плаћања за лекове и ванстандардне услуге)<sup>112</sup>. Са развојем тржишта финансијских услуга, међународна и домаћа осигуравајућа друштва почела су нудити и добровољно приватно здравствено осигурање у које је био укључен искључиво приватни сектор здравствених услуга

Закони су дозвољавали повремени и привремени рад лекара из државних установа у приватним болницама, тако да је приватни здравствени сектор у великој мери настао преливањем ресурса из јавног. Иако та регулатива постаје све рестриктивнија, приватни сектор се у великој мери и даље ослања на специјалистичке услуге лекара са дугом праксом у јавним установама. То отвара читав низ питања у вези са доступношћу услуга за сиромашне слојеве, односно, за оне пацијенте који не могу или неће да плате услуге у приватним установама, те питање трансфера пацијената из државне у приватну праксу, а коначно и корупције, које је велики проблем здравственог система у Србији. Социолошка истраживања већ годинама уназад показују да грађани Србије здравство сматрају једним од најкорумпиранијих сектора (*cf.* Беговић и Мијатовић, *ур*,

---

истраживање указује на далеко мањи број запослених у приватном сектору – 612 у 2007. години не рачунајући апотеке, стоматолошке ординације и сл. Које запошљавају највећи део радника у приватном здравственом сектору (ИЕСИ, 2009).

<sup>111</sup> "Health Care System and Spending in Serbia", [www.healthsystems2020.org](http://www.healthsystems2020.org), приступљено 12.04.2010. године. За сличне процене упореди Светска банка, 2009.

<sup>112</sup> Просек у ЕУ у 2008. години износио је 77% удела јавног сектора у укупним издацима за здравствену заштиту (ВРС; 2011).

2007). Овде треба имати у виду да раширена корупција представља већу баријеру за сиромашније, те се тиме неједнакости у здравству њоме повећавају. Неједнакости у приступу услугама настају и због великог инвестирања у терцијарни сектор, како у опрему, тако и у људске ресурсе. Таква политика ствара одређене регионалне неједнакости, будући да се пацијентима из великих урбаних средина омогућава лакши приступ бољим услугама (ЕС, 2008: 144).

Као што се могло очекивати, анализе показују да богатији троше више на здравствене услуге, да успевају да добију боље услуге, боље лекове, да прескоче листе чекања итд. С друге стране систем здравствене заштите суочава се са препрекама у обезбеђивању основне здравствене заштите за Роме и маргинализоване делове већинске популације. Истраживање УНДП о социјалној искључености показује да крајем 2009. године 8.1% опште популације није имало здравствено осигурање. Међу Ромима, чак четвртина нема здравствено осигурање (УНДП, 2009). Сеоско становништво такође има озбиљне тешкоће да финансира здравствену заштиту. У истраживању социјалне искључености на селу (Цвејић et al., 2010), 20% испитаника навело је да због недостатка новца није могло да купи потребне лекове, 8% медицинска помагала, а 17% да плати специјалистичке прегледе. Чак 12.6% испитаника тврдило је да нема здравствено осигурање.

Здравствени систем Србије не успева најадекватније да одговори на потребе најугроженијих становника. Анкета о животном стандарду из 2007. године бележи да 32% најсиромашнији становника своје здравље оцењује као лоше, на супрот 12% најбогатији. Сиромашни ређе користе здравствене услуге од богатијих, па тако 23% лица испод линије сиромаштва користи здравствене услуге у поређењу са 36% оних који су изнад линије сиромаштва. Болничке и стоматолошке услуге мање користе сиромашни, Роми и интерно расељена лица, некада чак и дупло мање него укупна популација. Када нису користили здравствене услуге, новац је представљао препреку за 18% болесних сиромашних и чак 33% болесних Рома (Вукмировић и Говони, 2008: 89ff).

Законске промене у области здравства показују да је у току тиха и делимична приватизација, било кроз отварање тржишта за приватне пружаоце услуга, било кроз суфинансирање јавних услуга (кроз разне таксе,

партиципације и сл.). Држава је почела стидљиво да експериментише са подуговарањем услуга у здравству (магнетна резонанца, вештачка оплодња, хитне интервенције итд.), али се суочава са типским проблемима управљања и контроле. Приватни сектор у здравству много је развијенији (око трећине тржишта) него у просвети (мање од десетине у високом школству). Постепено се развијају добровољна приватна здравствена осигурања, али је њихов удео још скроман – већина плаћања и даље се врши из џепа. Ниво услуга у јавном здравству је и даље проблематичан и истраживања показују незадовољство грађана (ИПСОС, 2011). Ипак, маркетингизација јавног здравства је и даље под контролом. Упркос лобирању из међународних развојних и пословних кругова, држава се још није одлучила да уведе систем универзалних услуга ниског квалитета које би се финансирале из буџетских средстава и додатни скуп услуга који би се и наплаћивао. Међутим, ни кључна питања обезбеђивања адекватних и једнаких услуга за све још увек нису решена.

Ми сматрамо да су на законске и секторске промене у здравству одлучујуће утицале елите и професионалне заједнице и њихови интереси<sup>113</sup>. Образац деловања је опет био сличан: конверзија јавних ресурса у приватне у „сивој“ зони одсуства или недоследне примене регулације. Део приватног сектора у здравству настао је привременим и повременим ангажовањем лекара из државних установа у приватним. Упркос притиску јавности, допунски рад је легализован и значајан сегмент приватног здравственог сектора који се ослања и развија захваљујући државним ресурсима<sup>114</sup>. То је посебно видљиво у сектору специјалистичких услуга. Врло је вероватно да ће проћи године док се приватни сектор не развије у тој мери да може да однегује захтевне каријере лекара специјалиста.

---

<sup>113</sup> У једној другој истраживачкој перспективи, о утицају елита говоре и анализе из других делова света *cf.* Angell, Alan and Carol Graham, 1995.

<sup>114</sup> Обим приватног сектора који се ослања на јавни нисмо могли прецизно да утврдимо. Нису нам позната истраживања која се баве тиме, а парцијална анализа интернет презентација специјалистичких болница и поликлиника показује да готово не постоје оне које се на неки начин не позивају на ауторитет лекара специјалиста из државних установа. Они се појављују као оснивачи, лекари, чланови стручних тимова, консултанти и сл. Податке нисмо квантификовали због немогућности да спроведемо систематично и методолошки утемељено истраживање.

#### 5.1.4 Пензијски систем

Постсоцијалистичка транзиција довела је до пада производње, пропадања предузећа и раста незапослености. У многим земљама (Румунија, Украјина и Русија, на пример), владе су либерализовале прописе о раном пензионисању како би смањиле притисак незапослености (Standing, 1996). Такву стратегију спроводиле су и српске социјалистичке владе од 1990 до 2000. године. Поред тога, у Србији је годинама примењиван релативно лабав скуп критеријума за одлазак у инвалидску пензију. Крајем 2009. године, на свака два старосна пензионера долазио је један инвалидски<sup>115</sup>.

Социо-економске реформе после 2000. године нису довеле до очекиваног раста запослености. Раст БДП није пратио и раст запослености: према подацима Републичког завода за статистику, у периоду између 2000. и 2011. године, број запослених пао је са око 3.1 на око 2.3 милиона. Крајем 2009. године, на сваког пензионера долазило је око 1.62 запослених, док се процењује да на сваког пензионера морају доћи по три запослена да би се одржао пензијски систем какав Србија има (Мијатовић, ур. 2008: 88).

Кључни изазов пензијског система јесте дефицит пензионог фонда који износи око 4-5% БДП. Он је проузрокован неповољним односом броја запослених и броја пензионера, падом запослености и смањеним доприносима. Као и друге земље Централне и Источне Европе, Србија је стабилност пензијског система на средњи и дужи рок најпре покушала да обезбеди повећањем старосне границе за пензионисање, на 63 године за мушкарце и 58 година за жене, да би до 2011. године она износила 65 година за мушкарце и 60 година за жене. Међутим, ове мере немају краткорочне ефекте. Као и у другим земљама, један од мера штедње у социјалној политици била је промена формуле за обрачун пензија (Jessop, 2002: 160). Однос просечне нето зараде и просечне пензије је флукутирао (од 56% до садашњих 68%) и подложен је политичким утицајима.

---

<sup>115</sup> У том погледу, Србија не представља изузетак. Са сличним проблемима били су суочени и, на пример, Италија и Данска. Када је у Италији између 1992 и 1997. године извршена провера инвалидских пензија, готово 20% их је укинута (Gilbert, 2002:77).



Прве реформе пензијског система хваљене су због стабиловања пензијског система и позитивног финансијског и политичког ефекта који је овај потез имао. Међутим, упркос општој позитивној оцени (Светска банка, 2009; Arandarenko and Golicin, 2007), притисци да се смање јавни расходи за пензије нису се смањивали. Већ 2005. године, на захтев Међународног монетарног фонда, Србије је увела индексирање пензија према трошковима живота. Анализе показују да ће се због преласка на индексирање према трошковима живота однос просечне плате и просечне пензије и даље смањивати (Светска банка, 2009).

Процена материјалног стандарда пензионера је двозначна. С једне стране, стопа апсолутног сиромаштва пензионера је нижа него у општој популацији. Наиме, ниво сиромаштва пензионера је са 15.5% у 2002. години (када је општи индекс сиромаштва био 14%) пао на 5.5% у 2007. години (у поређењу са 6.6% у општој популацији). Стопа сиромаштва међу пензионерима старијим од 65 година је 7.3%. Када је реч о старима, у нарочито лошем положају су стари који нису пензионери. Стопа сиромаштва у овој групи је 19.7%, а према неким анализама, до једне трећина становника старијих од 65 година не примају пензије (ЕС, 2008:119). Посебно су угрожена сеоска и једночлана и двочлана старачка домаћинства (Баронијан, 2009; Сатарић, Рашевић и Милорадовић, 2009). С друге стране гледано, материјални статус пензионера је лош из више разлога: две трећине пензионера прима пензију испод републичког просека, а тек 18% пензионера је одрадило пун радни век. Они свакако представљају сегменте пензионерске популације са највишим просечним стандардом: 2006. године они су остваривали пензију у износу од око 90% просечне плате, док је 2008. године тај удео пао на око 80% (Матковић и др., 2009: 41; Матковић, 2009: 17).

Положај пензионера је посебно лош међу пољопривредницима и садашњи трендови могу се у будућности само погоршати. Истраживања показују да 29% становника радног узраста који нису корисници пензија никада није ни уплаћивало ово осигурање. Уплаћивање пензијско-инвалидског осигурања повезано је са животним стандардом домаћинства у којима испитаници живе. Према истраживању Секонса, чак 70% појединаца из

сиромашних домаћинстава не уплаћује ово осигурање, док је таквих међу испитаницима из домаћинстава изнад линије сиромаштва 49%. Резултати овог истраживања потврдили су раније налазе (Бабовић, Вуковић, 2008) о неповољнијем положају сеоских жена: док 24.2% мушкараца никада нису уплаћивали пензију, код жена је тај проценат 37.3% (Цвејић et al., 2010). И међу другим маргинализованим групама постоји проблем ниског обухвата пензионим осигурањем. Тај удео је посебно низак међу Ромима – тек негде око 5% (Bodewig and Sethi, 2005).

Једно време Србија је била изложена политичком, пословном и експертском притиску да уведе обавезно приватно пензионо осигурање, како би се решили проблеми одрживог финансирања пензијског система. Међутим, превладао је отпор домаће стручне и политичке јавности. Један од разлога отпора крије се у урушеном банкарском систему и неповерењу према банкама које је било проузроковано пирамидалним преварама из 1990-тих. Друге разлоге треба тражити у тада већ јасним показатељима да приватизација пензионих фондова (коју су многе земље бившег социјализма прихватиле) није нужно дала добре резултате, те да би транзициони трошкови били високи (и до 2% БДП) и трајали дуго (и до 2055. године). У међувремену, и Светска банка је одустала од овог условљавања и Србија се задржала на државном пензионом фонду и доброволном приватном осигурању (за детаље, ЕС, 2008; Матковић и др. 2009; Бајец и Станић, 2005а и 2005б).

Добровољна штедња у приватним пензијским фондовима, такозвани трећи стуб, уведена је 2006. године. Пре тога, осигуравајуће компаније нудиле су супституције за приватне пензије у виду животног осигурања (крајем 2008. године било је близу триста хиљада корисника овог вида осигурања). У Србији послује десет добровољних пензијских фондова који покривају 6.3% запослених (према НБС, 2009). Иако се обим пословања приватних пензионих фондова константно увећава, додатно светло на слику баца и чињеница да тек око 5% корисника самостално уплаћује пензиони допринос, а да за преосталих 95% уплаћују предузећа (ЕС, 2008: 116). Нето имовина ових фондова износила је крајем 2008. године 0.2% БДП, што је ниже од регионалног просека (5%) и просека ЕУ (15%) (Јакопин и др, 2009: 68).

Дакле, у Србији се систем пензионог осигурања доминантно ослања на државни пензиони фонд. Први кораци у приватизацији пензијског осигурања учињени су убрзо после почетка реформи. Међутим, упркос притиску Светске банке, комерцијалних банака и осигуравајућих друштава да се уведе обавезно приватно осигурање, држава се одлучила за увођење добровољног приватног осигурања и постепено реформу и јачање јавног пензионог осигурања. Упркос дефициту пензионог система, ова одлука ни данас нема озбиљне противнике у стручној или политичкој јавности. Према доступним подацима (секундарни извори и интервјуи спроведени за потребе овог рада) притисци нису били мали, али су консензус стручне заједнице и политичка подршка таквој одлуци били јаки. За овакав исход промена закона о пензијско-инвалидском осигурању требало би да постоји и структурно објашњење које се ослања на теоријски оквир дат на почетку рада. Ми сматрамо да је на овакав ток промена утицало одсуство (под-)елита са јасним интересима и висок политички и социјални ризик увођења обавезног приватног пензијског осигурања. У овом сегменту нису постојали јаки професионални лобији (као у здравству и образовању), а приватан сектор у банкарству и осигурању тек се развијао. Из тих разлога, једини активни заступник приватизације била је Светска банка, тако да је друштвени и политички притисак за законским променама био екстерни и слаб. Ово није једини случај када захтев за променама долази споља и, као и у другим случајевима, показује се да он постаје делотворнији када се преклапа са јаким домаћим политичким или економским интересима<sup>116</sup>. С друге стране, ризици приватизације били су високи. Пре десет година банкарски систем био је тек у развоју, а сећање на пирамидалне банкарске шеме из деведесетих још увек живо (а држава је, подсетимо, била та која је враћала дугове Југоскандика и Дафимент банке). У том погледу, спремност на ризике није била велика.

---

<sup>116</sup> Данас су друштвени интереси пензионера артикулисани и деловањем Партије уједињених пензионера Србије која је чланица владајуће коалиције, али чије је деловање у великој мери ограничено тренутно економском кризом.

### 5.1.5 Резиме: друштвени утицај и секторске реформе

Закони и јавне политике у области социјалне заштите и осигурања, образовања, здравства и тржишта рада мењани су у последњој деценији готово непрекидно. Ове промене биле су подстакнуте различитим интересима и имале су променљив успех. У овом одељку покушаћемо да резимирамо налазе о кључним друштвеним интересима, њиховим носиоцима и начину на који су ти интереси артикулисани у датом институционалном окружењу.

На садржај и ток законских промена и јавних политика у области запошљавања, образовања, здравства и социјалне заштите утицали су интереси елите и под-елита и њихове тежње да оснаже или задрже свој доминантан положај у друштву, то јест, да успоставе и одрже контролу различитих ресурса. Да би у томе успели, била им је између осталог потребна и подршка других друштвених слојева. Зато су законске и промене јавних политика биле обликоване и према интересима средњих слојева, оног сегмента српског друштва који је до тада давао подршку друштвеним променама. Овако општи налаз вероватно да важи за многа друштва. Конкретан облик који су ти општи интереси добили у српском контексту условљен је специфичном политичком и институционалном историјом и структуром.

У прилог првој тези говори ток промена у образовању, здравству и социјалној заштити. Ми верујемо да се сваки од ових сектора мењао тако да ојача позиције под-елите – слоја стручњака и управљача углавном везаних за јавни сектор и државну службу. Маркетизација и приватизација које су спровођене у последњих десет година нису биле засноване искључиво на отварању простора новим актерима да започну активности на слободном тржишту. Напротив, оне су примарно биле засноване на преусмеравању јавних у приватне ресурсе: професори и лекари су радили или чак оснивали приватне установе, пацијенти су преусмеравани у приватну праксу тихим подривањем угледа и ефикасности јавног здравственог система, те су се на разне друге начине јавни ресурси претварали у приватне (*cf.* Павловић, 2006 за „тунеловање“ на примеру привредних активности). Овакве стратегије биле су

могуће због најпре одсуства регулације, а касније недоследне регулације којом су опет руководили представници стручних заједница, односно, под-елита.

Ми сматрамо да је висока зависност виших и средњих слојева од државних ресурса, уз већ описане тешкоће у легитимисању поретка, одредила ток законских промена и јавних политика у посматраним областима. У условима ограниченог тржишта и мале куповне моћи, елите и под-елите одлучиле су се да располажу оним ресурсима који су били доступни: лекарска и професорска звања, просторије и опрема, имиџ итд. Приватни сектор настао је у великој мери конверзијом јавних ресурса. Додатну потврду налазима о конверзији и злоупотреби ресурса дају подаци о корупцији у образовању и здравству. Корупција посебно погађа здравство и односи се на ситно подмићивање лекара, с једне, и корупцију приликом великих набавки са друге стране.

Конверзијом јавних ресурса и њиховим коришћењем за своје циљеве, ове групе су не само испуњавале своје интересе већ и интересе средњих слојева. Средњи слојеви су важни у овој једначини јер је од њихове политичке и друштвене подршке зависио пројекат реформи. Новој власти било је важно да средњим слојевима понуди алтернативе за упропашћен јавни сектор, с једне, те да оним припадницима средњих слојева који су радили у овим секторима понуди могућност унапређења социо-економског статуса. Најважније промене одвијале су се управо у областима потрошње услуга јавног сектора које су за средње слојеве од посебног значаја: унапређење квалитета основног и средњег образовања, одржање релативно доступног универзитетског образовања и унапређење квалитета болничког лечења.

Примера ради, приватизација у овим секторима донела је боље и доступније услуге, али најпре за средње и више слојеве. Истраживања показују да управо ови слојеви највише користе ове услуге. Према Анкети о животном стандарду из 2007. године, само 6% становника користило је приватне здравствене услуге. Њихов удео у градској популацији је већи него у сеоској (7% наспрам 4%), а сасвим очекивано, највиши је у петом (14%) и четвртом квинтилу потрошње (6%) (Вукмировић и Говони, 2008: 90). Велике разлике постоје и у издвајањима за болничку заштиту на супрот примарној и

превентивној (63%, према 33%, односно, 3%) (ВРС, 2011:183) чиме се стварају неједнакости између урбаног (уједно и богатијег) и руралног (уједно и сиромашнијег) становништва (ЕЦ, 2008). Иако немамо адекватне податке за коришћење приватних образовних услуга, њихова висока цена у односу на просечну плату и материјални стандард популације и недостатак било каквих система подршке за студирање (стипендија, студентских кредита) указује на то да су ове услуге доступне само породицама вишег социо-економског статуса.

Тези о друштвеној условљености промена посебан значај даје чињеница да у последњих десет година наилазимо на готово потпуно одсуство мера које би обезбедиле да најугроженији (сиромашни, Роми, сеоско становништво) могу под једнаким условима да користе ова два сегмента јавног сектора. Не постоје адекватни системи подршке образовању за породице нижег социо-економског статуса, а коришћење лекарских услуга од стране најнижих слојева оптерећено је препрекама у виду удаљености или немогућности да се плати партиципација или цена лека, помагала, додатног прегледа и сл. У области образовања, последица таквог система је релативно низак исход образовног система (слаби резултати на PISA и TIMSS тестовима, непроходност образовног система за сиромашне ђаке итд.). У области здравства, овакве политике резултирале су у лошем здравственом стању становника Србије (мада лош здравствени систем свакако не представља једини и кључни генератор таквог стања) и (не)видљивим препрекама које спречавају ниже слојеве да користе услуге здравственог система (удаљеност, трошкови лечења и сл.).

Редистрибуција и обезбеђивање друштвене подршке новим властима није се вршило само кроз мере социјалне политике. Напротив, већи утицај имале су мере економске политике које су садржале јаку компоненту редистрибуције која је вршена различитим методама: монетарна политика, инвестирање у јавну потрошњу итд. У којој мери је конкретна економска политика у Србији од 2001. до 2011. године вођена због потребе да се редистрибуцијом потврди легитимитет нове власти (када то већ није могло бити урађено на симболичком или међународном плану), а у којој мери одраз интереса економске и политичке елите, мора остати предмет друге расправе. За нашу тренутну расправу од највеће важности је да су такве редистрибутивне

политике вођене, да су оне биле економски нерационалне, тако да је у њиховој основи сигурно стајао неки други интерес, те да оне јесу представљале подршку легитимисању новог поретка.

## 5.2 Промене у социјалној заштити – закони и јавне политике

У овом одељку ћемо детаљније анализирати промене у области социјалне заштите. У првом делу ћемо изложити контуре садашњег система социјалне заштите. У другом делу одељка детаљно ћемо се бавити анализом система социјалне заштите и законским промена. Сам систем социјалне заштите ћемо из аналитичких разлога поделити на две области: новчана давања и услуге социјалног рада.

### 5.2.1 Систем социјалне заштите

Садашњи систем не разликује се битно од некадашњег и чине га ЦСР, установе за смештај корисника и друге установе (прихватилишта, прихватне станице и сл.), као и НВО које се баве пружањем услуга. Један део права из области социјалне заштите финансира се из општинских, а други део из републичког буџета. Доминантну улогу у спровођењу социјалне заштите у општини има ЦСР. Оснивач ЦСР је општина и данас свака општина у Србији има свој ЦСР или одељење међуопштинског ЦСР. Рад ЦСР финансира се из централног и локалних буџета: из буџета Републике Србије покривају се трошкови за спровођење оних послова за које су му овлашћења дата Законом о социјалној заштити (ЗСЗ)<sup>117</sup>, док се из општинског буџета финансирају услуге које су у надлежности локалне самоуправе. Улога ЦСР није се променила и он и даље администрира већину социјалних давања, координира пружања услуга социјалног рада и администрира законска права из области заштите одраслих, деце и породице.

---

<sup>117</sup> Cf. Закон о социјалној заштити, на пример, члан 49.

Оваква структура рада ЦСР подразумева читав низ административних послова, што нарушава баланс између административног и стручног рада у функционисању центара за социјални рад (ПРСП, 2003: 102). Типичан ЦСР у Србији затрпан је административним пословима у вези са остваривањем права на материјална давања, стручњаци имају мало времена да се посвете директном раду са клијентима, ретко излазе „у заједницу“ итд. Друга страна рада ЦСР је координација и планирање локалне социјалне заштите. За оне програме који су у надлежности локалне самоуправе, као што су прихватилишта, дневни центри, помоћ и нега у кући и други, сама општина је формално задужена за планирање, буџетирање и контролу. У пракси, ти процеси се одвијају мало другачије: или општина повери ЦСР да направи план рада и буџет за наредну годину или сам ЦСР лобира за одређене програме и финансијску подршку из локалног буџета (Вуковић, Јовановић, Чалошевић, Јанша, 2005; Бабовић и Цвејић, 2005), док сама општинска управа остаје на маргини планирања и спровођења локалне социјалне политике. Као што ћемо касније видети, ове налазе потврђује и наше истраживање.

У оквирима досадашњег система, ЦСР пружа и услуге социјалног рада - превентивне делатности, дијагностику, третман и саветодавно-терапијски рад - чији је циљ пружање стручне помоћи појединцима, породицама и друштвеним групама да решавају своје животне тешкоће или помоћ у организовању локалних и других заједница да спречавају социјалне проблеме и ублажавају последице (стари ЗСЗ, члан 48. став 1). Када је реч о овим услугама, анализе су показале да те услуге недовољно излазе у сусрет корисницима, нису отворене према заједници и да у већини општина у Србији нису довољно развијене (ПРСП, 2003: 107; Влада РС, 2005; Матковић, 2006: 44 и даље).

Посебну пажњу треба посветити услугама које се одвијају ван установе или ЦСР, у месту живљења или у стану корисника, односно, све активности којима пружалац услуге иде до корисника, а не очекује да корисници дођу код њега (у службу) да би добили услугу (енгл. *outreach activities*). Ово су, заправо, услуге на терену (на пример, храна на точковима, помоћ и програми смањења или контроле штете код деце улице, младих који користе психоактивне супстанце и сл.) и представљају слабу страну рада ЦСР. Оне су неразвијене због



недостатка средстава у буџетима градова и општина и због недовољне заинтересованости за систем социјалне заштите. То је проузроковало фаворизовање смештаја у установе и када он није неопходан и поделу установа према категоријама корисника (Влада РС, 2006: 14). Из тих разлога, а и због специфичног наслеђа, систем социјалне заштите се у великој мери ослања на институционални смештај за бројне категорије корисника. Установе за смештај корисника нису само пружале услуге смештаја; осим тога, оне су служиле и за образовање деце и усмеравање на тржиште рада, обуку особа са сметњама у развоју за рад и запошљавање у заштитним радионицама унутар установа, склањање и изоловање особа са озбиљним физичким или менталним сметњама у развоју, али и за заштиту и пружање подршке угроженим категоријама као што су деца без родитељског старања, жртве злостављања и занемаривања, стари и особе са инвалидитетом (Tobis, 2000: 5). На крају, вреди напоменути да неке установе пружају разноврсне отворене облике заштите и да тај тренд постаје све израженији.

### 5.2.2 Дечји додатак и социјална помоћ

Прве законске промене у области социјалне заштите односиле су се на материјална давања. Нови Закон о финансијској подршци породици са децом донет је средином 2002. године. Пре доношења закона, програми финансијске подршке сиромашним и породицама са децом били су веома запостављени. Буџетска издвајања су била мала, а исплате су касиле по неколико месеци. У то време, процене о броју сиромашних у Србији кретале су се и до трећине популације (Богићевић, *et al.* 2003) и успостављање система подршке најугроженијим становницима био је прворазредни политички и друштвени приоритет. Из тих разлога, тадашње Министарство за социјална питања, у сарадњи са Светском банком кроз Кредит за прилагођавање социјалног сектора (SOSAC-Social Sector Adjustment Credit), покренуло је процес реформе система материјалних давања који је резултирао доношењем Закона о финансијској подршци породици са децом, којим је регулисан дечји додатак, и каснијим

Изменама и допунама Закона о социјалној заштити, којима је реформисан програм социјалне помоћи (материјално обезбеђење).

Овим интервенцијама, држава је тежила да свима помогне, а поготово да својим мерама обухвати најсиромашније, који у претходном периоду нису били обухваћени јавним мерама (Матковић, 2005). Први корак био је сређивање стања у области материјалних давања. Пензије и материјална давања су биле приоритет из више разлога. Прво су била буџетска ограничења. У томе периоду, пензије су биле везане за плате и када су плате почеле да расту (делимично због економског раста, а делимично услед административних промена – када су додаци за топли оброк и превоз, на пример, почели да се рачунају као део личног дохотка) пензије су такође почеле да расту. Постојала је опасност да буџет неће моћи да издржи тај притисак, па се приступило реформи пензијског система. С друге стране, материјална давања била су приоритетна из више разлога. Као што смо већ рекли, МОП и дечији додатак су каснили готово две године. Социјалне и политичке околности су захтевале да се реформишу материјална давања, да би се успоставиле минималне мреже социјалне сигурности и обновило поверење у државу. У том тренутку, чак су и донатори пристали да помогну у враћању дугова, кроз директне донације буџету. На овај начин, влада је такође тежила да ојача свој политички утицај у деловима становништва за које се знало да не подржавају радикалне друштвене и економске реформе које је најављивала.

Први конкретан задатак који су законодавци поставили био је да се раздвоје социјална и про-наталитетна компонента некадашњег дечјег додатка. Према ранијим решењима, дечији додатак примала су сва деца вишег реда рођења у нисконаталитетним подручјима. На овај начин, дечји додатак је коришћен као мера популационе политике. Према новим законским решењима, уведен је материјални цензус, тако да су дечји додатак почела да примају само деца из сиромашних породица. Износ додатка је изједначен за сву децу, без обзира на ред рођења, али је укупан број деце који у једној породици може примати дечији додатак ограничен на четири. Основно оправдање за овакву меру тicali су се репродуктивног здравља, али и принципом да треба ограничити укупна давања која једна породица може да прими по основама

социјалне помоћи (Матковић и Мијатовић, 2009: 8). Имплицитно, ова мера је заправо тежила да укине подстицај родитељима да рађањем деце повећавају приходе домаћинства и била је, такође имплицитно, усмерена на најсиромашније и социјално најугроженије и највише маргинализоване сегменте популације.

Новим законским решењима уведен је јединствен цензус за читаву територију Србије. Према ранијем закону, цензус за добијање дечјег додатка био је везан за просечну зараду у датој општини. Услов за остваривање права био је да укупни приход по члану домаћинства износи 50% нето зараде у привреди у општини у којој корисник живи. У општинама у којима су нето зараде биле више од републичког просека цензус је максимизиран на 110% просека, док је у општинама у којима су биле испод просека подизан на ниво од 70% републичког просека. Неадекватност овог критеријума онемогућавала је приступ правима сиромашних у „сиромашнијим“ општинама (Матковић и Мијатовић, 2009: 9). Нова законска решења донела су и новине у погледу доказивања подобности за добијање помоћи. Пре доношења Закона о финансијској подршци породици са децом, за доказивање подобности за добијање дечјег додатка коришћен је само један критеријум – приходи. Сада је томе придодат још један – имовина. У основи овог решења стајало је уверење да породице које располажу имовином која им може донети приходе (било да је реч о земљи или становима) немају право на социјалну помоћ. Када је реч о приходима, у њих су сада били укључени сви приходи корисника, укључујући и разне облике државне помоћи, приходи од отпремнине или социјални програма, као и приходи од нерегистрованих делатности. Основни циљ овако постављених критеријума било је боље таргетирање. Циљ је да се мера као што је ова прелије што мањем броју несиромашних, а да стигне до што већег броја сиромашних.

Још једна новина у конципирању дечјег додатка заслужује пажњу: за децу основношколског узраста уведена је и обавеза редовног школовања, што је према ранијим прописима било предвиђено само за средњошколце. На овај начин дечји додаток је у већој мери добио обележје условљеног новчаног трансфера (енгл. *conditional cash transfer*). У Србији је наиме основно

образовање обавезно, али према различитим подацима, међу најсиромашнијима значајан број деце рано одустаје од школовања и никада не заврши ни основну школу. Иако су очекивани ефекти ових промена били да се повећа похађање основне школе, резултат је могао да буде и смањење броја корисника дечјег додатка (Матковић и Мијатовић, 2009: 10).

На почетку смо рекли да је држава тежила да раздвоји социјалну од про-наталитетне компоненте некадашњег дечјег додатка. То, наравно, не значи да се држава одрекла жеље да подстиче рађање. Управо из тих разлог уведен је нови програм - родитељски додаток. То је једнократна и релативно издашна помоћ која се исплаћује родитељима када добију дете. Оригиналним законским решењем из 2002. године, родитељски додаток није исплаћиван за прво дете у породици, имајући у виду да су специфичне стопе фертилитета показивале да је родитеље потребно мотивисати пре свега за рађање вишег реда, и био је конципиран као једнократно давање. Каснијим изменама и допунама Закона (2005. године) уведен је и родитељски додаток за прво дете у породици<sup>118</sup>. Захваљујући овим изменама, број корисника дечјег додатка је смањен у првим годинама примене закона. То је пре свега последица пооштрених критеријума за пријављивање, односно, усмеравање читавог програма као подршке сиромашним породицама, не подршке рађању. Број корисника дечјег додатка смањио се са 590.000 у 2001, години, на 420.000 у 2007. години и 390.000 у 2009. години (РЗС, 2011; Матковић, 2008).

Измене закона у области социјалне помоћи<sup>119</sup> припремане су паралелно са изменама у формулисању и пружању материјалне подршке породицама са децом. Измене и допуне Закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана припремљене су 2002. године, а усвојене су нешто касније, 2004. године. Логика промена била је слична као и када је реч о дечјем додатку. Најпре је држава надокнадила сва дуговања и кашњења у исплатама и, на одређени начин, повратила кредибилитет програму.

---

<sup>118</sup> Додатак за децу вишег реда рођења почео је да се исплаћује у 24 рате уместо једнократно, како би се краткорочно створио буџетски простор за нове кориснике (родитеље првог детета) (Матковић и Мијатовић, 2009: 8).

<sup>119</sup> У Србији, кључни програм социјалне помоћи сиромашним породицама звао се „материјално обезбеђење породице“ (МОП). Изменама и допунама Закона о социјалној заштити програм је преименован у материјално обезбеђење, али се акроним МОП задржао у свакодневној употреби.

Новим законским решењима укинута су територијалне разлике, тако је МОП успостављен као јединствен национални програм и сви грађани имали су једнака права на помоћ, независно од тога у којој општини живе и колико је она развијена или неразвијена. Кључни критеријум за добијање социјалне помоћи је јединствена линија апсолутног сиромаштва, успостављена за читаву територију државе. Друга важна промена тичала се поштравања критеријума за добијање социјалне помоћи. Породице које имају радно способне чланове могу да добијају социјалну помоћ у периоду од девет месеци у току једне календарске године. На тај начин, подстиче се радно ангажовање породица, што је посебно видљиво у сезонским флукуацијама у броју корисника – очекивано, током лета број корисника пада и за једну четвртину.

Као и код децјег додатка, постављени су прецизнији критеријуми за добијање социјалне помоћи, то јест, цензус и када је реч о приходима и када је реч о имовини. Ово решење често је критиковано јер из програма искључује сиромашна сеоска домаћинства која поседују земљу а немају људске и финансијске ресурсе да је обрађују (Сатарић *и др.*, 2009). Упркос свему, број корисника МОП је у првим годинама реформи био константан и износио је око 50.000 породица годишње, док последњих година расте. У 2007. години, просечно 55.000 породица добијало је МОП, а током 2010. године тај број се повећао на око 66.000 породица (ВРС, 2011). Основни разлог овог раста је економска криза и пад прихода од плата и неформалног рада најрањивијих категорија, односно, оних који су ангажовани на нискоквалификованим, повременим и привременим пословима.

Анализе показују да је МОП програм који добро таргетира сиромашне, али има низак обухват. Дакле, релативно мали број корисника МОП не спада у сиромашне, али је обухват сиромашних овим програмом изузетно мали. Разлоге треба тражити у строгим критеријумима и неинформисаности корисника (*cf.* Матковић, 2005; Вукмировић и Говони, 2008). Поред тога, издвајања за социјалну помоћ у Србији су мала и мања од других земаља у окружењу и ЕУ. Поређења ради, издвајања за социјалну помоћ у Естонији износе 0,2% БДП, у Словачкој 0,5% БДП, Румунији 0,6% БДП, а у Словенији 0,7 БДП (World Bank, 2009: 48).

Нови Закон о социјалној заштити донет је средином 2011. године и унео је неке измене у постојећи систем социјалне помоћи. Уместо вишеструких основица за рачунање помоћи у зависности од категорије корисника, односно, домаћинства, сада је уведена јединствена основица која се усаглашава два пута годишње према инфлацији. Најзначајнија промена за кориснике је измена скала еквиваленције, односно, тежине која се придодаје сваком појединачном члану домаћинства. Према старом закону, први члан домаћинства је имао коефицијент 1, сваки следећи члан домаћинства у двочланим и трочланим домаћинствима коефицијент 0.37. Али, са даљим повећањем величине домаћинства, додатни чланови се још мање „вреднују“, те коефицијенти износе свега 0.12 и 0.13 за четворчлано и петочлано домаћинство. Према новом законском решењу износи накнада/цензуси за појединца и за првог одраслог члана породице били би једнаки износу основице. За сваког додатног одраслог члана домаћинства овај износ се увећава множењем основице са коефицијентом 0.5, а за дете са коефицијентом 0.3 (ЗСЗ, члан 88; Матковић, 2010). На овај начин вишечлана домаћинства не би била више у лошијем положају од мањих, односно, систем више не би фаворизовао мања домаћинства<sup>120</sup>.

На крају, напоменућемо да су се реформе пензијског система и социјалне помоћи одиграле релативно брзо и по сличном обрасцу. Најпре су дефинисани приоритети и правци реформи, обезбеђена финансијска и политичка подршка законским променама, формулисани, те на крају и донети нови закони. Претходни ангажман групе економиста из академске и консултантске заједнице резултирао је у низу конкретних предлога (*cf.* Богићевић, *et al.* 2003). Њихове идеје биле су концепцијски јасне и имале су политичку, финансијску, оперативну и стручну подршку домаћих и међународних актера, од министарства финансија до Светске банке. Нове јавне политике биле су тако формулисане да нису погађале важне друштвене или интересне групе. С пуно разлога, јавност је очекивала да ће реформе пензијског система унапредити

---

<sup>120</sup> Постоје различите процене о томе колико ће се повећати број корисника и ниво издвајања за социјалну помоћ. Број домаћинстава која имају право на социјалну помоћ могао би да се повећа за 40% до 60%, а износ укупних буџетских издвајања за 70% до 80% (Матковић, 2010; Матковић, 2011).

материјални положај садашњих и будућих пензионера<sup>121</sup>. Слична очекивања постојала су и у вези са програмима социјалне помоћи, посебно у светлу чињенице да су исплате касниле и да су износи били изразито мали. Програм социјалне помоћи није успевао да сиромашним породицама и појединцима пружи подршку да достигну ниво потрошње који би био изнад линије сиромаштва (Богићевић, *et al.*, 2003: 20). Поред тога, реформе социјалних давања нису погађале важне професионалне интересе државних службеника. Центри за социјални рад остали су задужени за МОП (иако је било идеја да се обједини МОП и дечији додатак, *cf.* Светска банка, 2006), што је у професионалним круговима перципирано као важан сегмент рада који омогућава холистички приступ кориснику. У пракси то је, такође, одржавало централну улогу центара за социјални рад у пружању услуга корисницима.

### 5.2.3 Услуге социјалног рада

Промене закона и јавних политика у области услуга социјалног рада текле су спорије, са мање концепцијских јасноћа и са мање видљивим и опипљивим резултатима. Међутим, и у таквим околностима могуће је издвојити неколико кључних линија промена: деинституционализација и развој алтернативних услуга, успостављање међусекторске сарадње и јачање улоге локалне самоуправе у пружању услуга социјалног рада, увођење приватног профитног и непрофитног сектора у пружање услуга. Ове стратегије промена примењиване су на неколико „тематских целина“, које се крећу од заштите деце и породице, преко заштите старих, до особа са инвалидитетом. У наредним

---

<sup>121</sup> У вези са материјалним статусом пензионера постоје бројне полемике (*cf.* Матковић, 2009). Истраживања с почетка прве деценије 20. века показују да је удео сиромашних међу пензионерским домаћинствима 31.7% а у општој популацији 36.5%, када се посматра виша линија сиромаштва (према потрошачкој корпи тадашње Савезног завода за статистику, 30 УСД месечно), односно 19.7% насупротив 18.2% када се посматра нижа линија (према Светском програму хране, 20 УСД месечно) (Богићевић, *et al.*, 2003: 27). С друге стране, многа сведочанство и подаци указују на лош материјални и социјални положај пензионера (*cf.* Рашевић, *et al.*, 2009). Отуда је, уз неподељен општи интерес да се успостави одржив пензијски систем, јавна перцепција лошег социјалног, а не само финансијског положаја пензионера, независно од ових прецизних статистичких података, представљала основу за јавну подршку променама.

одељцима покушаћемо да у овом оквиру прикажемо ток законских и програмских промена.

Систем услуга социјалне заштите у Србији био је и остао у великој мери заснован на институционалном смештају (иако нова влада и стручна јавност деле уверење да је институционални смештај скуп и да има лоше резултате). Једна од најважнијих група корисника била су деца без родитељског старања и први корак новог министарства било је развијање услуга хранитељства<sup>122</sup>. Ова услуга је требало да подржи трансформацију установа за смештај деце без родитељског старања. Стратегија развоја социјалне заштите предвиђа развој различитих облика хранитељства (укључујући и хранитељство за старе и особе са инвалидитетом, као и привремени смештај у хранитељске породице) као један од ефикасних метода за смањење институционалног смештаја (*cf.* ВРС, 2005: 21, 46). Министарство за социјална питања спроводило је пројекат „Стратегија развоја породичног смештаја у Србији“ у периоду од 2002. до 2005. године. Тада је створен 21 регионални тим за развој хранитељства и регрутовано 1264 нових хранитеља, тако да се укупан број ових породица повећа са 1191 у 2003. години на 2026 у 2005. години (Грујић, Текић, 2006: 102), а укупан број деце на смештају у хранитељским породицама достигао 2923. Касније су ове активности постале део редовних послова ресорног министарства, број хранитељских породица је увећан, као и број деце која су у њих смештена. Захваљујући овим мерама, последњих година је забележен константан пад броја деце у институцијама (са 2175 у 2005. години на 800 у 2008. години, ВРС, 2011: 155). Најновија законска и подзаконска решења уводе забрану смештаја деце млађе од три године у институције (домове за децу без родитељског старања), чиме се даље стварају услови за деинституционализацију (ЗСЗ, чл.52). На жалост, овај позитиван тренд не важи за децу са сметњама у развоју, која се и даље најчешће смештају у установе.

---

<sup>122</sup> Важну карику у заштити деце представља Породични закон усвојен 2005. године. Овај закон по први пут уводи у српско законодавство појам „права детета“. Држава је овим законом обавезује да ће предузети све мере потребне да се дете заштити од занемаривања и од физичког, сексуалног и емоционалног злостављања и експлоатације (члан 6). Овај закон уводи и новине у погледу заштите деце и породице од насиља и предвиђа могућност да се насилник исели из породичног стана или куће, да се њему или њој изрекне мера забране приласка и приступа, као и забрана даљег узнемиравања чланова породице. Даље мере заштите од насиља предвиђене су Кривичним закоником из 2006. године, којим се прописује читав низ дела која могу бити учињена против деце.



Пребацивање нагласка са институционалног смештаја на смештај у породици или заштиту у природном окружењу корисника видљив је и у новом Закону о социјалној заштити. Тако, када говори о „смештају корисника“, овај закон примарно реферира на смештај у сродничку, хранитељску или другу породицу, а тек онда на смештај у установу (чл. 47). Хранитељство је у Србији финансирано и уређено са централног нивоа, чиме се обезбеђује једнак приступ у свим општинама (што, као што ћемо касније видети, није случај са осталим услугама социјалног рада). Успешан развој мреже хранитељских породица и смањење број корисника домова за децу без родитељског старања није довело до трансформације или затварања ових установа, иако је трансформација и затварање установе постављен као циљ у Стратегији развоја социјалне заштите из 2005. године<sup>123</sup>. Тренд смањивања броја корисника у резиденцијалним установама важи само за децу без родитељског старања, док се у многим другим категоријама број корисника повећава (за податке, *cf.* ВРС, 2011). Ипак, држава није одустала од трансформације установа. Нови Закон о социјалној заштити предвиђа чак и наменске трансфере за трансформацију установа (чл. 207), али како његове примена још увек није почела, ми не располажемо подацима о примени ове мере.

Сличну логику као и код смештаја деце, држава је применила и код услуга за старе. Посебну популарност у протеклим година стекле су услуге помоћи и неге у кући за старе (за податке, Вуковић, 2010). Организације које су их спроводиле (центри за социјални рад, установе или НВО) често су успевале да обезбеде средства из општинских буџета за финансирање ових услуга. Ма како развијене биле ове услуге, оне нису допринеле смањењу броја корисника у установама за смештај старих, нити су смањиле тражњу за овим услугама. Напротив, влада је дуги низ година била суочена са неформалним сектором у пружању услуга домског смештаја за старе. Како није постојао законски оквир, ове услуге су пружане као хотелски смештај, а нису биле ни предмет државне

---

<sup>123</sup> Током 2006. године, МРЗСП израдило је индивидуалне планове третмана за сву децу без родитељског старања која су смештена у установама, а до краја те исте године требало је да донесе средњорочни план трансформације установа, као и посебне планове трансформације за сваку установу (ВРС, 2005: 49-50). У том периоду, ресорно министарство је и на друге начине покушавало да покрене трансформацију установа (на пример, преко 12 великих пројеката трансформације установа које је финансирао Фонд за социјалне иновације). Упркос свим тим напорима, Србија и даље има мрежу установа социјалне заштите као и пре десет и више година.

регулације ни контроле квалитета. Средином 2011. године у Србији је дозволу за рад имало 48 приватних домова за старе укупног смештајног капацитета од 1249 корисника<sup>124</sup>. Тачан број корисника државних домова није познат, али се процењује да их има око 7000<sup>125</sup>, што значи да око 15% свих смештајних капацитета чине приватни домови, а ако се рачунају и они који раде без дозволе, тај број је сигурно већи и могао би износити и четвртину свих корисника<sup>126</sup>. Упркос релативно развијеном приватном сектору, новински извештаји указују на високу тражњу и недостатак капацитета.

Важну карику у стварању новог система заснованог на услугама у заједници представљају локалне самоуправе. Према старом и новом закону о социјалној заштити, у надлежности локалне самоуправе је отварање неколико врста отворених услуга социјалне заштите: помоћ у кући, дневни боравак, као и привремени смештај у прихватилиште, опрема корисника за смештај у установу или другу породицу и једнократна помоћ. Општине су биле највише склоне да финансирају програме за старе. То је последица финансијских и програмских подстицаја са централног нивоа (кроз, на пример, рад Фонда за социјалне иновације) и локалних друштвених интереса. Стари и њихови сродници имају већи политички и друштвени значај од, рецимо, особа са инвалидитетом (а вероватно је деловала и међугенерациска солидарност и непосредно искуство бриге о старима). Маргинализоване групе тешко остварују друштвени утицај, али њихови интереси могу бити промовисани ако се преклапају или су комплементарни са интересима других група<sup>127</sup>.

Анализе система заснованог на претходном закону показују да су ретке општине које своје обавезе у области социјалне заштите у потпуности реализују. Разлози су у константном недостатку финансијских средстава, изостанку контроле реализације обавеза које је локална самоуправа у обавези да оствари, те непостојању утврђених критеријума о минималној стопи издвајања из буџета општина за социјалну заштиту (ВРС, 2005; Матковић 2006). Поред

---

<sup>124</sup> Поред тога, још 33 приватна дома била су под забраном рада крајем 2010. године. Подаци Министарства рада и социјалне политике, [www.mrsp.gov.rs](http://www.mrsp.gov.rs), приступљено 01.07.2011. године

<sup>125</sup> „Смештај у приватне домовне и без сагласности старих“, *Политика*, 18.08.2010.

<sup>126</sup> Ако се претпостави да је просечна величина нелегалних домова иста као и легалних, укупни смештајни капацитети овог сектора могли би износити око 2100 корисника.

<sup>127</sup> Штавише, њихов сусрет са законом често може бити трауматичан (Munger, 2004).

тога, саме општинске администрације ослањају се на капацитете ЦСР да планира и предлаже мере, а неки центри за социјални рад немају проактиван приступ, што не подстиче отварање услуга (Вуковић, Јовановић, Чалошевић, Јанша, 2005). Захваљујући оваквом сплету околности, систем локалних услуга остао је неразвијен у великом броју општина. Нови закон предвиђа активнију улогу локалне самоуправе и решава неке проблеме који су уочени током претходне деценије. На пример, уведен је механизам наменских трансфера за отварање услуга социјалног рада у недовољно развијеним општинама. На овај начин, држава намерава да подстакне развој услуга социјалног рада и у овим областима. Постојећи подаци показују да развијеније и богатије општине имају и развијеније услуге социјалног рада (детаљније у поглављу 6). Иначе, у позадини идеје о активнијем укључивању локалне самоуправе у планирање, финансирање и спровођење социјалне заштите стоји неколико претпоставки: да је јавне политике и програме боље формулисати на нивоу који је ближи самим грађанима, али и да ће се на овај начин постићи међусекторска сарадња (на пример, сарадња центара за социјални рад, школа, филијала службе за запошљавање и сл.), што је у многим анализама уочено као слабост нашег система (Петровић, 2010). Нови закон само у једном члану говори о потреби да се неке услуге остварују у сарадњи са другим секторима, али не предвиђа јачи механизам за међусекторску сарадњу од протокола о сарадњи (чл. 58).

У области услуга социјалног рада промене су вођене са мање концепцијске јасноће и спорије него у области материјалних давања; прво су спровођени бројни национални и посебно локални пројекти, да би 2005. године била донета национална Стратегија развоја социјалне заштите. То је био један у низу докумената којима се влада обавезује на корените промене, али иза њега није следио ниједан механизам који би осигурао примену – акциони планови, институционални механизми за примену (на пример, на нивоу ресорног министарства), нити буџет. Нови закон донет је тек 2011. године, након година пројектног рада и стручних консултација. Овде је важно напоменути да је нова влада 2002. године одлучила да доношење новог закона није приоритет јер је

„процењено да је и у оквиру тадашњег закона било могуће спровести реформу“<sup>128</sup>.

Највећи део напора у првим година био је усмерен на развој локалних услуга. Да би се то постигло, министарство је основало два фонда – Фонд за социјалне иновације и Фонд за подршку организацијама особа са инвалидитетом. Оба су имала улогу да финансирају локалне пројекте, док је први поред тога спроводио обуке, помагао израду локалних стратегија социјалне заштите, преговарао са локалним самоуправама око суфинансирања услуга и на друге начине обезбеђивао ширу подршку локалним услугама социјалног рада (Вуковић, 2007; СИФ, 2003). На основу доступних докумената и интервјуа на националном и локалном нивоу, може се закључити да је овакве стратегије стајало више идеја. Влада је намеравала да подстакне развој услуга за кориснике у њиховом природном окружењу користећи што је могуће више ванбуџетских (односно, донаторских) средстава и докле год су она била доступна. На тај начин је покренут и један велики процес учења, јер су радници из центара за социјални рад и установа за смештај корисника учили припремајући предлоге пројеката и спроводећи их. Важно је напоменути да је до тада само НВО сектор имао приступ међународним фондовима, тако да је укључивање јавног сектора спречило развој два паралелна система, али и јачање стручних и организационих капацитета јавног сектора. Поред ова два фонда, која су радила под директном управом министарства, постојао је и читав низ пројеката међународних и невладиних организација. То је у једном тренутку довело до пројектизације реформе (Бошњак, 2004<sub>2</sub> што је опет у складу са другим налазима о међународној развојној помоћи, *cf.* Tendler, 2004; Sarkur, 2009), а пред министарство ставило тежак задатак координисања рада донатора. Према налазима истраживања, чини се да је задатак координације реформских активности различитих домаћих и међународних актера остварен тек онда, заправо, када осим ДФИД-а и УНИЦЕФ-а никог више није ни било у игри! Подсећања ради, у области материјалних давања и пензија постојао је само један утицајан међународни партнер – Светска банка. Ова околност сигурно је

---

<sup>128</sup> Интервју на националном нивоу, 29.06.2011. године

помогла домаћим политичарима и стручњацима да формулишу јасне политике и законске предлоге.

Други колосек промена тицао се закона и подзаконских аката. Нови закон о социјалној заштити најављиван је годинама, али је донет тек 2011. године. Овај акт је „легализовао“ неке промене које су промовисане и припремане кроз пројекте. Ту мислимо, пре свега, на уговарање услуга кроз транспарентан процес јавне набавке од стране локалне самоуправе, плурализам пружалаца услуга, систем акредитација образовних програма и лиценцирања пружалаца услуга. Рад на подзаконским актима којима би се операционализовале процедуре које закон предвиђа, на пример, лиценцирање пружалаца услуга, иде споро и још увек је у току.

Нови закон донет је после релативно дуготрајних консултација и рада радне групе који су чинили стручњаци из ресорног министарства и спољашњи консултанци. Рад радне групе био је финансиран донаторским средствима (као и у многим другим случајевима) уз стручну подршку ДФИД и дуго времена одвијао се у изолацији. Јавна расправа вођена је у оквирима стручне заједнице и укључивала стручњаке из центара за социјални рад, установа за смештај корисника и делимично невладиних организација. Као и у другим случајевима, шира јавност али и академски кругови (осим стручњака за социјални рад са Факултета политичких наука који су радили на изради нацрта закона) нису учествовали у изради или коментарисању закона. Овакав технократски приступ изради закона, где се већи нагласак ставља на техничку страну закона и усаглашеност са другим нормама, на супрот политичком легитимисању закона и промена које доноси, забележен је и у другим транзиционим земљама (*cf.* Невтон, 2003). Овде опет треба имати у виду да реформа социјалне заштите никада није имала већу пажњу јавности, мимо пензија и материјалних давања које су пажњу јавности завредила тек када је избила криза и порастао број сиромашних.

### 5.3 Идеолошки и програмски садржај законских промена

У овом одељку анализираћемо спроведене промене закона и јавних политика у области социјалне заштите на вишем нивоу општости. Покушаћемо, наиме, да јасно идентификујемо идеолошке утицаје и главне програмске правце промена (маркетизација, индивидуална одговорност, корисник уместо носилац права итд). Овако спроведена анализа даће нам врло јасне увиде у саму структуру и садржај промена које ћемо затим, у наредном одељку, повезивати са деловањем друштвеног контекста и детерминанти. У првом делу овог одељка изложићемо основне идеолошке промене, затим ћемо се позабавити кључним програмски решењима у новом Закону о социјалној заштити и осталим релевантним документима.

#### 6.1.1. Нове вредности и концепције

Идеолошку климу у којој су настајале нове идеје и концепције социјалне политике илуструје програмски текст Бошка Мијатовића из 2001. године<sup>129</sup>. Мијатовић полази од претпоставке да модерна социјална политика мора почивати на следећим идејама: проширена сувереност појединца подразумева већу моћ при доношењу одлука које се финансирају из пореза, али и већу одговорност за сопствене одлуке; помоћ се додељује само онима који пате и који су немоћни, тако да се друштвена солидарност мења и заснива на моралним осећањима појединаца; мора постојати конкуренција између различитих форми власништва и механизма координације, како би се укинуо лош државни монопол, повећао могућност избора и унапредио квалитет услуга; свођење улоге државе на регулисање и њено повлачење из сфере одлучивања, финансирања и пружања услуга; и успостављање здравог финансирања које не

---

<sup>129</sup> Чак и ако претпоставимо (с разлогом, вероватно) да нису све идеје изложене у овом тексту прихваћене у процесу креирања закона и јавних политика, те да је Мијатовић вероватно већи либерал од других економиста и правника с којима је учествовао у креирању неких важних законских и политичких решења, овај текст представља занимљиву илустрацију политичке и интелектуалне климе с почетка 21. века.

би смело да страда под притиском социјалних права која су некада у Србији била недодирљива (Мијатовић, 2003: 63-65). На сасвим конкретном плану, Мијатовић предлаже увођење приватног пензијског осигурања, успостављање везе између купца и продавца здравствених услуга, увођење приватног здравственог осигурања и сл. Када је реч о механизмима подршке сиромашнима, он сматра да већи нагласак треба ставити на социјалну помоћ (*Ибид*: 66-67, 69). Оно што је у овом тексту најављено, у многим јавним политикама и законима спроведено је у дело.

Прва значајна промена је експлицитно преношење одговорности на појединца. Закони и мере у посматраним областима много више говоре о индивидуалној одговорности него о солидарности, а напредак у сваком од посматраних сектора примарно заснивају на повећању капацитета и компетенција корисника услуга, односно, грађана. Зато се од њих тражи активно тражење посла, стално унапређивање знања и вештина, константна брига о превентивном здрављу, преузимање одговорности за своје изборе итд. Илустрације из области тржишта рада и образовања већ смо видели. Ни социјалну заштиту, која се бави становницима са најмање индивидуалних капацитета и најнижим људским капиталом, нису заобишле сличне идеје. Нови Закон о социјалној заштити сасвим експлицитно каже да је свако дужан да се стара о задовољавању својих основних животних потреба и основних животних потреба лица које је дужан да издржава, као и да активно учествује у процени, планирању и реализацији услуге социјалне заштите у складу са овим законом. Свако је, у оквиру својих могућности, својим радом, приходима и имовином дужан да спречи, отклања или ублажава властиту социјалну изолованост као и социјалну изолованост чланова своје породице (чл. 8). Саме услуге социјалне заштите пружају се тако да се кориснику обезбеђује индивидуализован приступ уз посредовање водитеља случаја (чл. 33). Од корисника се очекује низ поступака који ће довести до пуне партиципације у планирању и пружању услуга. У том смислу, корисник има право да буде информисан, да учествује у процени свог стања и одлучивања, право на слободан избор услуге и пружалаца услуге (чл. 34-36).

Законодавац стоји на становишту да је сваки појединац одговоран за задовољење сопствених животних потреба и потреба своје породице. Појединац који је способан за рад има право и дужност да учествује у активностима које омогућавају превазилажење његове неповољне социјалне ситуације, односно у спровођењу мера којима се обезбеђује његова социјална укљученост (члан 80). Ипак, своје место у овом законском документу задржале су и идеје из друге политичке и интелектуалне традиције, солидарност, пре свега. Тако се право на социјалну заштиту заснива на идејама социјалне правде, одговорности и солидарности (чл. 24). Циљеви социјалне заштите су одржавање минималне материјалне сигурности и независности појединца и породица у задовољавању животних потреба; обезбеђивање доступност услуга и остваривање права у социјалној заштити; стварање једнаких могућности за самостални живот; унапређивање породичних односа, као и породичне, родне и међугенерациске солидарности (чл. 3).

Центар за социјални рад може закључити споразум са корисником материјалне подршке о активном превазилажењу његове или њене неповољне социјалне ситуације, који садржи активности и обавезе корисника, као и могућност умањења и престанка права на материјалну подршку у случају неоправданог неизвршавања обавеза из споразума (индивидуални план активације). Део тог уговорног односа је и обавеза појединца да активно ради на унапређењу своје материјалног положаја. Из тих разлога, корисници социјалне помоћи који су способни за рад, могу је примати у трајању до девет месеци у току календарске године. Незапослени корисник новчане социјалне помоћи има право на посредовање при запошљавању, право на обуку, на учешће у јавним радовима и друга права уређена прописима у области запошљавања. Корисник новчане социјалне помоћи дужан је да прихвати посао који му понуди НСЗ (чл. 86).

Друга важна промена тиче се промена у улози државе у области социјалне заштите. У традиционалној капиталистичкој држави благостања и у старим социјалистичким системима, држава или јавни сектор имали су доминантну улогу у два погледа: држава финансира и пружа услуге преко јавног сектора. Наручилац је истовремено и пружалац услуге и зато не постоји



независна контрола потреба корисника, нити независна контрола квалитета (Fox and Göttestam, 2003). Развијене државе постепено су напуштале овај приступ због оштрих критика. Оваквим системима се приговара да су бирократизовани, неефикасни и неиновативни, те да службеници немају системске подстицаје да јавне фондове користе на најјефикаснији начин, да политичари и јавни службеници немају подстицаје да отварају услуге које су намењене најугроженијим становницима, а да сами корисници немају подстицаје да рационално користе услуге (Reddy and Pereira, 1998). Да би се избегле негативне стране државе као пружаоца сервиса, развијене земље често примењују квази-тржишне механизме како би унапредили систем пружања услуга. Један од приступа прихваћен и у Србији (Влада РС, 2005: 45, 56) јесте модел наручилац-пружалац услуге који подразумева плурализацију пружалаца услуга и развој тзв. комбиноване социјалне политике (енг. *mixed economy of welfare*). Предвиђено је да држава наручује услуге (тако што, на пример, организује конкурсе за програме или за пружаоце конкретних услуга), а да истовремено подржава увођење више нових врста пружалаца услуга тако што ће овај простор отворили НВО, профитним фирмама и појединцима. На тај начин, могу се добити услуге које су боље прилагођене потребама корисника, јефтиније су, одвијају се у природном окружењу, јачају капацитете корисника и смањују ниво зависности, те су, све скупа, квалитетније.

Цео систем социјалне политике постепено се, дакле, окреће тржишту и тржишним механизмима. У основи те трансформације стоји претпоставка да држава није добар пружалац услуга. Из тих разлога, политичка елита одлучила се на следећи низ корака: (1) либерализација тржишта приватних пружалаца услуга, (2) делимична маркетизација јавног сектора, (3) увођење тржишних механизма у јавну управу (по узору на „нову јавну управу“ из англосаксонског света).

### 6.1.2. Нови механизми финансирања и нови пружаоци услуга

Нови закон о социјалној заштити експлицитно раздваја две групе услуга: (1) процене и планирања, и (2) услуге директног социјалног рада које произлазе из процене потреба корисника – дневне услуге у заједници (дневни боравак, помоћ у кући и сл.), услуге подршке за самосталан живот (на пример, становање уз подршку), саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге (подршка породици у кризи, саветовање и сл.) и услуге смештаја. На овај начин отвара се простор за поделу надлежности – република финансира и одговара за послове центра за социјални рад које су му дата као јавна овлашћења и који се тичу процене потреба и одлука о правима грађана корисника услуга. С друге стране, локалне самоуправе финансирају већину других услуга (то не важи, на пример, за услуге смештаја у установе чији је оснивач република).

Закон предвиђа да се све услуге осим услуге процене и планирања које пружа центар за социјални рад у вршењу јавних овлашћења, услуге неодложне интервенције, услуге које пружају установе за васпитање деце и омладине и завод за социјалну заштиту, у вршењу јавних овлашћења и услуге породичног смештаја, набављају кроз јавне набавке од лиценцираних пружалаца услуга. Услуге које су изузете из процедуре јавних набавки пружају установе социјалне заштите које је основала Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе (чл. 64).

Један од кључних задатака који стоји пред службеницима који ће примењивати овај закон јесте да успоставе заједничко разумевање захтева који закон поставља пред њих у свакодневном раду. Иако се у многим моделима анализе јавних политика и закона претпоставља знање о законима, у пракси то често није увек случај (*cf.* Griffiths, 2003). Интервјуи са локалним службеницима центара за социјални рад и представницима локалних самоуправа указују на то да они не праве разлику између јавних набавки на основу конкурса, финансирања из фондова локалне самоуправе, суфинасирање зарад учествовања на националним конкурсима и сличне облике „набавки“ и „финансирања“. Поред тога, нова решења захтевају и унапређене административне капацитете локалних услуга. На пример, Закон предвиђа да се код понуда вреднују и цена

и квалитет (чл. 67), затим, тражи гаранцију јавности и поштовање правила јавних набавки. Такав приступ захтева унутрашње административне и стручне капацитете који недостају многим српским општинама, а посебно одељењима за друштвене делатности.

Нови Закон о социјалној заштити задржао је нека од решења из старог. Из буџета јединице локалне самоуправе финансирају се дневне услуге у заједници; услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља, остале услуге социјалне заштите у складу са потребама локалне самоуправе, једнократне помоћи и други облици помоћи, програми рада установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, програми унапређења социјалне заштите у јединици локалне самоуправе и иновационе услуге (члан 209). Истраживања показују да многе локалне самоуправе не отварају и не финансирају локалне услуге (Вуковић, Чалошевић, 2009). Један од озбиљних проблема у примени оваквих законских решења тиче се одсуства механизма који би обезбедили да се услуге отварају и финансирају у свим општинама у Србији. На то указује низ анализа и јавних докумената (нпр. Матковић, 2006) и интервјуи спроведени у оквиру нашег истраживања<sup>130</sup>.

Закон, такође, ставља у равноправан статус пружаоце услуга из приватног профитног и непрофитног сектора. У многим земљама постоји дубоко укоревана традиција пружања услуга социјалне заштите од стране невладиних организација (САД, Француска, Холандија, Немачка и друге), док се неке развијене земље, на пример, скандинавске, углавном ослањају на јавни

---

<sup>130</sup>Из тог разлога, Закон предвиђа један специфичан механизам за подстицање развоја локалних услуга социјалне заштите: наменске трансфере неразвијеним општинама (члан 207). Наменским трансферима могу се финансирати услуге социјалне заштите које финансирају јединице локалне самоуправе у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека; услуге социјалне заштите повезане са трансформацијом установе за смештај корисника; иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију. Влада утврђује висину наменског трансфера, критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуме за учешће локалне самоуправе и динамику преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију које могу бити финансиране наменским трансферима са националног нивоа.

сектор у пружању ових услуга. Поборници прве стратегије тврде да су невладине организације флексибилније и да су много боље прилагођене решавању индивидуалних проблема, те да боље разумеју проблеме с којима се поједине групе суочавају, зато што с њима имају директан контакт. Појединцима је много теже да приђу владиним институцијама због бирократских препрека, а и зато што многе од тих институција немају испоставе у удаљеним пределима и не баве се директно проблемима с којима се човек у тим областима може суочити (Newman, 1999: 2-7). Поред тога, често се тврди и да су услуге које пружа НВО сектор много јефтиније и ефикасније, а и да ”култура” јавног сектора није оријентисана према клијенту (Fox and Göttestam, 2003: 7; Gilbert and Gilbert, 1989: 41).

Међутим, постоје и другачија становишта, која указују на лоше стране невладиног сектора као пружаоца услуга социјалне заштите, а као најважније издвајају се питање квалитета, ефикасности и цена услуга. Неке анализе показују да невладин сектор постиже виши квалитет услуга када спроводи уско дефинисане пројекте у областима у којима има значајно искуство и стручност. Посебан квалитет услуга постижу специјализоване невладине организације које су у тим областима доказале своју стручност и искуство. Насупрот томе, када се баве широко дефинисаним развојним програмима, НВО сектор даје много лошије резултате. Слична је ситуација и када је реч о ефикасности и цени услуга које пружа НВО сектор: не постоји довољно емпиријске евиденције да се тврди да су НВО услуге јефтиније и ефикасније по себи. Оне су често јефтиније и ефикасније јер су мање квалитетне и мање сложене, за разлику од, рецимо, сложених мултисекторских програма које спровode државни органи и који често могу пасти на тесту ефикасности, а имају и гломазне управљачке апарате који су, наравно, скупљи од једноставних НВО организационих структура. Истраживања показују и да приватни пружаоци услуга нуде мањи квалитет, мање временског ангажмана по кориснику које пружа особље са нижим квалификацијама него јавни сектор, те да се, на пример, у неким случајевима више ослањају на употребу седатива него непрофитни домови (они који се налазе у власништву цркава, на пример), али по нижим ценама него јавни сектор (Gilbert, 2002: 121-122; Clayton, 1996: 7-11; Gilbert and Gilbert, 1989: 42).

Нил и Бараба Гилберт (Neil Gilbert, Barbara Gilbert) наводе још читав низ начелних и практичних проблема у вези са профитним организацијама које пружају социјалне услуге. Пре свега, овакве организације одговорне су власницима, а не корисницима или заједници (имајући у виду да се у управним телима непрофитних пружалаца услуга често налазе корисници и представници заједнице). Поред тога, непрофитне организација имају законску забрану стицања профита и засноване су на етосу добротинства, што није случај са профитним организацијама (Gilbert and Gilbert, 1989: 45-46).

Даље, невладин сектор није потпуно аутономан у планирању услуге, већ на тај процес јак утицај имају донатори, било да је реч о домаћим или међународним изворима. Резултат овога је врло парцијалан модел активности–расположивост социјалних услуга које невладине организације пружају више зависи од локације него од анализе социјалне потребе унутар заједница (ПРСП, 2003: 113). Невладине организације своје активности често легитимишу чињеницом да представљају најсиромашније, маргинализоване делове популације које нигде нису адекватно политички представљени. Наше истраживање је у неколико наврата потврдило успешности НВО у лобирању за интересе појединачних група корисника (највише особа са инвалидитетом, далеко мање сиромашних и Рома). Међутим, неке анализе (Tendler, 2000: 118) показују да када локалне организације предлажу пројекте за финансирање<sup>131</sup>, оне често не успевају да у потпуности представе интересе најсиромашнијих становника. Значајни проблеми се јављају у вези са артикулацијом проблема, потреба и приоритета. Када заједница формулише своје потребе, оне често иду на уштрб реалних потреба најсиромашнијих становника, а одлуке су често под утицајем администрације, локалних предузетника или утицајних појединаца.

У неким земљама су државни фондови намењени одређеним типу социјалних услуга одлазили новим, високо специјализованим НВО које су успевале да победе и јавне установе и старе НВО које су настајале "у заједници". На тај начин се губио *grassroots* карактер невладиних организација (Clayton, 1996: 12-19), а оне су добијале лоше одлике јавног сектора. У мање

---

<sup>131</sup> У случају поменуте анализе, реч о фондовима за социјалне инвестиције које је Светска банка отварала посебно током 90-тих година 20. века

развијеним земљама, осим домаћих актера у пружање услуга укључују се и међународне НВО и консултантске куће (истовремено остварујући велики утицај на формулисање јавних мера и закона). Таква стратегија често поткопава локалне локалне капацитете за пружање услуга (Deacon, 2007: 94-95). Коначно, оне НВО које су у уговорном односу са државом ретко се баве политички контроверзним питањима (критика државних програма, заступање интереса појединих група и сл.), те се на тај начин губила критичка и независна улога заступника права и интереса појединих група корисника.

Идеално гледано, ове услуге требало би да уговарају и прате локалне или регионалне власти. Државе покушавају да бригу о благостању грађана преместе на ниже нивое власти, верујући да ће се на тај начин оне креирати ефикасније, са више информација и већом политичком одговорношћу. На жалост, многа питања остају без одговора. Да ли је приватизација и подуговарање једини начин да се повећа ефикасност јавног сектора? Како држава развија своје капацитете да ефикасно уговара, плаћа и прати рад пружалаца услуга? Које су пружаоци одговорни: корисницима, који их не плаћају, или ономе ко их плаћа, а не користи услуге? Како ће се појединци и групе са најмање хуманог и материјалног капитала уклопити у представу активираних и мотивисаних грађана остаје без јасног договора (*cf.* Cattacinet *al.*, 1998; Fox and Göttestam, 2003; Gilbert, 2002: 117; Jordan, 2006: 143). У оној мери у којој јавне политике одишу одлучношћу и оптимизмом, у том мери заправо недостају одговори на ова и слична питања.

#### **5.4 Друштвени фактори законских промена**

У овом одељку бавићемо се анализом утицаја који су до сада изложени друштвени фактори имали на промене закона и других релевантних докумената у области социјалне заштите. У првом делу бавимо се општим друштвеним детерминантама промена и стручном заједницом као сегментом под-елите која је формулисала промене закона и јавних политика. У другом делу, нашу пажњу ћемо усмерити ка анализи утицаја међународних фактора.

#### 5.4.1 Друштвени фактори и стручне заједнице

Промене у области социјалне заштите које смо приказали у претходном одељку одвијале су се у бурном периоду модерне српске историје. Пошто је тадашња опозиција победила на савезним изборима, а Војислав Коштуница постао председник Србије, у Србији је формирана прелазна влада која је управљала земљом до избора нове (од краја октобра 2000. године до краја јануара 2001. године). Нова влада ступила је на дужност почетком 2001. године у периоду који обележава пост-конфликтна напетост (на југу Србије још увек је трајала побуна албанских оружаних група, а ситуација на Косову и Метохији била је веома напета и обележавали су је свакодневни напади на српске цивиле и цркве). Земља је тек била изашла из рата са НАТО алијансом, привреда је била урушена, а друштво осиромашено. Поред тога, институције као што су школе, центри за социјални рад, установе за смештај корисника, локалне самоуправе итд. годинама су биле урушаване, у људе и инфраструктуру није се улагало, а миграције високообразованих кадрова су се наставиле и после потписивања примирја, али и после пада Слободана Милошевића. Једном речју, на сваком кораку су постојала горућа питања, која су се кретала од ургентне хуманитарне помоћи (на пример, набавка енергената за грејање јавних установа), преко потребе да се успостављају нове и консолидују старе институције (нова власт је месецима била заузета успостављањем нових управљачких структура), до стварања нових законских решења. Коначно, то је било време револуционарних промена и револуционарног менталитета, који су карактерисали екстремно понашање како старе елите (која је бранила своје положаје, скривала криминална дела, правила алијансе са подземљем и сл), тако и нове елите, често пуне реваншизма и жеље да се преузме контрола над свим институцијама, у кратком року и у потпуности (што је довело до револуционарних метода, као што су кризни штабови, „преузимања“ институција и сл.). У таквим условима, тадашње Министарство за социјална питања поставило је неке од приоритета које ће обележити промене у области закона и јавних политика у наредних десет и више година: трансформација установа за смештај корисника, развој

хранитељства и услуга у локалној заједници, развој механизма за заштиту деце од злостављања и занемаривања, те реформа система новчаних давања и пензијско-инвалидског осигурања.

Зашто су се кључни актери у социјалној заштити одлучили 2001. године да се посвете баш тим темама? Зашто нису одлучили да се баве социјалном интеграцијом или инклузијом, повезивањем услуга за децу са образовањем и тржиштем рада, укључивањем Рома у друштвени и економски живот, сиромаштвом и интеграцијом сеоског становништва или неким сличним проблемом? Да бисмо добили одговоре на ова питања, спровели смо анализу докумената и процеса, те обавили дубинске интервјуе са кључним доносиоцима одлука у том периоду. Пошли смо од претпоставке да су на овај специфичан ток промена закона и јавних политика у области социјалне заштите утицали специфични услови – друштвени, институционални и идеолошки.

Друштвени контекст у коме су реформе спровођене представљају пост-социјалистичка трансформација и глобализација. Ова два процеса довела су до два скупа околности које су утицале на ток законских промена. Прво, пост-социјалистичка трансформација у Србији је каснила и у пуном смислу те речи, започела је после 2000. године. У претходној деценији нагомилали су се друштвени, економски и политички проблеми који су отежавали овај ионако болан процес. Социјални притисци су били велики и укључивали различите аспекте – од високе стопе сиромаштва до високих очекивања од самог процеса трансформације.

Сам систем социјалне заштите био је урушен – током претходне деценије систем се борио са великим притиском новог сиромаштва и нових корисника (избеглице, интерно расељена лица, нови облици угрожености и нови социјални ризици итд.), у инфраструктуру није улагано (тако да је један од приоритета прве владе била обнова многих домова, упркос залагању за деинституционализацију), као ни у људе (према неким неслужбеним проценама добијеним током интервјуа, готово 80% социјалних радника имају само вишу стручну спрему, а многи од њих нису пролазили додатне обуке и усавршавања, поготово не у периоду између 1990. и 2000. године). У таквим околности, потреба система су испливале у први план: реконструкција домова, обнављање



центра за социјални рад, побољшање положаја стручњака у систему, промена тежишта са административног на стручни рад итд.

Друго, негативни ефекти продужене и отежане пост-социјалистичке трансформације огледају се и у ослабљеном управном апарату. Државна бирократија у Србији била је ослабљена непрестаним дерогирањем државних институција, одливом квалитетних стручњака и неспособношћу да привуче нов квалитетан кадар (Група аутора, 2002; Ериксен, 2005). Промене је, дакле, требало да спроведе, с једне стране нова елита без искуства управљања државом<sup>132</sup>, без довољно новца и других ресурса, са релативно неповољним унутрашње-политичким и спољнополитичким околности, те неефикасним институцијама. Проблем недостајућих кадрова често је решаван запошљавањем спољашњих сарадника, стручњака и консултаната који су плаћани кроз програме међународних развојних партнера. Многи од њих су временом кооптирани у државни апарат чиме су административни капацитети државне управе знатно унапређени. Примера ради, први кабинет Министра за социјална питања био је готово у потпуности састављен од екстерних консултаната, а многе кључне реформске активности водили су људи који нису били државни службеници у министарству<sup>133</sup>. Тај тренд настављен је у великој мери и у наредним владама и доводи нас до следећег важног друштвеног фактора: утицаја међународних организација (о чему ће више речи бити касније). Све важније законске промене у области социјалне заштите спровођене су уз активно учешће, финансирање или чак идејно вођство великих међународних актера, од агенција УН, преко Светске банке, до билатералних донатора. Они су, између осталог, представљали и важан део стручних мрежа које су сам процес писања закона водили. Под стручним мрежама ми ћемо у овом раду подразумевати један облик политичких мрежа (енгл. *policy network*). Политичке мреже, или мреже усмерене ка креирању одређених јавних политика, представљају скуп актера који имају интерес у датом пољу јавних мера и закона. Ови актери активно заступају одређене идеје у процесу припрема, писања, усвајања, примене или измена закона и јавних политика. Мреже могу

---

<sup>132</sup> Најзначајније чланице тада владајуће коалиције ДОС нису учествовале у извршној власти на републичком нивоу током 90-тих – једини битан изузетак представљала је Нова демократија.

<sup>133</sup> Интервју са некадашњим високим службеником министарства, јун 2011. године.

бити мање или више интегрисане – веома интегрисане мреже називају се заједницама (типичан пример су лекари у јавном сектору), а слабије интегрисане су мреже окупљане око неког конкретног питања и оне могу настати, радити неко време и нестати (за различите употребе појма мрежа и мрежних анализа *cf.* Бабовић, 2005; Börzel, 1998; Dowing, 1995; Emirbayer and Goodwing, 1994; Kenis and Schneider, 1991; Кнох, Savage and Harvey, 2006; Smith-Doerr and Powell, 2005). Као што ћемо касније видети, мреже стручњака које су учествовале у писању закона и јавних мера у социјалној политици биле су у великој мери интернационалне. У њиховом раду учествовали су међународни стручњаци, посебно стручњаци ангажовани у међународним организацијама, консултантским кућама, међународним невладиним организацијама и билатералним донаторским организацијама. То нас приближава појму сазнајних заједница (енг. *epistemiccommunity*) као међународним мрежама стручњака који учествују у формулисању закона и јавних политика, дају савете и спроводе анализе. Ови појединци имају призната стручна знања у одређеном домену и повезани су заједничким виђењима стварности (Haas, 1992). Сазнајне или стручне мреже су важан концепт помоћу којег ћемо анализирати процес стварања закона и јавних политика.

Приоритете у погледу реформи закона и јавних политика у области социјалне заштите, као и конкретна решења, формулисали су стручњаци из различитих области (од економиста, преко правника, до социјалних радника) који су радили у истраживачким и научним установама и невладиним организацијама и група стручњака из самог Министарства за социјална питања и Фонда за пензијско и инвалидско осигурање. Стручна мрежа унутар које су формулисане кључне идеје о реформи пензијског система и система материјалних давања била је састављена од групе млађих економиста углавном окупљених око Центра за либерално-демократске студије (ЦЛДС). У реформи пензијског система важну улогу имали су и стручњаци ресорног министарства и Фонда пензијског осигурања. С друге стране, реформу система услуга конципирала је и спроводила група стручњака различитих профила (правници, социјални радници и економисти) из самог министарства, невладиног сектора и са универзитета. Ако је посматрамо једиствено, та група од око двадесет

појединаца представљала је стручну заједницу која је тада, као и деценију касније, одлучујуће утицала на стратегије и ток промена. Током овог периода односи унутар ове заједнице су се мењали, као и актери. Једни су из државне службе одлазили у невладин сектор или консултантски сектор, други су, пак, са универзитета одлазили на руководеће положаје у држави. Међутим, у било ком сегменту промена и у било ком периоду, у свим кључним процесима учествовали су управо припадници ове стручне заједнице. То не значи да је то била организована група, напротив, то је мање или више неформална мрежа сарадника и пријатеља. Али, ова мала стручна заједница била је релативно затворена и њен састав није се битно мењао у протеклих десет година (највећи напредак остварили су управо чланови групе који су се на почетку процеса налази у млађим фазама живота и каријера). Поред тога, била је и релативно хомогена када је реч о кључним вредностима и парадигмама. Наше истраживање указује на велика неслагања око појединих решења, али ниједног тренутка није било који члан ове групе јавно критиковао општи ток промена нити предложио алтернативу.

Важан део стручне мреже у социјалној заштити чинили су професионалци из ресорног министарства. Реч је углавном о правницима и социјалним радницима који су највећи део својих каријера провели у самом министарству или су у министарство прешли из неке установе социјалне заштите (центра за социјални рад или установе за смештај корисника). Овакав ток каријера у потпуности је у складу са праксом у државној служби у Србији. Државни службеници у Србији не мењају професионалне области – реткост је да се стручњак из, рецимо, министарства просвете пребаци у здравство или социјални рад (*cf.* Шевић, 1999; Ериксен, 2005; Ериксен, 2007). Мање или више, такав је био случај и са нашом стручном мрежом – њихова професионална социјализација одвијала се у релативном уским круговима социјалне заштите. Током претходне деценије, њихова изложеност новим идејама зависила је од научне заједнице Србије и њихове професионалне заједнице. Обе су у том периоду биле ослабљене општим друштвеним пропадањем и међународном изолацијом. Рад међународних организација и домаћих и страних невладиних организација био је кључни канал којим су нове идеје долазиле у српску

професионалну заједницу у области социјалне заштите. У том погледу, важан је рад неколико међународних организација – поред Сорос фонда и Save the Children, одлучујућу улогу, као што ћемо касније видети, имао је УНИЦЕФ.

Приоритети који су одабрани за законске промене рефлектују у доброј мери професионалне конкретне интересе, знање и преференције стручне заједнице у Србији (многи од приоритета који су могли бити изабрани постављали су теже стручне, организационе и политичке изазове). Када је реч о социјалној заштити, интереси под-елите били су примарно везани за учвршћивање професионалног статуса. То се највише огледа у одредбама новог Закона о социјалној заштити којима се успоставља Комора социјалног рада са овлашћењем да акредитује програме обуке и издаје лиценце неопходне за рад. Уз већ постојећа стручна удружења и Асоцијацију центара за социјални рад, на овај начин стручни кругови обезбедили су законски монопол над репродукцијом професионалне заједнице који су лекари, универзитетски професори, адвокати и друге етаблиране професије већ успеле да остваре. Маркетизација је била ограничена на пројекте који су финансирани средствима ресорног министарства и донатора и кључно преливање одвијало се управо на том плану: радници центара за социјални рад и установа за смештај корисника били су ангажовани на пројектима и пружали су услуге које су често биле у домену њихових редовних активности<sup>134</sup>. Право тржиште у области услуга социјалног рада постоји само у домену бриге о старима – кућна нега и помоћ и домови за старе. Први сегмент је углавном у домену неформалне економије, а други није дуго био регулисан одговарајућим прописима, тако да се такође налазио ван легалних оквира и због тога, као и због релативно високих улагања, није био толико интересантан припадницима професионалне заједнице.

---

<sup>134</sup> Овде треба напоменути да је обим овог преливања био далеко мањи него у било ком другом сектору због ограничених финансијских ресурса и релативно мале и нерегулисане тражње за комерцијалним услугама. Када је реч о првом фактору, локалне услуге у заједници оснивају се са улагањима од неколико десетина хиљада евра (на пример, просечна вредност пројеката које је финансирао ФСИ износила је 23 хиљаде евра, SIF, 2005), док су улагања у области здравства или просвете вишеструко већа. Друго, тражња за комерцијалним услугама углавном је ограничена на пружање помоћ и неге старим лицима и услуге смештаја у домове за старе. У том пољу доминира рад на црно и нелегални домови са ниским стандардима рада.

#### 5.4.2 Институционално окружење

Пост-социјалистичка трансформација донела је опадање капацитета државних установа. Заостајање је било евидентно на више планова: неадекватна образовна структура, непоседовање модерних знања и вештина, одлив кадрова, техничка неопремљеност, ниске плате и немогућност државе да привуче квалитетне кадрове итд. (*cf.* Група аутора, 2002). Министарство за социјална питања имало је стручњаке уског усмерења, без довољно редовних контакта са другим системима, стручњаке који нису довољно учествовали у међународној стручној размени, нису били упознати са новим идејама у социјалној политици и социјалном раду. У том смислу, капацитет министарства није био висок и у многим аспектима догађаји оправдали такво становиште (недостатак координације реформских активности, спори ток промена после 2002. године, неодлучност у концепцијском смислу итд.). У таквим околностима, нова елита одлучила се за низ краткорочних решења: водећи државни функционери често су регрутовани из редова (либералних) интелектуалаца или синдикалних лидера (на пример, у секторима социјалне и пензијске заштите, образовања и запошљавања). У многим областима дошло је до издвајања „реформских“ и законодавних послова из корпуса редовних послова ресорних министарстава и фокусирање привремено запослених, саветника и консултаната на ове послове кроз разне радне групе, експертске групе, реформске тимове и сл (на пример, у министарствима образовања и социјалне заштите). Одговор нове елите на евидентне слабости државног апарата – у погледу стручних и административних компетенција, управљачких квалитета и легитимитета уопште – био је да се ослоне на привремене, *ad hoc* и екстерно финансиране тимове који нису интегрисани у структуру јавне управе. Стручна и научна јавност у великој је мери апсорбована у консултантску заједницу (између осталог, то је дестимулативно деловало на јавну и стручну полемику о политикама које су се тичале готово сваког грађанина ове земље). Међутим, упркос оваквим околностима, стручњаци ресорног министарства нису ни једног тренутка до краја искључени из процеса доношења одлука. Важан извор њихове моћи била

је добра умреженост у административним структурама и познавање рада и процедура државних органа.

С друге стране, приметна је и слабост интересних група и незаинтересованост шире јавности. Готово да никакав политички притисак није долазио од стране корисника (осим можда тежње руководства организација особа са инвалидитетом да задрже своје привилеговане канале финансирање из републичког буџета). Корисници су углавном били неорганизовани; неки елементи старог система невладиних организација постојали су међу особама са инвалидитетом и старим, али нису се показали као успешни и утицајни представници овог дела популације. Нове невладине организације које су представљале интересе Рома и особа са инвалидитетом тек су настајале, али, као што ће каснији ток догађаја потврдити, њихов капацитет да утичу на одлуке био је изразито мали. Општа јавност, пак, била је заузета рашћићавањем прошлости и планирањем обећавајуће будућности. Такве околности, у принципу, јачају капацитет државне администрације да интервенише (*cf.* Katzenstein, 1985). Друга истраживања потврђују ове налазе. Програми чији су корисници сиромашни и маргинализовани појединци углавном имају малу друштвену и политичку подршку јер коалиције које могу да се створе иза тих програма су углавном мале и политички неутрицајне. Јавне политике које су усмерене ка већим групама, на пример, средњим слојевима, имају веће шансе да на расту и да буду примењене (Ament, 2005: 107). Сами стручњаци у социјалној заштити представљали су најгласнију интересну групу која је утицала на постављање приоритета и ток промена. Тако је, на пример, нови Породични закон настао као иницијативе групе стручњака која је понуђена Министарству за социјална питања.

У таквом друштвеном вакууму интереса и утицаја, на законе и јавне политике који су бирани утицале су (1) структура стручних мрежа и (2) одлике институционалног система у коме су ови стручњаци радили и у коме су се професионално социјализовали. Тај систем био је био „феудализован“ и то на два начина: административна и законска структура (овде мислимо на законе о влади) српске владе је таква да онемогућава сарадњу између министарстава и међусекторске иницијативе, нити култивише дух међуресорног решавања

проблема. Подсетимо се, реформа социјалне заштите била је дефинисана доста уско и занемарила је шире потребе корисника: на пример, тешкоће у образовању и изласку на тржиште рада, специфичности руралне популације, међугенерациско преношење сиромаштва и искључености, етничке аспекте сиромаштва и искључености итд. Један од начина да се успостави сарадња међу секторима и направе услуге које ће одговарати на „холистичке потребе корисника“ (ВРС, 2005) било је успостављање међусекторске сарадње на локалном нивоу. Читав низ донаторских пројеката покушавао је да то уради (највише ДФИД, а касније и МРСП и УНДП/ЕУ кроз подршку локалном социјалном планирању<sup>135</sup>). Парадоксално, међусекторска сарадња промовисана је на оном нивоу на коме је на почетку било највише отпора који су се брзо претворили и релативно велики ентузијазам, а уједно и на нивоу на коме су резултати били далеко видљивији него на националном, што због мањих административних и законских препрека, што због финансијских подстицаја. Идеја међусекторске сарадње и интегрисаних локалних услуга требало је да буде настављена и кроз велики кредит Светске банке, познат као ДИЛС<sup>136</sup>. Овај покушај да се успоставе међусекторске политике није успео, као ни многи пре њега (за интегрисане социјалне услуге *cf.* Петровић, 2010). Једно од објашњења које су испитаници дали је да је „социјална заштита ишла брже од осталих и да је зато међусекторска сарадња ишла споро“. Ми нисмо склони да поверујем у то – мислимо да институционални фактори представљају кључну варијаблу која је утицала на овакве исходе на плану закона и јавних политика.

Како наши испитаници наглашавају, законски предлози или јавне политике који су били међусекторске по својој природи, суочавали су се са тешким изазовима координације са другим ресорима, прелажењем граница законске надлежности и координације међу ресорима. У првим годинама,

---

<sup>135</sup> Реч је о свеобухватном програму кроз који су у локалним самоуправама развијани стратешки планови за област социјалне заштите или социјалне политике. Програмом је било предвиђено да они буду искоришћени као механизам планирања локалних политика, али и локалних буџета.

<sup>136</sup> Иначе, овај пројекат, односно, акроним ДИЛС прати занимљива прича која илуструје како климу промена у Србији, тако и *modus operandi* Светске банке. ДИЛС је иницијално замишљен као програм Пружање интегрисаних локалних услуга (енглески, *Delivery of Integrated Local Services*, те отуда и акроним ДИЛС). Како кроз процес преговора са владом и министарствима рада и социјалне политике, образовања и здравства, Светска банка није успела да наметне овај концепт, програм је преименован и Пружање унапређених локалних услуга (енглески, *Delivery of Improved Local Services*). Данас наши испитаници на тај пројекат гледају више као на „уступак“ Светској банци и „високој политици“, него као на структурну потребу система.

међусекторска сарадња је била проблем зато што је сваки појединачни сектор био заузет својим проблемима који су у то време били јако велики, јер су укључивали послове који су се кретали од хуманитарних интервенције до промена јавних политика и закона. Координација се одвијала на различите, али увек неефикасне начине. Кабинет премијера и владине службе нису имале довољно законског и политичког ауторитета да врше хоризонталну координацију, тако да су владини службеници и политичари прибегавали механизму оснивања *ad hoc* координационих тела (за бављење, на пример, правима деце, Рома, и сл.). Међутим, поље аутономног одлучивања службеника на нижим нивоима је у великој мери ограничено јер државни службеници у србијанској влади немају овлашћења да припремају одлуке за своје министре (*cf.* Ben-Gera, 2009). Све иницијативе морале су зато проћи ниво помоћника министра (у теорији, највиши ниво државног службеника), а често и ниво државног секретара или министра (што су политичке функције) да би одлуке уопште биле донете. Из тих разлога, рад ових тела био је нефункционалан, а поље међусекторских питања показало се као поље сложених преплитања надлежности и недефинисаних процедура.

Ове тенденције додатно је оснаживао домаћи политички систем. Већ деценију уназад, српске владе су коалиционе и свака странка која уђе у владу има своје ресурсе и тежи да задржи ауторитет својих кадрова над одређеним питањима и решењима. У таквим околностима, одлука која превазилази оквире једног министарства постаје и политички, а не само административно, сложена и скупа. Из тих разлога, међусекторске иницијативе не успевају да уроде плодом, а актери у републичкој влади имају јак подстицај да се опредељују за законске стратегије и јавне мере које максимално искључују друге актере и туђе надлежности. У овом контексту, добар пример представља реформа система хранитељства. Почетком 2001. године (као и данас), исплате надокнада за хранитељске породице вршиле су се са централног нивоа и ресурсно министарство је инсистирало на томе да се систем исплата задржи на републичком нивоу да би се обезбедио континуитет у исплатама. Ту није било различитих надлежности као, на пример, код пензијског система где су надлежности тада биле подељене између савезног и републичког нивоа.



Хранитељство је било у искључивој надлежности Министарства за социјална питања и зато није било потребне да се успостављају додатни контролни механизми који би регулисани подршку хранитељским породицама и исплате накнада (а према речима многих наших испитаника, свако успостављање контролних и регулаторних механизма било је веома тешко). Овакво институционално окружење утицало је на то да се влада одлучи за реформу хранитељства као за један од својих приоритета и на релативно брзу и јасну измену закона и јавних политика.

Према речима већине испитаника, нове концепције нису наишле на веће отпоре у самом министарству, али су се многе реформске активности одвијале без учествовања већине запослених у министарству. Како су српска министарства веома хијерархизована и са малом аутономијом државних службеника, није било ни за очекивати да ће се јавити критике или отпори. Ипак, промене у овој области погађали су важне професионалне интересе и дубоко укорене праксе и схватања стручњака. Трансформација институција за смештај корисника имплицирала је да ће неке бити затворене, развој локалних услуга захтевао је више рада и контаката са заједницом и корисницима (излазак социјалних радника из центра у заједницу), а нови стандарди социјалног рада подразумевали су више контроле, редовне едукације и праћење ефеката рада социјалних радника итд. Зато су кључни отпори долази са локалног нивоа, пре свега из центара за социјални рад и установа за смештај корисника. Финансирање локалних пројеката често је било перципирано (а некада и конципирано) као покушај да се кооптирају и за реформску агенду ангажују локални стручњаци и њихове институције<sup>137</sup>. Подршка за промене у јавном сектору „купована“ јер су све ове активности биле додатно финансиране, тако да су иначе мале плате у центрима и установама подизане кроз учешће на пројектним активностима. У недостатку контролних механизма, механизми подстицања и „куповања“ локалне подршке обилато су коришћени. И данас испитаници кажу је један од кључних проблема био и остао недостатак контролних механизма којима би се пратило колико локалне самоуправе отварају услуге социјалне заштите. Регулаторна улога државе је била и остала

---

<sup>137</sup> Интервју, национални ниво, 29.06.2011. године

проблематична, инспекције су смањене (смањен број инспектора и буџет за инспекцију), а држави је остало да јача кориснике, њихова удружења и грађански сектор, с надом да ће се извршити притисак на власти (посебно локалне). Отуда су већ 2003. године центри за социјални рад учествовали у пружању бројних услуга социјалног рада које су се финансиране као донаторски пројекти, а радници у центрима су добијали посебне надокнаде за тај ангажман<sup>138</sup>. Захваљујући таквом приступу, подршка променама је расла и много више општина данас има развијене неке од услуга социјалног рада, али та растућа подршка није довела до тога да општине преузму финансирање локалних услуга, а да се министарство одлучи да затвара установе (cf. Матковић, 2006; Вуковић, 2007; Вуковић, 2010; FSI, 2007). У том контексту гледано, промене у области социјалног рада текле су споро и имале мешовите резултате.

На крају, наше истраживање указује и на још један скуп фактора. Не само да су се нове власти и стручна заједница кретале у областима које су познавале, у којима су могле да направе напредак са разумним односом уложеног и добијеног, већ су новим властима, по речима једног испитаника, требале и брзе победе. Зато је још један подстицај за сужавање поља законских интервенција и промена јавних политика дошао из политичке сфере. У основи тог подстицаја лежала је политичка прагматичност. Као што је један испитаник (из редова политичара) рекао „морали смо бити фокусирани, да бисмо дошли до резултата“.

#### 5.4.3 Међународни утицаји

У земљама као што је Србија, глобални фактори у социјалној политици испољавају свој утицај тако што се директно укључују у креирање законских и секторских промена, едукују и одржавају мреже стручњака, укључују се у пружање услуга и преносе идеје и вредности, али и тако што конкретна решења

---

<sup>138</sup> На пример, за пројекте финансиране преко Фонда за социјалне иновације, постојала је јасна процедура ко је и колико могао бити плаћен од радника ЦСР, установе за смештај корисника или општинске управе за рад на пројектима, SIF, 2004; SIF, 2005.

заговарају кроз извештаје и анализе<sup>139</sup> и међународне конвенције<sup>140</sup>. За све аспекте важна је идеолошка превласт и финансијски, политички и организациони утицај. Интервјуи спроведени током истраживања, анализа докумената (на пример Agandarenko and Golicin, 2007; Бошњак, 2004; ЕС, 2008; Мијатовић, *ур.* 2008; Матковић, 2006; Светска банка, 2009; Вукасовић, *ур.* 2009; Вуковић, 2007), анализа садржаја сајтова, информативних билтена и информација о текућим и завршеним пројектима (министарства просвете, здравља, рада, Светска банка, УН агенције у Србији итд), те подаци о међународној помоћи Србији (сајт Канцеларије за придруживање ЕУ) указују да су међународне организација имале значајан утицај на формулисање приоритета и конкретних решења. Посебно активни били су Светска банка, УНИЦЕФ и мање агенције УН и поједини билатерални донатори.

Утицај Светске банке на формулисање закона и јавних политика у Србији видљив је у многим областима, од здравствене заштите, преко социјалне помоћи до пензијског система. Светска банка је „водила“ процес израде Стратегије за смањење сиромаштва која је била основни документ на коме су грађене јавне политике и на који је реферирано при изради закона и секторских стратегије све до 2008. године. Поред тога, структурна помоћ у другим областима била је условљена реформама које је диктирала Светска банка (у ту групу спадају промене у радном законодавству). Но, важније од тога је у Србији, као и у другим земљама Централне и Источне Европе, Светска банка од почетка инвестирала у развој капацитета у области истраживања и јавних политика, едуковала стручњаке и будуће државне службенике (Stubbs, 2009),

---

<sup>139</sup> Пример из области социјалних права у Србији могу представљати извештај о стању права корисника установа социјалне заштите у Србији који је припремила организација Mental Disability Rights International под називом „Tortment not Treatment: Serbia's Segregation and Abuse of Children and Adults with Disabilities“ доступан на адреси: <http://www.disabilityrightsintl.org/wordpress/wp-content/uploads/Serbia-rep-english.pdf>, извештај Хелсиншког комитета за људска права под називом „Људи на маргинама 2: Људска права у социјалним установама у Србији“ доступан на адреси: <http://helsinki.org.rs/serbian/doc/Ljudi%20Na%20Margini%20-%20202.pdf> или публикација Светске банке *Како са мање урадити више* у којој се, на пример, заговара рационализација мреже основних школа

<sup>140</sup> На пример, Конвенција о правима детета и Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације према женама дефинишу рад УНИЦЕФ-а и ова агенција УН је у својим програмима рада у Србији експлицитно навела да је њен циљ ратификација ове две конвенције од стране Народне Скупштине (UNICEF, 2002; UNICEF, 2004). Следећи пример представља Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом која је била предмет процеса јавног заговарања од стране УН агенција и међународних идомаћих НВО.

стварајући тако и нашем региону хегемонију у погледу идеја (енгл. *policyhegemony*) (Deacon, 2007). Реформа пензијског система и система социјалних давања (материјално обезбеђење и дечији додатак) вођени су уз савете и у сарадњи са стручњацима Светске банке у оквирима Кредита за прилагођавање социјалног сектора (SOSAC) вредног око 80 милиона УСД. Светска банка је такође утицала и на креирање радног законодавства. У том погледу, посебно је инструктиван притисак који је била изложена влада када је желела да уведе измене закона о раду које би пружиле већу заштиту радника и синдикалних активиста. Ови законски предлози су, након притисака међународних финансијских институција и послодаваца, ублажени (Arandarenko and Golicin, 2007: 177). На крају, Светска банка била је веома утицајна у области реформи здравства. Промене у овој области спроводиле су се углавном кроз пројекте које је финансирала Светска банка, мада је условљавање ишло и даље, тако да је Светска банка условљавала своју помоћ у енергетском сектору променама у здравственом систему (Arandarenko and Golicin, 2007: 181).

Стручњаци у области социјалне заштите који су почетком прве деценије 21. века дефинисали правце законских промена и реформи система социјалне заштите били су изложени новим идејама у међународним и стручним заједницама пре свега преко међународних и невладиних организација. У том погледу, посебну улогу имао је УНИЦЕФ. За разлику од других агенција Уједињених нација које су имале само ограничено присуство у Србији током 90-тих, на нивоу канцеларија за везу, УНИЦЕФ је имао активну канцеларију која се бавила не само хуманитарним питањима, већ и стручним усавршавањем државних службеника и представника невладиног сектора кроз едукативне активности и пројекте.

У својим програмским документима (UNICEF, 2002; UNICEF, 2005), УНИЦЕФ се фокусира на питања заштите деце у области образовања, здравства, насиља и судског система и социјалне заштите<sup>141</sup>. Уз одређени ниво

---

<sup>141</sup> Када је 1989. године Генерална скупштина Уједињених нација изгласала Конвенцију о правима детета, установљен је јединствени међународни стандард за бригу о детету. Државе потписнице конвенције обавезују се да ће пружити „одговарајућу помоћ родитељима или законским старатељима у остваривању одговорности за подизање детета“, те да ће „детету које је привремено или стално лишено породичне средине“ обезбедити алтернативну бригу која може да укључује „смештај у другу породицу [...] усвојење или, ако је неопходно, смештај у

апстракције, за ове документе можемо рећи да полазе од идеја да је систем дечје заштите направљен мање према потребама корисника, то јест, деце и њихових породица, већ према потребама самог система. Циљ интервенција је да се успостави систем који би свој деци био једнако приступачан и који би нудио услуге које су креиране према њиховим потребама. Тај систем ће бити заснован на локалним услугама, учешћу свих актера (укључујући НВО) у планирање и спровођење услуга. Реформа система постићи ће се јачањем капацитета, оснаживањем корисника, те подстицањем понуде и тражње за услугама. УНИЦЕФ се, даље, залаже за законске измене које би резултирале инкорпорисањем Декларације о правима детета и Декларације о елиминисању свих облика дискриминације према женама у домаће законодавство.

У погледу стратешких партнерстава, УНИЦЕФ се обавезује да ће подржавати напоре Светске банке и Владе Србије (UNICEF, 2002: 9). Слично као Светска банка, и УНИЦЕФ предвиђа да се активности спровode на „партиципаторни“ начин тако да укључе сиромашне и искључене групе и да им помогну да се организују и учествују у социјалним процесима и развоју њихових заједница (UNICEF, 2005:9). То указује на конвергенцију, али никако на преклапање агенди.

Током 90-тих година прошлог и почетком прве деценије овог века, УНИЦЕФ (уз Save the Children) је започео сарадњу са групом домаћих стручњака и невладиних организација. Та сарадња одвијала се на различите начине: од учешћа на међународним семинарима и едукацијама, до финансијске и стручне подршке локалним пројектима. Захваљујући овој сарадњи, наши стручњаци били су изложени новим концепцијама у заштити деце, новим идејама о социјалном раду у заједници, те већ познатим налазима о неадекватности институционалне заштите. Када су промене закона и јавних политика дошли на ред, крајем 2001. и почетком 2002. године, кључни стручни консензус у Србији већ је био успостављен и он се односио на основне елементе свих будућих промена: институционална заштита корисника није адекватна и

---

одговарајуће установе за бригу о деци“ (УН, 1989: члан 18 и 20). Управо у складу с овим стручним и трендовима у перцепцији проблема у широј јавности, многе земље данас спровode обимне реформе система социјалне заштите и развијају отворене облике заштите.

Србија треба да спроведе деинституционализацију свог система социјалне заштите; деца и други корисници социјалне заштите треба да се збрињавају у својој природној средини, ако је могуће у својој породици, а ако није, онда у породичном, а не институционалном окружењу; права корисника треба да буду у основи новог система социјалне заштите, итд.

Улога УНИЦЕФ-а била је важна и у наредној деценији. Ова организација плаћала је саветнике који су одлучујуће утицали на конципирање реформе система услуга (што је касније резултирало у Стратегији развоја социјалне заштите из 2005. године и новом Закону о социјалној заштити из 2011. године). Даље, УНИЦЕФ је финансирао рад многих радних група, стручњака и страних консултаната који су у последњој деценији радили на изради нових закона и јавних политика. Тај облик подршке одржао се до данас, тако да је радна група за израду новог Закона о социјалној заштити такође била финансирана од стране УНИЦЕФ-а.

У Србији, МОР је имао мање присуство него друге агенције УН (на нивоу националног представника, а не канцеларије). Главне активности биле су едукације, анализе и заступање одређених решења. На програмском нивоу, ИЛО је заговарао умерене реформе пензијског система, развој инспекције рада, успостављање активних мера запошљавања и програма за запошљавање младих, као и развијање социјалног дијалога (ILO, 2008). Последња тачка је посебно важна јер представља један аспект рада УН агенција који за циљ има подршку у артикулацији друштвених интереса, развој институција унутар којих би се ти интереси артикулисали и сукобљавали, те изградња механизма за друштвено преговарања и усаглашавања. Већине других активности за циљ су имале пројектно решавање уже или шире постављених питања или конкретне законске реформе. Такве донаторске активности не подстичу домаће политичке процесе и врло чест иду „против струје“ – не легитимишу и не наслањају се на друштвене интересе и деполитизују процес управљања и писања закона (Bickerton, *et al.* eds. 2007, Chandler, 2006). За разлику од оваквих пројектних или програмских активности, МОР је Србији и другим земљама нудио концепт оснаживања механизма за социјални дијалог управо с имплицитном претпоставком да јачање процеса друштвеног и политичког преговарања и

договарања заправо води ономе што међународни развојни партнери називају „власништвом“ и „одрживошћу“ – стању у коме домаће институције преузимају или иницирају процес и одржавају га.

Још једна агенција УН имала је значајну улогу у процесима које пратимо. УНДП је учествовао у реформама у области социјалне заштите тако што је пружао техничку помоћ – ангажовао стручњаке, запошљавао додатно особље за рад у државним институцијама и са владом управљао различитим институцијама и програмима. Осим тога, на програмском плану ниједна од ових иницијатива није била непосредна водила за секторске или законске промене.

Међу билатералним донаторима, најзначајнију улогу у области социјалне заштите имала је Велика Британија. Влада Велике Британије билатералну помоћ спроводи преко свог Одељења за међународни развој - ДФИД (енгл. *Department for International Development*). ДФИД је био активан у периоду од 2001. до 2010. године. У области социјалне политике, ДФИД је углавном пратио активности Светске банке. Тако је на самом почетку социо-економских реформи, ДФИД пружао техничку подршку Влади Србије у припреми Кредита за структурно прилагођавање социјалног сектора. У области запошљавања, Светска банка и ДФИД спроводили су Пројекат промоције запошљавања који је, са своје стране, био повезан са већ поменутиим кредитом СОСАЦ. ДФИД је финансирао и Секретаријат за израду Стратегије за смањење сиромаштва, а касније и Тим Владе Србије задужен за њену примену. Касније су билатералне активности ДФИД биле усмерене на подршку реформи система социјалне заштите (најпре кроз пројекат Реформа социјалне политике од 2002. до 2005. године, а касније од 2006. до 2010. године кроз заједничку подршку са Норвешком Министарству рада и социјалне политике и Фонду за социјалне иновације). Коначно, Пројекат реформе социјалне политике дао је важне идеје за дефинисање новог кредите Светске банке (ДИЛС) (Laurie and Pavlovic, 2009).

ДФИД је ушао у Србију са својом агендом која се састојала од преношења западних и англо-саксонских искустава у области планирања и праћења услуга, подуговарања, локалног планирања и међусекторске

сарадње<sup>142</sup>. У том скупу идеје, важну улогу имала су искуства Велике Британије са новом јавном управом (енгл. *new public management*)<sup>143</sup>. Последњи пројекат који јеДФИД финансирао у Србији заједно са Владом Краљевине Норвешке (Пројекат подршке примени стратегије развоја социјалне заштите) важан је јер су управо у оквиру овог пројекта формулисана нека од кључних решења: Закон о социјалној заштити, Правилник о раду центара за социјални рад, низ докумената који регулишу стандарде квалитета за услуге социјалног рада итд. Ови документи носе низ решења која представљају новину за систем социјалне заштите у Србији међу којима посебно место имају увођење нових пружалаца услуга и подуговарање услуга од стране локалних самоуправа, што између осталог подразумева и мању улогу центара за социјални рад у пружању услуга (поред тога, нова законска решења уводе систем квалитета заснованог на стандардима услуга). Ове две групе идеја директно су обликовале систем локалне социјалне заштите који се тренутно успоставља у Србији и непосредно су унете у одредбе Закона о социјалној заштити који је усвојен 2011. године. Све ове идеје засноване су углавном на британским искуствима, домаћи и страни стручњаци који су их развијали радили су на пројекту који је финансираоДФИД и, што је посебно занимљиво имајући у виду релативно развијеност академског и стручног сектора у социјалној заштити, током читавог тог процеса, ниједна алтернативна идеја није развијена. Према подацима добијеним интервјуима, консултантска кућа која је спроводила пројекат била је задужена за пружање саветодавне подршке, писање докумената, запошљавање људи за рад у Министарству рада и социјалне политике, као и за директно пружање подршке кроз донације и обуке локалним актерима који су пружали услуге социјалне заштите у оквирима овог пројекта.

Следећа важна улога међународних актера јесте стварање „идеолошке хегемоније“ и хегемоније у погледу идеја и конкретних решења (Deacon, 2007). Анализе показују да су у основи већина закона и стратегија стајале вредности

---

<sup>142</sup> У том погледу, Србија не представља изузетак. Ове идеје примењиване су и у другим земљама, cf. Struyk, 2002; Mehrotra and Delamonica 2005; Ferge 1997; Stubbs, 2009; Deacon and Stubbs 2003; OECD, 1997

<sup>143</sup> Може се рећи да јеДФИД нудио решења за проблеме с којима се Србија суочавала, али који су тешко могли бити приоритетни (ту, на пример, спада геомапирање корисника и проблема на локалном нивоу и сличне иницијативе, за које, према нашим интервјуима ни тада ни данас не постоје одговарајући институционални капацитети у Србији).



које смо у претходним одељцима описали: маркетизација, приватизација, смањивање улоге друштвене солидарности и јачање индивидуалне одговорности итд. (Вуковић, 2010б). Ми верујемо да се промене у области здравства, образовања и социјалне заштите, па чак и радног и пензијског законодавства (уз одређене ограде) могу сврстати у примере како је нова елита после 2000. године успоставила један интерпретативни монопол који се тумачења прошлости, садашњости и будућности. Овај монопол је у нешто измењеном облику (а главни трансфер је извршен на нивоу општег циља: некада је то била нужност реформи, а данас нужност европских интеграција) и данас на снази и чини се да је влада успела да утиша многе друштвене интересе чија би артикулација за садашњу елиту била опасна. Током законских и промена јавних политика на које реферирамо (а тиме је покривен период од најмање шест година, од 2001. до 2007. године) у стручним круговима није се појавило много књига и текстова који под упитних стављају „нову ортодоксију“ (за блаже или оштрије критике неких аспеката нових политика *cf.* Аврамовић, 2004; Pavlović and Arandarenko, 2011; Стојановић, 2006; низ публикација Фондација Фридрих Еберт писаних са социјалдемократског становништва, као и крајње либералне критике из, на пример, Центра за слободно тржиште). На крају, на овакво стање утицала је вероватно и одређена незаинтересованост актера да се ангажују у јавној сфери. Релативну важности и утицај сваког од ових фактора ми, наравно, не можемо одредити, а мало већу пажњу посветићемо само начину како је успостављен идеолошки монопол.

Као што смо видели, велики део стручне јавности био је укључен у реформе. Секторске реформе формулисали су и спроводили стручњаци о професионалног интегритета или политичког утицаја. Врло је вероватно да је значајан проценат стручњака који су могли да коментаришу са знањем била наодређени начин ангажована на конципирању и спровођењу промена. У том смислу, они су идеолошки репродуковали нов систем. Остатак професионалне јавне сфере чинили су људи који нису имали довољно знања нити ауторитета. Ширење овог обрасца интегрисања стручне заједнице и нове елите довело је до тога да почетком друге деценије 20. века на српској јавној сцени готово да нема алтернативних идеја о социјалној политици.

Хегемонија идеја и одсуство јавних полемика није само производ ових контингенција. Напротив, то је исход и напора да се деполитизују реформе у области закона и јавних политика (*cf.* Bickerton *et al.* eds, 2007, Chandler, 2006). Тај напор је део новог *modus operandi*: подуговарање, рад са консултантима, консултантским кућама и међународним невладиним организација, избегавања директног рада са владама, тражења додатних извора легитимације и локалног власништва итд. На такав начин међународни актери радили су у Србији, као и у другим земљама. Реформе су представљане као технички процес који се поверава стручњацима и који, мање или више, нема везе са друштвеним интересима и групама које их носе нити са политичким процесима који из тих друштвених структура произлазе. Тако је, примера ради, нов Закон о социјалној заштити писала радна група састављена од пројектно ангажованих стручњака, без консултација са било којом јавношћу, а закон је представљен тек у сасвим завршеној форми. Упркос томе што се бави низом техничких питања, овај закон садржи и велика политичка и идеолошка питања: прелазак са концепта социјалних права на концепт услуга, нови механизми социјалне помоћи итд. Ниједно од њих није било предмет јавне расправе.

## 5.5 Резиме

До сада изложена разматрања указују нам на основне друштвене факторе стварања социјалног права у савременој Србији. Они би се у грубим цртама могли резимирати на следећи начин:

- (1) Трансформација социјалног права и јавних политика које га прате одвија се у складу са глобалним трендовима које смо оцртали у овом и у претходним поглављима. У кратким цртама, долази до маркетизације ове области (што је видљиво кроз, на пример, пораст удела приватног сектора у домену услуга из области социјалне политике, развој комерцијалних стратегија јавног сектора и подуговарање услуга са приватним сектором), подривања механизма друштвене солидарности и пребацивања одговорности на појединце и њихове индивидуалне

стратегије (кроз, на пример, услуге које подржавају индивидуалне проактивне стратегије уместо да умањују или поништавају негативно дејство тржишних механизма) те, на крају, подређивање социјалне сфере економији (што је видљиво по томе како се оправдава, на пример, образовни систем – као механизам припреме за тржиште). На овом плану видљива је идеолошка превласт неолибералних и резидуалних схватања социјалних права и социјалне политике.

- (2) У овим процесима важну улогу имали су међународни актери као што су међународне организације, транснационалне корпорације, ЕУ и владе најугицајнијих западних држава. Они су утицали на економске (на пример, пореске) политике и конкретна решења у области социјалног права. Међународни развојни партнери (међународне организације и билатерални донатори) имали су важну улогу у креирању закона и јавних политика у области пензијског осигурања, социјалне и здравствене заштите итд. тако што су пружали финансијску и стручну помоћ (а Светска банка и тако што је условљавала финансијску помоћ у другим областима одговарајућим законским решењима).
- (3) Простор за међународни утицај био је релативно велики због урушених и осиромашених институција и великог одлива стручних кадрова (што су последице пост-социјалистичке трансформације) и подривања улоге државе (тај процес има две стране, одвијао се или кроз реалне политичке процесе и на основу правних измена или на основу претпостављене, под неолибералних идеолошким утицајем изграђене вере у опадајућу моћ државе и потребу интернационализације политичких и управљачких процеса).
- (4) Детаљна анализа друштвене структуре, ставова и вредности, те извора друштвене подршке променама које су део пост-социјалистичке трансформације, показује да су нове власти и елита морали да учвршћују

подршку кроз релативно издашне редистрибутивне политике (у области економске политике, политике на тржишту рада, монетарне политике итд.). Када је реч о социјалним правима и социјалној политици, они су у Србији направљени су по мери средње класе, а не нижих друштвених слојева. То је у складу са документованим тенденцијама да се подршка за друштвене реформе овог типа тражи у средњим слојевима који имају више утицаја од нижих. Јавне политике у области образовања, здравства и тржишта рада садрже врло мало механизма за подршку најугроженијим становницима.

- (5) Неки сасвим специфични исходи на нивоу закона и јавних политика у, на пример, образовању, здравству и социјалној заштити последица су специфичних институционалних услова одлучивања. Прво, структура државне администрације и политичког система не подржава мултисекторске програме. Друго, у процесу доношења одлука значајну улогу имале су стручне мреже састављене од стручњака, службеника министарстава и представника међународних организација (њих смо окарактерисали као под-елите због њиховог утицаја на обликовање друштвених институција и процеса). Захваљујући њиховом деловању, друштвени интереси ових слојева обликовали су конкретна законска решења.

## **6 ЛОКАЛНА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА НА ДЕЛУ: СОЦИОЛОШКО-ПРАВНА АНАЛИЗА ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Ово поглавље посвећено је анализи друштвених услова примене права. У првом делу анализираћемо процес примена Закона о социјалној заштити у делу који се односи на отварање и финансирање локалних услуга социјалног рада. Ове услуге су у искључивој надлежности локалних самоуправа и нема поделе надлежности, тако да је идентификација процеса и фактора који делују подстицајно или инхибирајуће много једноставнија и јаснија. На основу података добијених квалитативних истраживањем, изложићемо процес преговарања и артикулисања друштвених интереса у оквирима локалних стручних заједница и локалних мрежа бирократа. У наредним одељцима бавићемо се питањима правне културе у Србији. На основу примарних и секундарних истраживачких налаза изложићемо основне вредности и схватања која чине правну културу у Србији. Пошто ће анализа показати да је питање примене права и схватања важења повезано са изградњом и одржањем правне државе, последњи одељци ове студије биће посвећени анализи друштвених услова успостављања и одржавања правне државе у Србији.

### **6.2. Примена закона**

#### **6.2.1. Примена закона на општинском нивоу – локалне услуге социјалне заштите**

Услуге социјалне заштите остају неразвијене у великом делу србијанских општина. Једнократна материјална помоћ је најпопуларнија локална услуга социјалне заштите и постоји у готово свакој општини. Доступни подаци показују да највећи део локалних фондова за социјалну заштиту одлази управо на овај програм. Једнократну материјалну помоћ финансира локална

самоуправа, а администрира је локална самоуправа или центар за социјални рад. Улога центра за социјални рад креће се од одлучивања о подобности за овај програм до расподеле самих средстава.

Када је реч о услугама социјалног рада, највише је развијена помоћ и нега у кући – у 71% испитиваних општина. Дневни центри за децу са инвалидитетом постоје у нешто мање од трећине општина, клубови за старије у четвртини, док остале услуге постоје у далеко мањем броју општина. Не рачунајући помоћ у кући за старе и једнократну материјалну помоћ, све остале социјалне услуге су подзаступљене у нашем узорку<sup>144</sup>.

**Табела 4. Распрострањеност услуга**

Услуга	Распрострањеност 2010
Једнократна материјална помоћ	98%
Помоћ у кући за старе	71%
Дневни центар за децу са инвалидитетом	42%
Помоћ у кући за ОСИ <sup>145</sup>	39%
Подршка малолетним преступницима	28%
Клуб за старе	25%
СОС телефон	23%
Прихватилиште	19%
Дневни центар за ОСИ	19%
Становање уз подршку за младе	16%
Дневни центар за старе	12%
Персонални асистенти за ОСИ	11%
Клуб за младе	9%
Независно становање за ОСИ	2%

<sup>144</sup> Оваква расподела услуга, између осталог, отежава конструисање индекса развоја услуге за општине који би био довољно дискриминаторан да бисмо могли да направимо разлику између група општина, а да и даље буде репрезентативан, да не да већу тежину оним услугама које обично налазимо у развијенијим општинама, као што су прихватилишта и програми подршке самосталном животу.

<sup>145</sup> Ова услуга често је спојена са услугом помоћ у кући за старе.

Подаци показују да постоје велике разлике између општина различитог степена развоја. Укратко, најразвијеније општине успоставиле су више услуга него мање развијене. Једини изузетак представља једнократна материјална помоћ која је једнако заступљена у свим општинама, независно од степена развоја. Велике разлике, с друге стране, постоје када је реч о услугама за децу, особе са инвалидитетом или старе. Све оне се чешће налазе у развијенијим општинама, али и ту постоје значајне разлике. Међу најразвијенијим општинама, свака друга има једнократну помоћ (52%), а тек свака четврта дневни боравак за одрасле ОСИ. Чак је владин програм развоја хранитељства ишао линијом већ постојећих неједнакости између општина, па је хранитељство развијеније у општинама са вишим степеном социо-економског развоја. Остале услуге осим дневних центара за децу са сметњама у развоју, клубова за старе, помоћи у кући и СОС телефонских линија, друге услуге веома су неразвијене на територији Србије. Примера ради, становање уз подршку за младе постоји у 15 општина у Србији, а од тога 12 спадају у развијеније.

**Табела 5. Развијеност услуга према нивоу развоја општине**

Степен развијености општине	1	2	3	4
Једнократна материјална помоћ	52%	70%	61%	52%
Клуб за старе	27%	22%	8%	4%
Дневни боравак за децу са инвалидитетом	36%	39%	25%	7%
Дневни боравак за одрасле ОСИ	23%	4%	11%	2%
Дневни боравак за старе	13%	9%	6%	2%
Помоћ и нега у кући за старе	45%	57%	39%	33%
Становање уз подршку за младе	16%	13%	6%	2%
СОС телефон	21%	22%	11%	2%

До сада смо посматрали све услуге, независно од тога да ли се финансирају као редован део локалног буџета или на пројектној основи или пак

постоје само захваљујући спољашњој донаторској помоћи. У наставку анализе позабавићемо се структуром финансирања локалних услуга.

Детаљнији увид у податке показује да локалне самоуправе у највећем броју случајева финансирају мање услуга него што на њиховој територији постоји. Упркос томе, укупан удео услуга које финансирају локалне самоуправе порастао је у периоду између 2008. и 2010. године. Помоћ и нега у кући постоји у 71% испитиваних општина, али у 40% општина ову услугу је установила и финансира је локална самоуправа. У осталим општинама, услуга се финансира на пројектној основи и из других извора. Када је реч о овој услузи, у посматраном периоду направљен је напредак јер је 2009. године било готово дупло мање општина које су заиста установиле и финансирале ову услугу – 21%. Дневни центри за особе са инвалидитетом функционишу у 42% општина, док их у свакој другој финансира локална самоуправа (22%%), што је опет пораст у односу на 2009. годину када их је било 13% (Вуковић и Чалошевић, 2009). Када бисмо доследно применили ову анализу, установили бисмо заправо да концепт локалне услуге може да се дефинише на најмање два начина – услуга постоји независно од извора финансирања и услуга постоји и финансира је локална самоуправа. Уколико прихватимо рестриктивнију дефиницију постојања локалне услуге, онда би њихова распрострањеност у Србији изгледала овако:



**Табела 6. Распрострањеност услуга које финансира локална самоуправа**

Услуга	Распрострањеност 2010	Распрострањен ост уз локално финансирање
Помоћ у кући за старе	71%	40%
Дневни центар за децу са инвалидитетом	42%	23%
Помоћ у кући за ОСИ <sup>146</sup>	39%	20%
Подршка малолетним преступницима	28%	8%
Клуб за старе	25%	18%
СОС телефон	23%	4%
Прихватилиште	19%	13%
Дневни центар за ОСИ	19%	8%
Становање уз подршку за младе	16%	9%
Дневни центар за старе	12%	6%
Персонални асистенти за ОСИ	11%	0%
Клуб за младе	9%	5%
Независно становање за ОСИ	2%	0%

Ова табела показује, између осталог, и како се у локалним самоуправама перципирају приоритети за финансирање. С једне стране, ту су традиционалне услуге које најчешће налазимо у већим градовима и које спроводи јавни сектор (центри за социјални рад или посебне јединице) – прихватилишта и прихватне станице. У две трећине случајева (у односу на укупан број услуга), ове услуге се финансирају из средстава локалне самоуправе и ни у једном случају не пружају их НВО. Слична ситуација је са клубовима за старе, где је учешће НВО сектора опет симболично, а у 68% случајева финансиране су из општинских фондова. Другу групу услуга чине, пре свега, помоћ и нега у кући за старе. За ову услугу држава је последњих година давала издашно суфинансирање, она не захтева институционалну припрему (зграду, посебно плаћено стручно особље и сл.), лако се успоставља и лако се гаси. Ова услуга постоји у 71% посматраних

<sup>146</sup> Ова услуга често је спојена са услугом помоћ у кући за старе.

општина, од тога сваку другу финансира локална самоуправа. Коначно, трећу групу услуга чине релативно новије услуге, чијем развоју су замајац дали међународни донатори. Дневни центар за децу са инвалидитетом постоји у 42% општина и сваки други финансира локална самоуправа. Слична ситуација је и са дневним центром за особе са инвалидитетом.

Ови подаци дају индиције о томе какве су преференције локалних актера у погледу успостављања локалних услуга, чиме се руководе у одлучивању и коначно, какви су изгледи грађана да добију услуге. Локалне самоуправе склоније су да отварају програме за старе и разлоге треба тражити у карактеристикама ове корисничке популације: стари су релативно бројни и њихов број неће се смањивати или евентуално нестати услед успешних интервенција (што можда може бити случај са, на пример, децом са проблемима у понашању) нити су маргинализовани као особе са инвалидитетом или Роми (тако да свако има искуство старости пред собом, у оквирима своје породице или суседства). Из ових разлога, интереси за успостављањем услуга за старе јасније су артикулисани и наилазе на мање препрека. При томе, не треба занемарити ни одлике доминантне услуге из ове области: помоћи и неге у кући. Као што смо рекли, ова услуга је јефтина, једноставно се покреће и укида и не захтева никаква институционална или инфраструктурна улагања.

Следећи важан закључак је да локалне самоуправе преферирају програме директне материјалне помоћи. Разлоге треба тражити најпре у раширеном сиромаштву и финансијским тешкоћама које имају чак и породице које се не налазе испод цензуса<sup>147</sup>. Поред тога што непосредно одговарају на најургентније потребе, локални програми социјалне помоћи имају велики политички значај за локалне политичаре и имају ниске трансакционе трошкове, тако да највећи део опредељених средстава дође до крајњих корисника.

---

<sup>147</sup> Овде ваља имати на уму да званична статистика занемарује концепт релативног сиромаштва, инсистира на концепту апсолутног сиромаштва и при томе чак захтева да се при статистичким прорачунима појединцима и породицама импутирају приходи од натуралне производње. Проблем с овим рестриктивним приступом је у томе што занемарује потребе за новцем код појединаца и домаћинстава који, на пример, могу имати храну са имања, а новац им треба за здравствену услугу. Истраживање сиромаштва и социјалне искључености на селу показује да се породице сусрећу управо са оваквим и сличним проблемима (немају средстава за здравствено осигурање, плаћање медицинских апарата и лекова и сл., cf. Цвејић, *et al.* 2010). Овај налаз потврђују и подаци добијени овим и другим истраживањима који показују да се највећи део локалних материјалних давања троши на здравствене услуге.

Подаци показују велике неједнакости између општина у погледу степена развоја услуга: по правилу, неразвијене општине имају неразвијену социјалну заштиту и обрнуто<sup>148</sup>. Неки од државних интервенција биле су усмерене на смањивање неједнакости између општина (SIF, 2003). Упркос томе, анализе показују да су развијеније општине успевале да привуку четири пута више ванбуџетских средстава (на пример, из државних и међународних фондова) него неразвијене општине (Вуковић, Чалошевић, 2009). То, између осталог, показује да су многи централни фондови додатно продубљивали неједнакости између општина у погледу степена развоја социјалних услуга.

Разлике између општина указују на неједнаке могућности становника различитих делова земље да добију подршку од државе и да им буду испуњена социјална права. Идеја да се социјална права могу остварити уколико се испуне услови који се тичу самих корисника (на пример, тест понашања) и државе (на пример, испуњавање социјалних права зависи од тога да ли је донета одговарајућа одлука, да ли су издвојена буџетска средства) подрива концепт социјалних права. То потврђује налазе о контекстуализацији социјалних права: да ли ће социјално право бити испуњено зависи од способности државе или локалне самоуправе да отвори услугу или јавни програм који ће омогућити испуњење права (*cf.* Сох, 1998). Корисници тих права или грађани немају много механизма на располагању да затраже одговорност за неиспуњавање обавеза од стране државе. У том смислу, не чуди што нови Закон о социјалној заштити много ређе наводи социјална права, а више говори о услугама (иако реторика социјалних права није у потпуности напуштена, пракса потврђује да је заправо није реч о правима него о услугама заснованим на локалним административним, стручним и, у крајњој линији, политичким одлукама. У наредним одељцима позабавићемо се друштвеним факторима који утичу на одлуке локалне самоуправе да успоставља локалне услуге социјалне заштите.

---

<sup>148</sup> Иначе, стопе социо-економских неједнакости међу српским општинама су велике. Када се посматра општи ниво социо-економског развоја, регионалне неједнакости у Србији међу највишим су у Европи и крећу се у распону од 1 према 7 на нивоу општина. Када је реч о стопама незапослености, однос између најразвијенијих и најнеразвијенијих општина је чак 1 према 10 (Јакопин *et al.*, 2009). Стопа апсолутног сиромаштва у сеоским подручјима југоисточне Србије креће се и преко 18% и три пута је већа од националног просека.

## 6.2.2. Планирање и наручивање услуга

Као што смо већ напоменули, локалне самоуправе имају кључну улогу у планирању и спровођењу локалних услуга социјалне заштите. Нови Закон о социјалној заштити ставља још већи нагласак на улогу локалне самоуправе. Не само да је одговорна за финансирање услуга, већ има обавезу да их наручује према правилима јавних набавки (чл. 64). Закон наводи да је локална самоуправа одговорна за финансирање следећих услуга: дневне услуге у заједници; услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом; услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености, утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености изнад републичког просека; саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља; остале услуге социјалне заштите у складу са потребама локалне самоуправе; једнократне помоћи и други облици помоћи; програми рада установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе; програми унапређења социјалне заштите у јединици локалне самоуправе; иновационе услуге (чл. 209). Када је реч о планирању услуга, ни Закон о социјалној заштити нити Закон о локалној самоуправи не нуди јасна решења. Закон о локалној самоуправи каже да је у надлежности општине да оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља (чл. 20). Закон о социјалној заштити на једном месту каже да Центар за социјални рад, у складу са актима јединице локалне самоуправе, учествује у пословима планирања и развоја социјалне заштите у јединици локалне самоуправе (члан 119). На основу овог закључујемо да је имплицитна намера законодавца била да локалне самоуправе и *планирају* и *финансирају* локалне услуге социјалне заштите.

Неки механизми већ су операционализовани кроз пројекте које је водило ресорно министарство на основу Стратегије развоја социјалне заштите. Међу њима су локални савети за социјална питања и локални стратешки планови за социјалну заштиту (ВРС, 2005б). Већ смо поменули пројекте које су финансиралиДФИД, норвешка влада и ЕУ, кроз које је око 120 локалних самоуправа прошло кроз процес успостављања локалних савета и израде локалних стратегија. У тренутку када је ово истраживање спровођено (крај 2010 и почетак 2011) већина испитиваних општина имала је такво тело (77%). Да бисмо видели колико тих тела заиста ради, као критеријум функционалности узели смо да су одржана макар три састанка током 2010. године. Таквих општинских тела је далеко мање – 47%. Још је мање њих која су спровела анализу стања у области локалне социјалне заштите, односно, политике – 39%.

**Табела 7. Постојање и функционисање локалних координационих тела**

	Процент у узорку
Постоји општинско тело задужено за планирање и праћење социјалне политике/заштите	77%
Општинско тело је одржало најмање три састанка током 2010. године	47%
Општинско тело је извршило процену стања у области социјалне заштите/политике у општини током 2010. године	39%

Слично томе, велика већина општина има стратегије, чак 83% испитиваних општина тврди да има локалну стратегију социјалне заштите или социјалне политике. Две трећине општина има акционе планове за спровођење тих стратегија које и финансира. Међутим, интервјуи су нам указали на следеће: општине не финансирају те планове као такве, већ су различите активности расуте по буџетским линијама (а спроводе их, на пример, ЦСР или дом здравља), а касније се у извештавању оквалификују као финансирање акционог плана. Овакав опрез потребан је и када тумачимо податак да готово половина општина наручује услуге. Интервјуи указују да се у локалне јавне набавке

убрајају сви локални позиви за подношење пројеката и финансирање услуга. То значи да смо ми поштанским упитником заправо открили да 45% посматраних општина има неке процедуре за финансирање услуга, укључујући и оне које перципирају као наручивање.

**Табела 8. Локалне стратегије и њихова примена**

	Процент у узорку
Локална самоуправа је усвојила локалну стратегију социјалне заштите/политике	83%
Усвојен је акциони план за 2010	75%
Општина финансира акциони план за 2010	64%
Локална самоуправа има процедуре за наручивање услуга	45%
Финансијска средства су дистрибуирану кроз процедуре јавних набавки	40%

Локалне самоуправе и локални актери показали су, чини се, ентузијазам при успостављању нових структура и писању и усвајању докумената. Како је време пролазило, координациона тела нису више посматрана као сегмент у доношењу локалних јавних мера и одлука. У свим општинама у којима смо радили интервјуе наишли смо на слабу институционалну подршку овим телима и процесима<sup>149</sup>. Као и на националном нивоу, прописи, процедуре, нова тела не опажају се као обавезујући или као водичи за рад. Напротив, примећује се један инструменталан и краткорочан однос према законима, прописима и телима. Овакве и сличне структуре успостављане су јер су биле део донаторских пројеката, а не самостални одговор локалних самоуправа на идентификоване потребе заједнице, корисника и самих локалних самоуправа.

Овај одељак нам је указао да постоји један „неформалан“ однос према државним пословима и прописима, да се многи од њих посматрају у краткорочној политичкој или пројектној перспективи, те да су, што је посебно

<sup>149</sup> Један испитаник се пожалио: „Наша општина није хтела да успостави тим који би се бавио применом стратегије. Запослили су много људи, али не и њих. И то је штета!“

занимљиво, нека решења примењена су иако су у супротности са институционалном културом и моделима рада. Ту посебно мислимо на концентрисање послова планирања и наручивања услуга у органима локалне самоуправе, као један институционални „трансплант“ без пратећих решења, за који интервјуи указују да није у складу са капацитетим општинских управа, очекивањима руководиоца општине и јавних служби (наишли смо на раширено схватања да је ЦСР тај који разуме локалне социјалне прилике и потребе и да ЦСР треба да се бави планирањем, у име општине), те уобичајеним праксама. Ми верујемо да ови налази показују да се већ сада могу уочити велике мањкавости које прате примену закона. Но, као што смо већ рекли, циљ ове анализе није да покаже да се закон не примењује. Напротив, ми желимо да испитамо који су то друштвени фактори који утичу на примену закона, а посебно који фактори утичу на његову слабу примену. У наредним поглављима позабавићемо се детаљније ставовима, вредностима, нормама и праксама које утичу на примену права која је резултирала стањем каквим смо га управо приказали.

### **6.3. Друштвени услови примене права**

Анализа друштвених услова примене права пратиће теоријски оквир постављен у другом поглављу. Први корак у разумевању примене права јесте концепт правне архитектуре. Правна архитектура је нормативна структура унутар које државни и јавни службеници делују: она дефинише задатке и како ће бити спроведени (Galligan, 2007: 297). Правна архитектура укључује различите облике: *нормативна структура* (природа правних норми и стандарда који спецификују шта треба да се уради и како; може да се јави у облику базичних диктата или стандарда које треба испунити), *исходи* (очекивани резултати примене закона; шта треба да се уради да би примена била потпуна и успешна), *механизми* (ресурси који стоје на располагању да би се постигло поштовање закона; крећу се од различитих процедура, казни, преговора и убеђивања) и *лекови и процедуре* (који се крећу од хапшења до, на пример, претњи необнављањем лиценце) (*Ибид*: 300-307; *cf.* Cotterrell, 1992: 259-270).

Други фактор који утиче на примену права је *социјалноокружење*. Социјално окружење дели се на два дела: правно окружење и шире социјално окружење. Правно окружење бави се питањима која директно произлазе из правног дизајна (шта тачно закон захтева, шта се рачуна у законе или какав је статус меких закона, какве препреке постоје да се закон узима озбиљно када постоје бројне регулативе, употребе дискреционих моћи итд.) (Galligan, 2007: 312-317). Шири социјални контекст односи се на вредности, идеје, веровања, друштвене институције, релације и акције које утичу на примену закона (Galligan, 2007: 320-327). Следећи Грифитса, ми ћемо претпоставити да су различите социјалне сфере у значајној мери аутономне и да формулишу сопствена правила о томе како ће се правила примењивати (Griffiths, 2003). Државна бирократија је једна таква полу-аутономна социјална сфера. Њу чине локални актери из ЦСР, локалне самоуправе, јавних установа и других институција. Они заправо чине мреже истакнутих локалних појединаца (локалне елите). Односи моћи унутар ових мрежа играју важну улогу у преговорима који прате процес примене права. Кључни фактори на које ћемо обратити пажњу укључују ставове и идеје званичника, како службеници виде и како се баве законом и правним окружењем, друштвеним релацијама, унутрашњом структуром, као и институционалним аранжманима у ширем смислу.

Као и аутори групне студије ЦЈДС (Беговић *et al.*, 2007) и ми сматрамо да друштвени услови утичу на ставове појединаца. Полазимо од претпоставке да ставови појединаца којима ћемо илустровати вредности и праксе које стоје у вези са применом права представљају одраз друштвених структура и деловања. У наставку текста ми ћемо се најпре позабавити анализом квалитативних података, то јест, схватањима и ставовима представника локалних установа о процесу примене права. На основу ових налаза, као и уз помоћ секундарних истраживачких података, покушаћемо да осликамо правну културу у Србији. Будући да сматрамо да појам правне културе добија своје пуно значење и објашњавалачку функцију тек у пару са анализом структура које доводе до формирања неких конкретних ставова које чине феномен правне културе, ми ћемо се у последњем делу овог одељка позабавити социолошко-историјском



анализом структурних предуслова за успостављање правне државе у Србији. Успостављање правне државе је сложен подухват, а дати објашњење зашто у некој држави није успео тај подухват представља не мање сложен задатак. Из тог разлога, ми ћемо се у анализи ограничити на феномене које смо захватили нашим теоријским оквиром: унутрашње актере (елите и средње слојеве као могуће носиоце друштвених интереса који теже успостављању правне државе), државу и њене ресурсе као кључну друштвену институцију за успостављање правне државе, и променљиви савремени друштвени контекст уоквирен процесима глобализације и пост-социјалистичке трансформације. Зато ће неки важни сегменти анализе бити изостављени – међународни контекст, политички фактори итд.

### 6.3.1. Друштвени услови примене права

Интервјуи са кључним појединцима у општинским управама и центрима за социјални рад указују на тешкоће у примени права. Ипак, непримењивање закона није опште објашњење правног или друштвеног окружења у коме локални службеници раде и живе. Закон се примењује и током многих интервјуа улазили смо у детаљне анализе овлашћења, активности и планова која су указала да се у свим оквирима одвија пажљиво одмеравање обавеза и права, као и законских ограничења. Анализа која ће бити изложена овде нема за циља да покаже само јазове у примени права – на мањкавости те стратегије већ смо указали (*cf.* Sarat, 1985; Sarat and Silbey, 1998; Griffiths, 2003). Ми желимо да укажемо на специфичне *институционалне и културне механизме* који су на делу и када се примењује право и када се не примењује и који одређују у великој мери како ће се закони, али и јавне мере дефинисати и примењивати у оквирима локалних самоуправа.

Теренским истраживањем идентификовали смо две кључне одлике друштвених односа у локалним заједницама које утичу на примену права: *неформализам* и *правни цинизам*. Под неформализмом подразумевамо велику улогу неформалних мрежа, незваничних канала комуницирања, преговарања и

одлучивања, те већу улогу истакнутих појединаца него институција, у доношењу одлука и спровођењу закона. Под правним цинизмом подразумевамо одбацивање важења правних норми, спремност да се правда кршење закона и одсуство очекивања да ће закон бити примењен<sup>150</sup>.

Примена закона у локалним оквирима зависи од неформалних мрежа које чине утицајни појединци у локалној заједници<sup>151</sup>. Примена законски одредби често не зависи само од једног актера. У таквим случајевима, потребна је сарадња различитих локалних актера. Што су везе између појединаца који заузимају руководеће положаје у локалним институцијама јаче, то је повољније окружење за примену права. Договори око одлука и преговори око, на пример, оснивања услуга или решавања неких конкретних случајева (на пример, заштита жена жртава насиља) одвијају се неформалним каналима. У једном од разговора директорка центра за социјални рад пожалила се да нови председник општине (који је дошао из корпоративног сектора) захтева да комуницирају писмено, електронском поштом. Она је изнанађена тим захтевом који није у складу са њеним социјалним и пословним искуством<sup>152</sup>. Сви испитаници наглашавају значај неформалних мрежа које се заснивају на пријатељству, познанству и поверењу и неформалне комуникације која се одвија у њима. Оне представљају оквир за доношење одлука и спровођење закона. Као што показују наредна два примера, постоје јаки подстицаји да се стабилност мрежа не угрожава.

*Директорка центра за социјални рад прима позив из основне школе којим се пријављује случај насиља у породици. Они кажу да је реч о кћерки локалног предузетника „који има историју насилног понашања према многим људима у свом окружењу“. Директорка центра за социјални рад захтева званичан допис да би могла да реагује. Пали факс машину и чека „папир са именом девојчице“.*

---

<sup>150</sup> Ми не тврдимо да смо овим исцрпили све одлике локалних “социјалних сфера” - напротив, врло је вероватно да би детаљније истраживање открило још низ норми и вредности које посредују у примени права и које, на неки начин, могу бити релевантне за цело српско друштво.

<sup>151</sup> За кратак приказ мрежне анализе cf. Бабовић, 2006; Петровић, 2006.

<sup>152</sup> „Како да му пишем мејл са захтевом да општина финансира дневни центар [програм из њене надлежности]? Ако га не видим уживо, како ћу га убедити?“

*Случај није никада званично пријављен и она није могла да реагује. „Рекла сам им, само ми пошаљите факс и после тога све је у мојим рукама. Кажу да су се бојали. Касније сам им рекла: закон вас обавезује да пријавите случај. Али, ништа се није догодило“.*

Друга илустрација односи се на хоспитализацију пацијента са тешким менталним поремећајем и историјом агресивног понашања. Центар за социјални рад није могао да добије помоћ од локалне станице полиције и дома здравља.

*„На крају, каже директор центра, двоје нашег особља одвезли су га у установу која је 500 км удаљена од наше општине, невезаног и опасног, у старој Застави Флорида“.*

У оба случаја закон није примењен јер други актери нису испунили своје законске обавезе: представници основне школе морају да пријаве насиље, док представници дома здравља морају да обезбеде одговарајуће услуге пацијентима свих категорија. Они то нису урадили и, као и у другим случајевима, никаквих последица није било. Директори, шефови одељења, начелници, и други локални актери нису увек расположени да друге чланове ових неформалних мрежа критикују у случајевима када нису одговорили на њихове захтеве и када због тога нису могли да примењују закон. То се објашњава потребом да се “буде добар” са осталим члановима мреже. Ако се добри односи унутар мреже одржавају, већа је вероватноћа да ће мрежа и у будућности доносити користи својим члановима.

Неформализам смо до сада посматрали као друштвени контекст у коме се закон примењује. Важне политичке одлуке (да ли ће се отворити нека услуга) такође се доносе у атмосфери неформалних мрежа, које често имају облик мрежа патронаже и клијентелизма. За доношење одлука, примену закона, решавање проблема, важан (мада не увек и одлучујући) оквир представљају ванправне и ванадминистративне (то јест, неформалне) процедуре и неформалне мреже. Комуникација унутар тих мрежа није формална, њихови

актери их разумеју као пословне односе који почивају на поверењу и личном познанству. Посебно место у мрежама имају утицајни појединци. Квалитативно истраживање указује на раширено уверење да ће се у многим случајевима закон применити само ако су кључни појединци у локалној власти *заинтересовани* да подрже примену закона. Када је реч о отварању локалних услуга као део одговорности локалне самоуправе (на пример, дневни центар за особе са инвалидитетом који, према Закону о социјалној заштити, отвара и финансира локална самоуправа), најважнију улогу играју лобисти (на пример, директори центара за социјални рад и кључне локалне невладине организације) и ако су довољно упорни приволеће општинско веће и председника општине да се отворе услуге. Кључни представници локалне самоуправе описивани су следећим терминима: отвореног духа, одговорни, приступачни, саосећајни, проактивни и сл. Процес успостављања услуге такође се види као високо индивидуализован ток поступака и одлука. На тренутке, изгледало је да се позитивна реакција представника локалне самоуправе посматра као добронамерност, а не као регуларна политичка реакција. Слична је ситуација и код примене јавних овлашћења, упркос чињеници да она носе већи степен правне обавезности. Што је степен повезаности локалних актера већи и што су неформалне сарадничке мреже јаче, то је већа вероватноћа да ће закон бити примењен. Ако се закон не примени, то се прима са осећањем неизбежности и непромењивости, тако да такве ситуације ретко доводе до реакција, поготово не званичних. Као што смо рекли, актери по правилу теже да проблеме реше у неформалним оквирима, док се изношење тешкоћа у примени закона и међусобној сарадњи доживљава као подривање неформалних мрежа на којима почива рад локалних институција, па и сама примена закона.

Слабе институције су друга страна друштвених околности у којима важно место имају утицајни и јаки појединци. За сада се нећемо бавити узрочно последичним односима, већ само нагласити: појединци су јаки када су институције слабе, неке због буџетских ограничења (центар за социјални рад и општина), неке због своје институционалне архитектуре (центар за социјални рад), а неке због „институционалног овладавања“ од стране партија и локалних интересних група (опет локална самоуправа). Све су то обрасци који су опажени

и на републичком нивоу (*cf.* нпр. Антонић, 2006; Лазић *ур*, 2000; Павловић, 2006; Вуковић, С, 2003; Вуковић, С, 2005). У околностима у којима су институције слабе, *актери* имају доминантну улогу. Отуда и тако раширено уверење да се треба ослањати на појединце и на везе уместо на процедуре и на институције, на добронамерност уместо на обавезу. Појединци који заузимају кључне позиције у структурама моћи у локалним заједницама опажају се и као *подстицајни фактор* и као *препрека* за успостављање услуга и примену закона. Од њих и њихових интереса, као и од механизма контроле и притиска зависи колико ће институције јачати. Све скупа, ови налази показују да се закон примењује у атмосфери неформализма и индивидуализованих механизма примене.

Иако локалне услове не одликује масовно кршење закона, редовни послови центара за социјални рад и успостављање и вођење локалних услуга социјалне заштите не одвијају се у атмосфери неподељене подршке и одређености за примену права међу локалним актерима. У многим интервјуима, представници локалних институција жалили су се да се закон не примењује и да друге институције не раде у оквирима својих мандата. Испитаници показују јасну свест да закон треба поштовати, али се ретко сусрећу са осудама кршења закона и препрека на које наилазе. У вези с тим, директор једног центра за социјални рад изјављује: „Нисам приметио да се санкције примењују када се закон није поштовао“. Испитаници не виде да се закон примењује као последица неке врсте бирократског аутоматизма. Пре је примена закона, као што смо видели, резултат различитих лобистичких активности, преговора, утицаја, формалних и неформалних мрежа у заједници и блиских међусобних односа између кључних руководиоца и општинских политичара.

Овде је реч о примени закона који се тиче грађана са најмањим уделом у друштвеној моћи. Зато се са те стране не очекује осуда и притисак за спровођење закона. Вероватно да би у неким другим областима „корисници“ или заинтересована правна и физичка лица којих се примена закона тиче чинили део неформалних мрежа унутар којих се креирају механизми за спровођење закона. Овако, све остаје на актерима из јавног сектора. Они, поред тога што

кршење норми не осуђују, имају релативно ниска очекивања у вези са применом и функционисањем закона уопште. Закон се не перципира као механизам за решавање социјалних конфликта и као механизам који омогућава управљање друштвеним процесима. Напротив, ту улогу у перцепцији наших сарадника имају утицајни појединци (политичари, пре свега) и мреже појединаца на које се могу ослонити.

У оквиру истог истраживања рађени су интервјуи и са актерима са републичког нивоа (министри, државни секретари и помоћници министара) и ови интервјуи указали су на утисак међу доносиоцима одлука да се закони често ни не доносе са чврстом свешћу о томе да ће се примењивати. Некада не постоје сви механизми неопходни за примену закона – не постоје подзаконски акти, институције које ће га примењивати, неопходна знања или буџетска средства. Појединци који доносе закон по правилу су тога свесни и прилазе овом проблему с осећањем неизбежности: закони се морају доноси из политичких разлога, њихово доношење, па самим тим и чињеница да неће бити примењивати јесу неизбежни. Дакле, и када је реч о доношењу, а не само примени, закони, правила, стратегије и упутства „нису увек схваћени озбиљно“.

### 6.3.2. Правна култура

Службеници не примењују закон у вакууму, они се стално налазе у интеракцији са другим појединцима, а на њих утичу друштвене структуре и процеси. Један од важних аспеката социјалног окружења у коме се примењује право представљају ставови грађана о примени и обавезности права. Из друге перспективе гледано, то представља део правне културе једне заједнице. Ми верујемо да ће преовлађујући ставови и вредности управо у вези с тим – да ли се право примењује, да ли други људи поштују законе и да ли ми треба да их поштујемо – у великој мери утицати на примењивање или непримењивање закона. Зато ћемо се у овом одељку позабавити скицирањем једног аспекта правне културе у Србији и анализом њеног утицаја на процес примене закона.

За Фридмана (Friedman), правна култура је мрежа вредности и ставова у вези са правом. Правну културу чине они елементи културе уопште – обичаји, ставови, начини на који се ради и мисли – које нагињу друштвене снаге ка или од права (Friedman, 1975: 15). Правна култура објашњава када, зашто и где људи користе право, правне институције или правне процедуре, а када користе друге институције или не раде ништа (*Ибид*: 76). Анализе делотворности закона, односно његове примене, за њега су истраживања правне културе (Friedman, 1969: 34-38). За Нелкена (Nelken), правну културу представљају релативно стабилни обрасци правно оријентисаног понашања и ставова. Елементи правне културе крећу се од броја и улоге правника или начина на који се именују у контролишу судије, преко различитих облика понашања као што су парничење и стопе затварања, до мање ухватљивих аспеката као што су идеје, вредности, тежње и менталитети (Nelken, 2004: 1). Фридман прави разлику између „унутрашње“ и „спољашње“ правне културе. Интерна правна култура односи се на идеје и праксу представника правничке професије, док спољашњу правну културу чине ставови и вредности ширег друштвеног окружења. Он је сматрао да се у социолошко-правним истраживањима пренаглашава значај унутрашње правне културе (Nelken, 2004: 8). Појам правне културе може се концептуализовати са много више дисциплине, на пример, преко више поддимензија вредности и ставова обичних грађа, као што су ставови према владавини права, неутралности права анд релативна важност која се придају индивидуалним слободама (*cf.* Gibson and Caldeira, 1996).

Познати британски социолог права Роџер Котерел један је од противника употребе овог појма. Он сматра да је тај појам превише нејасан да би могао да допринесе објашњавању правних феномена и да га Фридман користи на импресионистички начин (Cotterrell, 2006: 88; Cotterrell, 1997). Већи део оно што Фридман покушава да објасни појмом правне културе Котерел жели да објаснити уз помоћ термина идеологија. Он сматра да је тај термин бољи јер успоставља јаснију везу са правном доктрином: она је састављена од елемената и когнитивних идеја претпостављених у, изражених и обликованих кроз праксе развоја, интерпретирања и примене правне доктрине (Cotterrell, 2006: 88-89). Котерел више наглашава моћ професионалне заједнице и доктрине на шире

контекстуално окружење, за разлику од Фридмана, који се бави ширим аспектима окружење, то јест, културом као детерминантном закона. У том смислу, каже он, појам идеологије може бити кориснији као теоријски оквир јер омогућава да се истражују механизми којима професионални државни правни системи врше утицај или преводе и тако омогућавају да се оснаже шире структуре вредности, веровања и ставова (*Ибид*: 90). У основи његове критике појма правне културе стоји уверење да се многе студије у области социологија права окрећу од строгих научних оквира ка интерпретативном приступу, али он истовремено признаје да је проучавање правне културе значајно јер указује на сложеност социјалног окружења у коме се налазе модерни правни системи (*Ибид*: 95; за један „интерпретативни“ приступ *cf.* Nelken, 2004).

У оквирима овог рада, ми ћемо под правном културом подразумевати ставове о нормама (законима, правилима понашања и сл.) и њиховој улози у друштву. Правна култура једне заједнице утиче на појединце и њихове одлуке у вези са нормама – да их поштују или не – али и више од тога, правна култура одређује и садржи схватања о томе колико су важне и колико важе норме, под каквим утицајима настају, у чијем су интересу итд.

У нашој анализи ми ћемо поћи од претпоставке да су ставови, вредности и праксе које прате стварање и примену права последице специфичних друштвених структура и интереса и да оне нису независна варијабла, али да у великој мери објашњавају процесе и исходе на страни стварања и на страни примене права<sup>153</sup>. Као што верујемо да ауторитарност или традиционализам нису кључне варијабле за објашњавање спорог напретка у демократизацији (Вуковић, 2007), тако ћемо и у овом тексту покушати да покажемо да се кључни фактори налазе у равни „опипљивих“ друштвених структура и интереса. Међутим, једном када се успостави једна специфична правна култура, она постаје *modus operandi* правног, а у ширем смислу и привредног и

---

<sup>153</sup> Сличан аргумент налазимо у назнакама и код Котерела. Када говори о напорима да се проучавају „друштвене детерминанте специфичних институционалних разлика у државним правним системима или разликама у праксама, стиловима и организацијама, или обрасцима по којима грађани улазе у итнереакцију са правом и његовим агенцијама“, он на једном месту каже да је много плоднији приступ да се пође од специфичних „политичких структура и политичких идеологија“ и објасне разлике у обрасцима правних процедура (*ибид*: 90)



административног система. Правна култура је тада скуп пракси, вредности и знања које чини социјално поље унутар кога се правне норме стварају и примењују. У том погледу, један њен сегмент чини нам се посебно важним. Када смо се (у другом поглављу, одељак 2.4.3) бавили условима које Тамапаханаводи за успостављање владавине права, поред независног судства и снажне професије правника, нашли су се и неки који се непосредно односе на правну културу, иако их нисмо тако називали: раширено уверење и оријентација међу грађанима и државним службеницима да закон влада и да треба да влада и правна традиција међу самим правницима која је усмерена ка поштовању владавине права (Тамапаха, 2007). Без раширеног уверења да закон *de facto* да влада и да *треба да влада*, владавину права није могуће успоставити у једном друштву. У многим ситуацијама, поштовање закона неће бити само питање процене изгледа да прекршилац буде ухваћен и кажњен, него и израз уверења да је поштовање закона и правила начин на који се живи и поступа у датом друштву.

Прецизнију операционализацију правне културе ми не можемо дати јер у оквирима овог рада ми нисмо спровели емпиријско истраживање правне културе. Елементе правне културе ми ћемо покушати да конструишемо на основу различитих података из емпиријских истраживања која су националном нивоу спроведена у Србији у последњих десет година (Беговић, *et al.* 2007; ИСИ, 2007; WBC, 2005 и др.). Уз сва методолошка ограничења које прати овај приступ комбиновања различитих секундарних извора података, ми сматрамо да ови подаци дају једну релативно тачну слику правне културе у Србији.

### 6.3.3. Правна култура у Србији

У овом одељку покушаћемо да конструишемо екстерну правну културу у Србији. Две кључне одлике социјалне сфере у којој се спроводи Закон о социјалној заштити – неформализам и правни цинизам – налазимо и као елементе опште правне културе у Србији. Неформализам ћемо, за потребе ове анализе, операционализовати преко спремности за примену неформалних

канала за решавање правних и имовинских питања или приступа јавним услугама и искуства у таквим стратегијама. Правни скептицизам ћемо операционализовати преко спремности да се прихвате или осуде кршења правних норми.

Начелно, становници Србије осуђују кршење закона и корупцију и подржавају владавину права. Ранија истраживања ЦЈДС показују да постоји између 7.7% и 12.9% испитаника који сматрају да корупција може бити оправдана (Беговић *et al.*, 2007: 57). Истраживање из 2003. године показује да 90.8% испитаника сматра да је увек неисправно подмитити службеника да би се добила услуга, а само 7.7% да је то исправно (СЕЕССП, 2003)<sup>154</sup>. Када се у истраживањима спустимо са општих исказа о вредностима на конкретне ситуације и поступке, добија се нешто другачија слика. Истраживања показују да и даље постоји висок проценат становника који су, на пример, спремни да учествују у корупцији да би решили неки конкретан проблем. Та спремност није се значајније мењала у периоду између 2001. и 2006. године (то јест, у периоду када је корупција и јавно почела да бива перципирана као један од кључних проблема са којима се Србија суочава, а постала је и предмет јавних дебата, медијског извештавања и сл.).

---

<sup>154</sup>Једини нама познат изузетак јесу налази истраживања Института за социолошка истраживања Филозофског факултета из 2007. године, према којима 31.2% испитаника сматра да постоје ситуације у којима је оправдано решити проблем потплаћивањем, док се са тим ставом не слаже 53.3% испитаника (ИСИ, 2007). Једина разлика коју видимо јесте она у формулацији питања: „решити проблем“ уместо „добити услугу“ и она би могла да објасни разлике у добијеним резултатима.

**Табела 9. За које услуге бисте били спремни да платите мито?**

Услуга	2001	2006
Да бисте добили бољу лекарску услугу	50.9%	50.3%
Да бисте се запослили (запослили некога)	41.2%	41.1%
Да не бисте платили царину	37.7%	27.2%
Да бисте обезбедили неку комуналну услугу	29.3%	24.9%
Да бисте добили дозволу за градњу	26.8%	23.4%
Да бисте добили неки судски спор	21.0%	16.1%
Да не бисте платили мандатну казну	15.9%	15.3%

Извор: Беговић *et al.*, 2007: 63

Дакле, док је мали број испитаника спреман да оправда мито или да призна да учествује у коруптивним поступцима, веома је висок проценат оних који очекују да ће други у томе учествовати. Такви ставови су плодно тло за оправдавање корупције: ако је вероватно или извесно да ће сви или већина учествовати у коруптивним радњама, онда је за мене оправдано или рационално да и ја то учиним.

До још јасније промене у ставовима испитаника долази када треба да оцене туђе, а не своје понашање. Када су били питани да ли је вероватно да ће људи понудити службенику новац да би решили свој проблем, 78% испитаника у истраживању ЦЛДС сматрало да је то вероватно, 82% да је вероватно да ће дати поклон, а 81% да ће учинити службенику услугу. Ова студија показује да је одбојност према корупцији и отпорност на коруптивни притисак најмања код оних код којих постоји већа вероватноћа да ће се наћи у ситуацији да дају или примају мито – међу млађим и имућнијим испитаницима. Насупрот томе, пензионери и старији испитаници, као и они нижег материјалног стандарда, показују мању спремност да прихвате или оправдају овакво понашања, због мале вероватноће да у њему учествују или захваљујући чињеници да се,

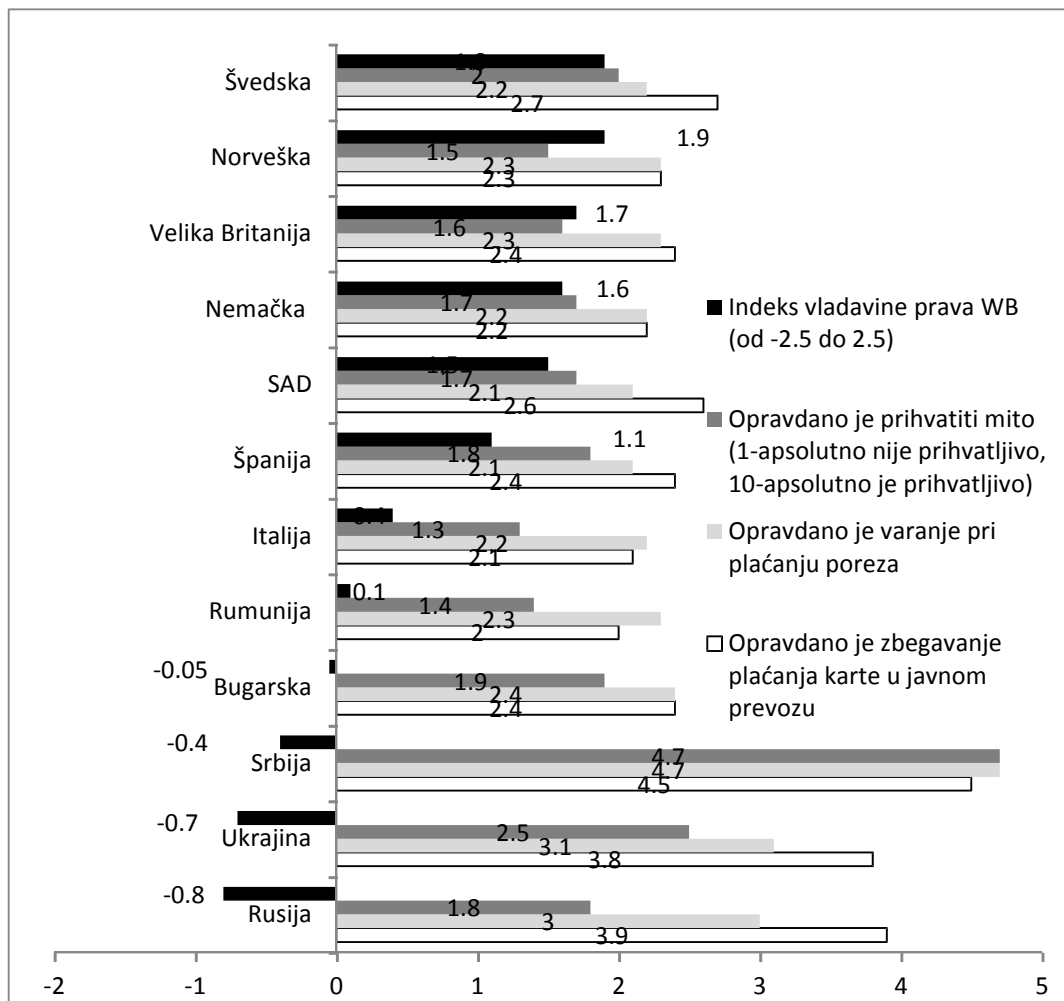
насупротив млађим генерацијама, нису социјализовали у временима криминала, одсуства владавине закона и опште аномије (Беговић *et al.*, 2007: 58-64)<sup>155</sup>.

Да бисмо добили слику о компаративни одликама екстерне правне културе, послужићемо се подацима из упоредног Светског истраживања о вредностима (WWS, 2005). Подаци из ове серије истраживања показују да је степен толеранције на кршење прописа врло висок. Степен толеранције према кршењу закона и прописа већа у земљама са лошијим показатељима у вези са владавином права. Испитаници из Србије, у поређењу са испитаницима из других земаља, показују већу спремност да оправдају кршење норми садржаних у исказима о возњи у јавном превозу без плаћене карте, избегавању плаћања пореза и прихватања мита. Та спремност је два до три пута већа него у развијеним земљама као што су САД или земље чланице ЕУ. У погледу овог „правног цинизма“, само се Русија и Украјина могу мерити са Србијом.

---

<sup>155</sup> Млађи становници Србије немају искуство живота у бившој Југославији. Та држава није била позната по заштити права и слобода појединаца, а социолошка истраживања указују да се грађани нису ни осећали једнаки пред законом (одељак 4.4.3). Али, бивша Југославија је исто тако била далеко од стања раширеног непоштовања закона, злоупотребе власти, претварања државних ресурса у приватне, те урушавања државних институција, као што је то био случај са Југославијом, односно, Србијом после 1990. године.

Графикон 3. Спремност да се толерише кршење норми (WWS, 2005)



Сви до сада изложени подаци указују да је „екстерна правна култура“ у Србији обележена малом спремношћу да се поштују закони, високим степеном моралног и правног цинизма, те да се овакви ставови пре могу наћи код младих него код старијих. Грађани Србије показују велику спремност да користе неформалне канале за решавање својих проблема, личних и пословних. Они такође у великом проценту очекују да ће и други то радити. Иако на начелном плану многи подаци показују декларативну подршку доследној примени закона и владавини права, детаљнија испитивања показују спремност да се оправда кршење закона. У наредним одељцима покушаћемо да успоставимо везу између

ових ставова и општијих ставова и вредности о моралним и правним нормама и њиховом месту у друштву.

#### 6.3.4. Друштвена аномија

Досадашња истраживања показују да је у Србији раширено уверење да је корупција обухватила готово све сегменте друштва. Истраживања такође показују да постоји корелација између перцепције корупције и општег става испитаника према друштвеним и политичким приликама и власти. То значи да су појединци који су критичнији према власти склонији да тврде да је корупција раширена. Транзициони губитници, како каже Мирјана Васовић, сматрају да је друштво у већем степену корумпирано него што то процењују остали припадници друштва (Васовић, 2007: 233). Поред тога, испитаници чешће тврде да је корупција друштвени него њихов лични проблем, и сва истраживања систематски потврђују да су искуства корупције (давања или примања мита) ограничена на мањи сегмент популације (Васовић, 2007; Беговић *et al.* 2005; Вуковић, 2003). Степен осуде корупције као негативне друштвене појаве учврстио се у првој деценији 21. века, али је проценат испитаника који би били склони да дају новац или поклон службенику или да на други начин учествују у корупцији, остао веома висок (и до преко 80%). Склоност ка подмићивању више исказују они за које је вероватније да ће се у таквој ситуацији и наћи: млади, добростојећи становници градова. Када одбацују корупцију, ови појединци то чине јер она није у складу са законом, а мање њих (око 40%) јер није у складу са моралним нормама. С друге стране, међу старијим испитаницима и пензионерима, две трећине испитаника одбацује корупцију из моралних разлога, јер корупција није спојива са нормама поштења (Васовић, 2007: 246-247).

Овакви ставови карактеристика су, дакле, људи који нису имали искуства активног радног живота у некадашњој социјалистичкој Југославији, већ се њихова социјализација одвијала у време пост-социјалистичке трансформације. С друге стране, то су људи који уопште и могу учествовати у

неким друштвено значајнији коруптивним процесима – млади, богатији и активнији. Иначе, ранија истраживања показала су висок степен корелације између ставова о корупцији и моралног и правног релативизма: што је већа склоност ка релативизовању друштвених норми и перцепција друштва као криминализованог, то је склоност ка оправдавању корупције већа (Васовић, 2000: 214).

Ми не располажемо систематизованим подацима о степену моралног и правног релативизма (што у нашем контексту значи скуп ставова којима се релативизују значај моралних и правних норми) или о ставовима грађана Србије према владавини права, друштвеној и индивидуалној моралности и сл. Зато ћемо се овде послужити подацима из текста Мирјане Васовић (Васовић, 2000) и јавномњенског истраживања ЦЕСИД-а из 2005. године (ЦЕСИД, 2005б)<sup>156</sup>. Према овим истраживањима, на почетку пост-социјалистичке трансформације релативно је висок удео испитаника који стаје у друштву описује као аномично до криминализације. Тако у првом истраживању 74% испитаника се слаже са тврдњом „У овом друштву добро пролазе само преваранти и криминалци“, а 70% прихвата тврдњу „Људи поштују закон само када им то одговара“ (Васовић, 2000: 213). Истраживање ЦЕСИД спроведено пет година касније открива да 57.4% испитаника изјављује да се слаже са тврдњом „У нашем друштву само криминалци се могу обогатити“, а 63.3% се слаже са тврдњом „У нашем друштву мало ко поштује било какве законе“.

Као што видимо, првих пет година транзиције обележио је пад удела испитаника које карактерише правни и морални релативизам. Ипак, они у истраживању из 2005. године и даље чине већину. У првом истраживању мањи је био проценат испитаника који сматрају да су и сами принуђени да крше принципе. Тако је 2000. године 63% испитаника потврдило тезу „Да би човек у данашње време могао да успе, приморан је да крши нека правила“. У другом истраживању, тек 34% испитаника сложило се са тврдњом „Да би човек данас нешто постигао, присиљен је да вара и краде“. Тако и ови ставови, које

---

<sup>156</sup> Као и код других секундарних извора података, и овде ће у анализи бити проблем то што нису постављана иста питања. Зато ћемо ове податке користити да само бисмо илустровали тезу о растућем моралном и правном релативизму.

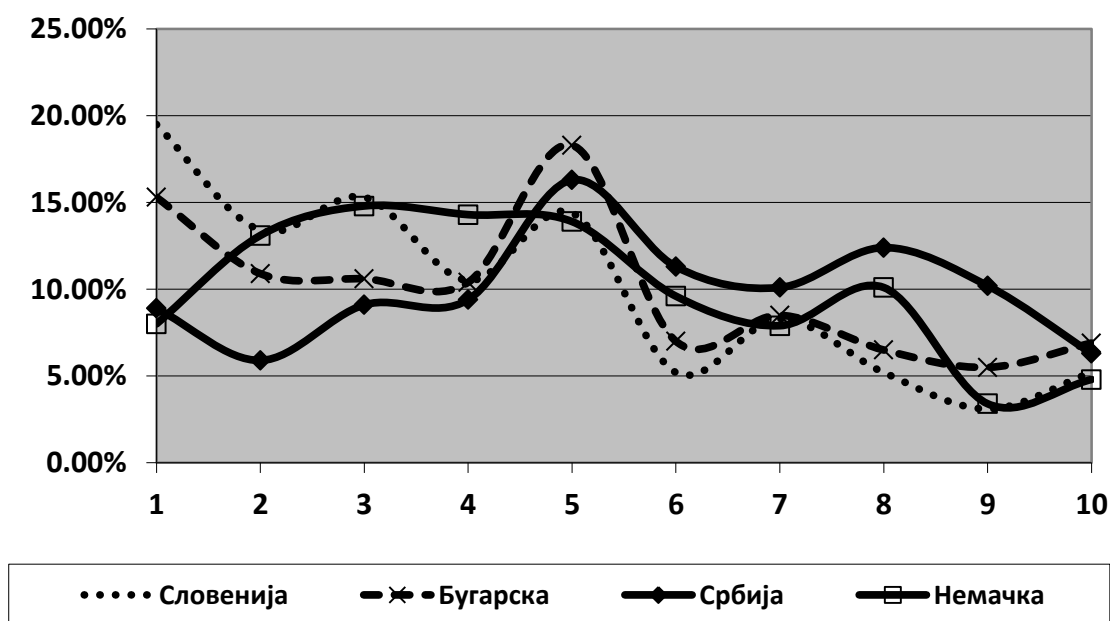
Васовићева узима као субјективне показатеље аномичности (*Ибид*: 214), имају све мање присталица.

Као антипод уверењу да су успех и благостање примарно последица нелегалних радњи и кршења норми узећемо ставове о раду као путу успеха. Овај пут податке ћемо ставити у компаративну перспективу, да бисмо добили јаснију слику о стању у нашем друштву.

#### Графикон 4. Упоредни преглед ставова према успеху у друштву

(1 – На дуге стазе, вредан рад обично доноси бољи живот;

10 – Вредан рад у принципу не доноси успех, то је више ствар среће и веза)



Извор: World Values Survey 2005-2008, <http://www.worldvaluessurvey.org>

Као што видимо на графикону 3, крива која означава учесталост одговора на скали од 1 до 10, где 1 означава слагање са ставом „На дуге стазе, вредан рад обично доноси бољи живот“, а 10 слагање са ставом „Вредан рад у принципу не доноси успех, то је више ствар среће и веза“. Крива која означава одговоре испитаника из Србије благо је закривљена у другој половини скале. То



указује да је већа концентрација одговора који теже другој опцији, да вредан рад не доноси успех, него да су важнији срећа и везе. Насупрот томе, од свих посматраних земаља, међу српским испитаницима најмање је оних који тврде да вредан рад доноси успех. Ми сматрамо да ови подаци о већој склоности испитаника из Србије (у поређењу са Словенцима, Бугарима и Немцима) да вреднују ове друге факторе успеха, а не вредан рад, говори и о систему вредности и поверењу у друштвене норме и институције које их негују и чувају. Не заборавимо, вредан рад као кључни елемент успеха везујемо за меритократска друштва која су отворена и продуктивна, те позитивно вреднују успех и рад. Уколико је та претпоставка тачна, онда то није случај са српским друштвом.

На овај начин идентификовали смо шире вредносне димензије унутар којих посматрамо правну културу у Србији. У наредном одељку позабавићемо се искуствима из источно-европских земаља у погледу владавине права и правне културе. Ове анализе ће нас, даље, одвести до друштвених структура и процеса које сматрамо кључним за успостављање правне државе.

### 6.3.5. Компаративна искуства

Резултати представљених компаративних истраживања показују да се идентификован правни цинизам испитаника из Србије може мерити само са земљама бившег Совјетског Савеза. У том смислу, налази Марине Куркчијан (Marina Kurkchiyan) о правној култури у Русији и земљама бившег Совјетског савеза (Kurkchiyan, 2003; Kurkchiyan, 2005) могу бити релевантни и за Србију. Анализирајући примену права у Русији, она каже да се научници који се баве комунистичким периодом у Русији слажу да закон никада није био доминантна снага када је реч о организовању свакодневног живота или о одржавању политичке стабилности. Они се такође слажу да су Руси увек били цинични у вези са законом и обично се не би сложили с тим да ће законито понашање бити награђено, а незаконито – праведно кажњено. Према мишљењу Марине Куркчијан, правну културу Русије обележава „негативан мит о владавини

права“. Људи полазе од претпоставке да сви други крше закон; сви су уверени да институције, укључујући и државу, не могу да пруже одговарајућу правну заштиту и сво понашање усмерено је ка очекиваној грешци у примени закона. С друге стране, западне земље карактерише „позитиван мит о владавини права“. Људи полазе од претпоставке да се закон примењује, да је добар и праведан арбитар и да је кршење или заобилажење закона друштвено неприхватљиво. Закон се посматра као сила изнад појединаца и друштвених група, изнад политике и појединачних интереса, изнад законодаваца који га праве, па и изнад званичника и бирократа који га примењују (Kurkchian, 2003: 27-29). Парадоксално, негативан мит о владавини права подстиче људе да претерују у својим оценама незаконитости и непоштовања права и често није ни битно колика је мера незаконитости, већ чињеница да се сви друштвени феномени посматрају кроз призму претпостављене незаконитости (*ибид*: 32-33)<sup>157</sup>.

Да би објаснила овај феномен, Марина Куркчијан идентификује три типа објашњења. Једна група аутора ово опште непоштовање закона објашњава тренутним економским тешкоћама, недостатком ресурса и лошим руководством. Међутим, слабости овог аргумента су у томе што пракса показује да повећање ресурса који су на располагању јавном сектору или повећавање плата државних службеника не смањује корупцију, врло често, обрнуто је случај. Коначно, како каже ауторка, није јасно да ли вође корумпирају своје следбенике или обрнуто (Kurkchian, 2005: 263- 264). Друга група аутора цинизам према закону објашњава совјетским наслеђем. Када идеологизована политика доминира друштвом, кажу они, општа хипокризија подстиче синекуре, непотизам и подмићивање. Ауторка овде замера то што се претпоставља да су Бољшевици на власт дошли у историјском вакууму. Напротив, каже она, они су само искористили политичке, правне, полицијске и друге механизме које су затекли (*ибид*: 264). Додатни проблем са усмеравањем на идеологију која је, наводно, чинила језгро правне културе за време социјализма је у томе што се овакве анализе превише фокусирају на државу и цензурисани јавну дискурс. Тако се губе из вида културне традиције и динамика свакодневног живота, као једнако важни фактори за разумевање правне културе

---

<sup>157</sup> Сличну напомену у вези са перцепцијом корупције дају и домаћи аутори *cf.* Беговић, *et al.* 2007.

(Puchalska-Tych and Salter, 1996: 170). Зато Марина Куркчијан сматра да корене оваквог стања морамо тражити даље у руској историји. Она зато анализира руску правну и политичку традицију на које је јак утицај оставила византијска традиција пренета преко Руске православне цркве. У овим оквирима успостављен је веома ефикасан друштвени поредак са чврстом политичком влашћу, јасном хијерархијом положаја, у коме је политичка моћ, а не моћ закона држала елементе друштва на окупу. У његовој основи стајале су вредности као што су лојалност, стабилност, патронажа и ауторитет. Ове вредности, каже она, стално су потврђиване кроз навике и прихваћене праксе у правној и бирократској активности. Моћ појединаца и мрежа патронаже и клијентелизма које су успостављале биле су јаче од моћи закона. Да би илустровала ту тезу, она наводи познату ситуацију: ако грађани желе да граде кућу или зграду, за њих је важније да знају праве особе на правом месту, него да познају закон и своја права и обавезе (*Ибид*: 265-267).

Ова анализа указује на трајне структуре које морамо посматрати у историјској перспективи које утичу на институције, политички систем и културне обрасце у најширем смислу. Сличну анализу могла би да се примени и на Србију. Наша модерна историја није обележена плурализмом центара политичке моћи и јаким друштвених интереса који су успоставили традицију мирног преговарања и институционалног развоја. Напротив, наша је традиција обележена релативно јасним низом ауторитарних владалаца и једнако деструктивних спољашњих политичких околности. Овакав приступ може се критиковати као оријентализам, као један идеологизован поглед на Исток вреднован према наводно супериорним вредностима Запада (о томе је много писано, укључујући Said, 1979; Said, 1985; Todorova, 2009). Ми ипак сматрамо да, ако се посматра као питање историје политичких структура и институција (од тајне полиције, преко недемократске локалне самоуправе, до ауторитарних модела у јавној управи који укључују механизме патронаже које ни једног тренутка у историји нису делотворно и доследно разбијене) или као анализа друштвених интереса који су резултирали у особеним друштвеним и политичким уређењима, владавини права или њеном одсуству. Овај приступ нуди теоријски кохерентно објашњење за стање друштвених институција,

примене и владавине права у савременој Србији. Зато ћемо се у наредном одељку позабавити анализом структура, актера и друштвених деловања за које верујемо да одређују место које право има у савременом српском друштву.

#### **6.4. Правна држава**

Да ли у Србији постоји правна држава? Правна држава је квалитет коју једна држава може имати у мањој или већој мери. Важни сегменти оног што називамо правном државом постоје у Србији, додуше не са дугом и јаком традицијом. Тако, на пример, Србија јесте земља у којој су индивидуална права заштићена и у којој постоји сигурност уговора. Постоје, наравно, случајеви када та права нису била ефикасно заштићена, али ми упркос томе не верујемо да Србија није правна држава, и да у њој индивидуална права, својина или уговори нису законом заштићени или да је Србија недемократска држава. С друге стране, Србија је земља у којој постоји много показатеља да судство није независно и у којој рад државних органа није по правилу законит, а контрола њиховог рада веома је неразвијена. Управо се на ове две тачке заснива наша процена да се успостављање правне државе у Србији суочава са тешкоћама и да је напредак спор. На овом месту ми намерно избегавамо да се бавимо индексима (Светске банка, Freedom house, HeritageFoundation и сл) који би Србију лоцирали на скали развоја демократије, људских права и владавине права у глобалном или регионалном контексту. Овај уобичајен приступ анализи правне државе нисмо применили зато што сматрамо да указивање на друштвене услове који леже у основи процене учвршћености правне државе (наспрот ослањању на индексе који се заснивају на квантитативним подацима и перцепцијама) даје дубљи увид у структурне факторе успостављања и одржавања правне државе. Први међу тим факторима је независност судства.

#### 6.4.1. Независно судство

Елементи независности судства се уобичајено групишу на персоналне и институционалне слободе од неовлашћеног мешања у судски процес и гарантовани судијски мандат и примања. Конкретније, независност судства обухвата јединствен судски систем, посебан судски буџет, контролу судских одлука унутар судског система, посебне одредбе о избору и разрешењу судија, сталност судијске функције, судијску непокретност – немогућност премештања судија, имунитет судија и др. (Павловић, 2010: 84; Орловић, Слободан, 2010: 164).

Према Уставу (оном из 1990. године, као и садашњем) судство је независно, а судијска функција стална. Међутим, судство је у последње две деценије, до почетка текуће реформе правосуђа имало врло особени друштвени положај и улогу. У последњих двадесет година, сталност судијске функције у Србији повређена је низом политичких интервенција и притисака на рад судова, а детаљни аналитичари живота и рада у правосуђу забележили су низ случајева који потврђују ову тезу<sup>158</sup>. Поред тога, правосуђе је после 2000. године било предмет бројних политичких притисака<sup>159</sup> и критика, судије су оцењиване као некомпетентне, критиковани су спорост и заостајање у раду судова, а наглашавана је чињеница да су судије често биле умешани у политичке и привредне афере, те да су судије у прошлости кршиле законе (на пример, током изборне крађе 1996. године). Из ових и низа других разлога, 2008. године започета је реформа правосуђа. Једна од најважнијих и у јавности

---

<sup>158</sup> Као примери, наводе се: 1993. године – масовни одлазак судија у адвокатуру због лошег материјалног положаја, али и политичких притисака; 1999. године – међу тридесетак судија разрешени су и неки истакнути чланови Друштва судија Србије; 2001. године – Министарство правде покренуло иницијативу за разрешење 118 судија и 69 судија за прекршаје; 2002. године – од готово 120 захтева за разрешење судија и председника судова поднетих Великом персоналном већу Врховног суда (до септембра те године), надлежном за вођење поступка и утврђивање разлога за разрешење судија, Народна скупштина је разрешила петоро; 2003. године – непосредно након атентата на председника Владе, Народна скупштина је разрешила 35 судија са образложењем да су испунили законски услов за пензију, а изнуђена је и „оставка под притиском“ тадашњег председника Врховног суда Србије (*cf.* Маринковић, 2009).

<sup>159</sup> Поводом одлуке тадашњег Савезног уставног суда у вези са одузимањем мандата посланика ДСС, представници владајуће коалиције негирани су ваљаност и правно важење те одлуке; први кораци у реформи правосуђа у периоду 2002-2003. године обележени су оштром борбом за превласт између судске и извршне власти, за преглед *cf.* Вуковић, 2003: 52ff).

највидљивијих тачака те реформе био је реизбор судија који је, по оцени стручне јавности, повредио сталност судијске функције (Марковић, 2010; Маринковић, 2009; Орловић, Слободан, 2010; Ракић-Водинелић, 2010). Други мање видљив део реформе тиче се расподеле моћи и овлашћења унутар правосудног система. У овом раду заступамо став да је независност судија у Србији повређена (1) поступком (ре)избора судија у склопу правосудних реформи (за детаљан приказ, Живковић, 2010) и (2) законским решењима према којима Народна скупштина бира Врховни савет судства као тело које је одговорно за избор судија.

Први аспект реформе који је био предмет критика односио се на (ре)избор судија. Наиме, према претходном Уставу из 1990. године изабраним судијама гарантована је сталност функције. Међутим, током реформе, судије су биле приморане да се поново пријављују за свој или неки други судијски посао, иако су били изабрани као носиоци сталних судских функција. Закон о судијама предвиђа реизбор свих судија према новом закону. Пошто је то у супротности са Уставом, правна основа је нађена у једној непрецизној формулацији Уставног закона за спровођење Устава који у члану 7, став 2 каже да ће се избор судија и председника осталих судова извршити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства (Маринковић, 2009: 284-285). Даљи ток реформе правосуђа скопчан је са низом других тешкоћа. На пример, Врховни савет судства (као тело надлежно за реизбор судија) није одлучивао у пуном саставу, што, по Марковићу, опет имплицира неуставну ситуацију, будући да Устав и Закон о Врховном савету судства захтевају да тај орган има све чланове да би могао да доноси одлуке. Сам процес избора био је нетранспарентан (Павловић, 2010: 91), одлуке нису индивидуализоване (Марковић, 2010), а у погледу бројних одлука наводе се приговори у вези са њиховом оправданошћу те се наговештава да је у процесу избора судија улогу имала и Безбедносно-информативна агенција (Живковић, 2010; Ракић-Водинелић, 2010; Ивошевић, 2010). Овакав начин реформе правосуђа, не само што је био противустанован, већ је имао и далекосежније последице: непоштовањем сталности судијске функције угрожена је независност судства, а тиме и начело поделе власти и принципи правне државе (Орловић, Слободан, 2010: 180; *cf.* Маринковић, 2009: 286 *ff.*)

Судије, према новим законским решењима, бира Високи савети судства,

који је по својој природи и надлежностима „орган судске власти“ (Орловић, Слободан, 2010). Његове чланове чини шест судија, представник адвоката и професора правних факултета, а по положају председник Врховног касационог суда, министар правде и председник скупштинског одбора за правосуђе. Све њих бира Народна скупштина. Орловић закључује да већину представника у Високом савету судства именује скупштина као политичко тело и пита се да ли се тиме, у крајњој линији, повређује начело поделе власти (Орловић, Слободан, 2010: 183-184). Ратко Марковић и Весна Ракић-Водинелић су у том смислу још експлицитнији, па наводе да би, према међународним искуствима, тело као што је Врховни савет судства које не суди, али бира судије које ће судити, требало да буде састављено од судија. Дакле, судије бирају судије, а не законодавна или извршна власт (Марковић, 2011; Ракић-Водинелић, 2010). Имајући у виду да је Скупштина изабрана по пропорционалном, а не већинском систему, да су носиоци мандата посланици, али да, према одредби устава (чл.102) могу да га уступе странци, што по правилу и чине, те више пута документованој и анализираној подређености законодавне власти извршној (*cf.* Марковић, 2011б), овакво законско решење заправо имплицира зависност судске од изврше власти и политичких странака.

Закључке да судство у Србији није независно потврђују не само правничке, већ и социолошке или политиколошке анализе. У том погледу, посебно су важна следећа два увида: (1) видљиво одсуство судских процеса против високих државних функционера у земљи која је последњих десет година обележена готово невероватним привредним, политичким и криминалним аферама (о којима ће више речи бити у наредном одељку) уверљив је показатељ да судство није независно<sup>160</sup>, и (2) у последњих десет година правосуђе је било

---

<sup>160</sup> Да извршна власт, вероватно оправдано, судство посматра као једну од својих полува власт илуструје и следећи пример: Министарство економије упутило је почетком 2009. године допис Министарству правде у ком препоручују да судови зауставе поступке у радним споровима и замрзну извршења правоснажних судских одлука које се тичу радних односа. Допис је Министарству правде послао Небојша Ћирић, тада државни секретар, а сада министар економије и регионалног развоја. Министарство правде је ту препоруку проследило Врховном суду Србије. Државни секретар је поводом овога изјавио да је његова обавеза „била да упозори да ће због принудних извршења и пленидбе имовине у предузећима доћи до стечаја и да ћемо због 1.000 бивших радника доћи у ситуацију да хиљаде људи губе радно место“ (БЦЈП, 2010: 268). Овај допис био је предмет оштрих јавних реакција, али ми сматрамо да је корист од његовог објављивања у јавности вишеструка. Он је, заправо, на транспарентан начин јавности пренео две групе уверење државних функционера: да се закони (а и правда) могу ставити у

перципирано и као једно од најкорумпиранијих сегмената власти (Вуковић, 2005), што упркос непоузданости закључивања о стању у овој области на основу перцепције корупције од стране грађана<sup>161</sup>, ипак даје релативно чврсте основе за закључивање о стварном стању ствари. Овај сажети осврт води нас до другог индикатора правне државе у Србији – законитости и контроли рада државних органа. Овде ће корупција бити једна од кључних димензија по којој ћемо анализирати рад државних органа.

#### 6.4.2. Контрола рада државних органа

Законитост рада државних органа и изостанак контроле њихових одлука и поступака представља, по нашем мишљењу, други сегмент успостављања правне државе коме се мора посветити достојна пажња. Законитост рада државних органа може се посматрати на нивоу индивидуалних случајева (*cf.* познату студију о приватизацији Сартида у Антонић, 2006 или правну анализу у области пореских закона у Костић, 2011). Такве анализе дају драгоцене увиде у механизме владања и управљања јавним ресурсима. Пошто је циљ наше анализе шири, ми ћемо применити другачију стратегију. Законитост рада државних органа анализираћемо по следећим димензијама: учесталост великог привредног криминала, раширеност корупције и реакције судских органа и регулаторних тела. У овом контексту, приватизација има посебно место јер представља највећи подухват системског претварања државних у приватне ресурсе током којег су елите „располагале“ овим средствима и имале прилику да наставе оно што је већ идентификовано као механизам настанка нових елита

---

други план ако се сукобљавају са текућим политичким или економским циљевима (као у некаквом пост-револуционарном периоду) и да је судство недељиви (органски) део државне власти којом они суверено управљају.

<sup>161</sup> Као што смо већ рекли, истраживања показују да постоји корелација између перцепције корупције и општег става испитаника према друштвеним и политичким приликама и власти. Транзициони губитници, како каже Мирјана Васовић, сматрају да је друштво у већем степену корумпирано него што то процењују остали припадници друштва (Васовић, 2007: 233). Поред тога, испитаници чешће тврде да је корупција друштвени него њихов лични проблем, и сва истраживања систематски потврђују да су искуства корупције (давања или примања мита) ограничена на мањи сегмент популације (Васовић, 2007; Вуковић, 2003). Но, то ни у ком случају не значи да корупције у правосуђу није било нити да став јавности у том погледу треба релативизовати.



(конверзија ресурса, Лазић, 2011). Приватизација је „продужила“ системске основе елите у Србији које се примарно заснивају на располагању државним ресурсима.

Приватизација је била једна од основних елемената у склопу пост-социјалистичке трансформације и овај процес започет је почетком 90-тих година. Међутим, наредне две деценије обележене су тешкоћама које су већ описане. По нашем мишљењу, управо је приватизација, један од фактора који је подрио ауторитет институција и спречио успостављање правне државе у Србији после 2000. године<sup>162</sup>. Спровођење овог обимног програма<sup>163</sup> захтевало је законску регулативу и институционалну подршку, а истовремено, представљало је као и у другим земљама – велики политички и економски изазов за земљу, управни апарат и привреднике. Процес приватизације био је оптерећен бројним проблемима, од раскида уговора до кршења закона<sup>164</sup>. Последњу деценију обележили су и бројни случајеви привредног криминала, како они који су повезани са приватизацијом, тако и они у јавним предузећима и многе од ових афера никада нису завршене недвосмисленим судским осудама<sup>165</sup>. Очигледно, очекивана добит од ових економских процеса била је превише висока да многи представници елите одоле изазовима. Тако је у нашој земљи, као и у другим земљама бившег социјализма, настала једна нова „предаторска елита“ (Krastev *et al.*, 2004; Krastev, 2004; за сличне економске аргументе *cf.* Hoff and Stiglitz, 2003). Многе од спорних случајева којисе помињу у стручној литератури јесу завршили судским пресудама и важне су што због успостављање владавине права, што због симболичке поруке коју власт шаље<sup>166</sup>. Међутим, наш аргумент

---

<sup>162</sup> Поред приватизације и обнављања економије, нова политичка елита била је после 2000. године суочена са низом тешких проблема: опоравак привреде и инфраструктуре после НАТО бомбардовања, повећање стандарда, враћање Србије у међународне институције, јачање домаћих институција, борба против сиве економије и криминала. Сваки од ових изазова заслужује посебну и детаљну анализу.

<sup>163</sup> У периоду од 2002. до првог квартала 2011. године продато је 2.397 предузећа са укупно 340.178 запослених. Приватизациони приход износио је 2.67 милијарди евра, купци су се још обавезали на 1,18 милијарди евра инвестиција и 277 милиона евра за социјалне програме (МФ, 2011: 26). Износ страних директних инвестиција до 2008. године износио је 10.9 милијарди евра.

<sup>164</sup> Према подацима Агенције за приватизацију, од почетка приватизације до краја 2011. године, раскинуто је 611 уговора о приватизацији. Многи од њих односе на велика и некада успешна предузећа, као на пример Београдска индустрија пива.

<sup>165</sup> За детаље *cf.* Антонић, 2006; Павловић, 2006; Вуковић, 2005.

<sup>166</sup> На пример, осуђени су руководиоци Железница Србије и ЈП Путеви Србије Миленко Шаранчић и Бранко Јоцић, додуше неправоснажно.

да је приватизација била канал за наставак конверзије државних ресурса у редове елите поткрепљујемо налазима о структури модерне српске елите и чињеници да у последњих десет година није спроведен ниједан доследан акт борбе против оваквих видова корупције чиме би се тај процес прекинуо или успорио. Под тим ми подразумевамо (1) одсуство кривичних поступака против најодговорнијих државних руководиоца у чијој надлежности су били послови приватизације, (2) недостатак делотворних контролних механизма (као што је државна ревизорска служба и сл), и (3) одсуство ревизије конкретних приватизационих послова који су изазивали највећу пажњу јавности и саме стратегије приватизације<sup>167</sup>. Резултат ових процеса је да грађани Србије сматрају да је корупција део привредних токова, да је раширена и да власти активно учествују у томе.

Независна регулаторна тела представљају један од механизма за контролу рада државних органа и функционера. У домаћем контексту ту спадају Државна ревизорска установа, Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја, Комисија за заштиту конкуренције, Републичка радио-дифузна агенција, Заштитник грађана и други. Највећи број ових агенција настао је у последњих шест година, а рад сваке од њих може се описати сличним терминима (за преглед рада ових установа, *cf.* Миленковић, 2010; Орловић, 2010). По правилу, постојао је јаз између доношења закона и успостављања установе. Рад готово свих установа био је ометен недостатком простора и других техничких услова или ниским платама (што је у неким случајевима, као што је Државна ревизорска установа, значајна конструкциона грешка). Иако су замишљене као независне установе, ова регулаторна тела била су под политичким притиском<sup>168</sup> и именовање њихових руководиоца и запослених био је део политичких договора владајућих странака (Орловић, 2010: 244). На крају, њихов рад је често био опструиран директним игнорисањем одлука и препорука. Сви ови увиди омогућавају нам да посредно

---

<sup>167</sup>Ми смо свесни проблема који први и трећи критеријум могу изазвати, а односе се пре свега на претпостављену или очекивану политичку мотивацију суђења или ревизија (као у већ поменутом случају бивше украјинске премијерке Јулије Тимошенко).

<sup>168</sup>Добар пример је промена закона према којој Заштитник грађана подноси извештаје Народној скупштини. Та промена која се оцењује као притисак на ову установи након полемике поводом Закона о електронским комуникацијама, Миленковић, 2010: 98

закључимо да у Србији не постоји јасан политички интерес да се успоставе и ојачају независна регулаторна тела, те да се искористе као механизам контроле рада државних органа.

Ми верујемо да ова анализа показује на неке од кључних тешкоћа у вези са успостављањем и одржавањем правне државе у Србији. Оне се односе на (1) препреке које политичке елите постављају независном судству и другим контролним механизмима и (2) незаконит рад државних органа, посебно у оном делу који се тиче управљања државним економским ресурсима (приватизација, јавне набавке, субвенције, концесије итд). Ови увиди су илустративни и показују, као што смо рекли, да се Србија суочава са тешкоћама у успостављању правне државе. Али, они нам не говоре зашто је то тако. У наставку текста покушаћемо да понудимо једно могуће објашњење.

## **6.5. Друштвене основе правне државе**

Правну државу посматрамо као резултат равнотеже моћи и интереса. Као што је већ речено (одељак 2.3.3), правна држава настаје када ниједан друштвени актер не успева да наметне контролу над кључним економским и политичким ресурсима и тако трајно искључи друге актере из такмичења. Баланс моћи и друштвених интереса успоставља се уз помоћ мета-правних идеја које су оличене у концепту правне државе (јер, како каже Унгер, постоје и други механизми којима се балансира моћ – флексибилни аранжмани који могу укључити и картелизацију, овладавање државом и сл. *cf. Unger, 1976: 84ff*).

У овом раду полазимо од претпоставке да су друштвени интереси који утичу на успостављање правне државе интереси (1) средњих слојева (укључујући предузетнике) и (2) економске и политичке елите, те да су управо елите друштвени актери који својим деловањем успостављају политички и институционални оквир правне државе. Највећи део наше анализе биће усмерен на тржишне актере, јер верујемо да постоји јака веза између развијене капиталистичке привреде и владавине права. За аналитичке потребе, ми ћемо

актере на тржишту поделити на крупне и ситне. У анализи полазимо од претпоставке да ако тржиштем доминирају приватни предузетници који се налазе у међусобном, колико-толико слободном, такмичењу, они ће имати јак интерес за успостављањем владавине права. Ако тржиштем доминирају крупни играчи, а посебно ако је држава међу њима, у комбинацији са слабом регулаторном и контролном функцијом државе и специфичним системским подстицајима које ћемо детаљно изложити у наредним одељцима, „тражња“ за владавином права изостаје. Као што Франц Нојман (Franc Neumann) каже, монополима не треба владавина права, већ ситним предузетницима. Они први своје проблеме могу да реше и без заштите закона и то врло често на много ефикаснији начин (Scheuerman, ed., 1996: 132). С друге стране, малим предузетницима и слободним актерима на тржишту, онима који свој успех и благостање не заснивају на освајању државних уговора и монопола, потребни су законска заштита и предвидљивост пословања и инвестирања. Ако су они слаби и не могу да артикулишу своје интересе, смањује се и „тражња“ за владавином права.

Анализу ћемо почети од структуре, начина регрутовања и улоге политичке и економске елите у Србије. Бавићемо се примарно домаћим структурама и актерима, а када будемо говорили о елитама, укратко ћемо се осврнути и на транснационалне елите. Политичке елите у свом деловању зависе од подршке грађана. Зато ћемо се у наставку текста бавити друштвеном структуром, а посебно структуром и ставовима средњих слојева док се радништвом и сељаштвом нећемо посебно бавити због њиховог малог модернизаторског потенцијала (*cf.* Бабовић, 2002). Будући да се бавимо друштвеним условима успостављања и одржавања правне државе, ми ћемо у сваком сегменту расправе осветлити и положај државе у датом контексту.

#### 6.5.1. Елита

Историјски гледано, држава је у Србији играла важну улогу у стварању елите, од школовања кадрова у иностранству до рађања нове економске елите

кроз управљање јавним ресурсима у привреди. Истраживања Младена Лазића показују да су 2003. године две трећине припадника економске елите чинили појединци који су у претходном систему заузимали владајуће положаје. То наравно не значи да се важни сегменти економске елите нису регрутовали из редова предузетних појединаца, ситних приватника и стручњака – такви појединци чине део оних 30.2% припадника економске елите који су на високе друштвене положаје доспели после почетка трансформације (Лазић, 2011: 163-165, 172-173). Процес конверзије јавних у приватне ресурсе није окончан, чак је обим овог процеса и даље значајан. Ми сматрамо да могућност располагања различитим државним ресурсима и данас представља важан фактор за разумевање понашања политичке и економске елите због величине државног капитала који пролази кроз различите облике власничке трансформације (укључујући и нелегалну), као и због велике улоге државе у привреди и на тржишту радне снаге. Елита, дакле, има одлучујућу улогу у економском реструктурирању чији важан део чине продаја (приватизација) и одлуке о расподели јавних ресурса: земљишта, концесија, природних ресурса, објеката, дозвола и сл. Услед отварања привреде и демократизације, у последњих десет година на економске и политичке процесе у Србији све више утиче и транснационална елита. Њу чине представници међународних организација (посебно оних који се баве развојем приватног сектора) и транснационалних корпорација. О њиховој структури и деловању не постоје нама доступни подаци и једино можемо да се ослонимо на посредно закључивање. На основу тока неких поступака приватизација (као што су поменути Сартид и НИС), примарне заинтересованости страног капитала за домаће тржиште и ресурсе, ми закључујемо да је транснационална елита заправо само један додатни актер у процесу реструктурирања српског тржишта и домаћих ресурса чије је деловање у сагласности са локалном политичком и економском елитом. Они се такмиче за још увек расположиве државне/јавне ресурсе и, као што ћемо касније показати, не представљају извор друштвених интереса за успостављање и одржавање правне државе.

Улога елите која контролише државне ресурсе је одлучујућа у околностима када је друштво, а пре свега тржиште, слабо. Неразвијеност

друштва може се анализирати преко, на пример, малог степена грађанске партиципације и неразвијености медија, али у контексту расправе о интересима који стоје у основи правне државе, ми сматрамо да је однос државе и тржишта и степен развијености тржишта најважнији фактор. У Србији, дакле, држава је увек имала велику улогу на тржишту и надмоћ над друштвом (Чалић, 2004; Стојановић, 2010; Лазих, 2011). Улога државе у привреди смањивала се током 90-тих година, али је у поређењу са другим земљама у транзицији и даље висока. Данас се 40% српског БДП ствара у државном, односно, јавном сектору<sup>169</sup>. Овај износ је у последњих пет година пао са 45% на 40%, али да је и даље већи од успешних транзиционих земаља где се креће од 20% (Словачка, Мађарска) до 30% (Словенија, Хрватска). Држава је велики послодавац. Према подацима из 2011. године, у државном и друштвеном сектору ради 31.1% радника, у приватном регистрованом 54.1%, у приватном нерегистрованом 13.2% и у осталим облицима својине 1.4% (РЗС, 2011б:56). Према подацима ОЕЦД<sup>170</sup>, 2005. године удео запослених у администрацији и јавним предузећима у развијеним европским земљама кретао се од 10.4% у Немачкој и 12.9% у Чешкој, преко 14% у Грчкој и Италији, 17.1% у Белгији, до 21.9% у Француској, 28.3% у Шведској и 28.8% у Норвешкој. Према овим подацима, улога државе на тржишту радне снаге у Србији далеко је већа него у привредама с којима бисмо могли да се поредимо<sup>171</sup>. У последњих неколико година, пад запослености у јавном сектору мањи је него у приватном: у јавном сектору је 7.9% а у приватном 19.9%. То значи да је економска криза повећала улогу државе на тржишту рада, чему треба додати и њену улогу у реструктурирању привреде, расподели ресурса, субвенцијама за отварање фабрика и радних места, активним мерама на тржишту рада итд<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Подаци ЕБРД преузети са <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodats/sci.xls>

<sup>170</sup> Подаци преузети са <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/icons/excel-table.gif>

<sup>171</sup> Ако бисмо пак посматрали само формалну запосленост у Србији, удео радника у државном сектору би према овим подацима износио око 36%. Ако бисмо отишли даље од статистичких конвенција и посматрали само запослене раднике (и избацили ситне предузетнике, пољопривреднике и помажуће чланове домаћинстава и тако избегли поље „рањиве“ запослености) дошли бисмо до податка да готово сваки други запослени радник (46.3%) ради за државу.

<sup>172</sup> Илустрације ради, државна помоћ у Србији износи 1.9% БДП у 2007. години и вишеструко је већа него у европским земљама. Укупна државна помоћ без сектора саобраћаја, пољопривреде и рибарства исказана као проценат БДП у Србији је 2007. године била 4.4 пута већа неко у Словенији и 16.7 пута већа него у Бугарској (МФ. 2009).

Држава је важан актер у привреди и располаже великим ресурсима али сама је била и остала плен локалних политичких и економских елита (за сличне аргументе о односу политичких елита и државе, *cf.* Лазих, (ур.), 2000; Лазих, 2011; Антонић, 2002; Вуковић, С, 1996 и 2005). Последње две деценије посебно су обележене стварањем мрежа клијентелизма и овладавањем државом (енгл. *state capture*). Под клијентелизмом ми подразумевамо обрасце друштвене организације који омогућавају моћним појединцима да успоставе монопол над важним друштвеним, политичким или економским ресурсима. Ти моћни појединци, под различитим условима додељују приступ ресурсима или их расподељују својим клијентима. Клијентелизам је, наравно, присутан у сваком друштву. Оно што га, међутим, издваја као посебан проблем у медитеранским, источно-европским или јужно-америчким земљама јесте то што он може и често заиста постаје доминантан облик регулисања друштвених односа и расподеле ресурса (*cf.* Eisenstadt and Roniger, 1980; Kettering, 1988; Brinkerhoff and Goldsmith, 2004; Roudometof, 2000). У Србији, клијентелизам је природна последица продуженог процеса економског реструктурирања без јавне контроле. Мреже клијентелизма имају негативан ефекат на развој привреде и владавину права. Када постане доминантан облик економске регулације и расподеле ресурса, клијентелизам на дуге стазе подрива капацитете државног апарата да управља политичким, економским и друштвеним токовима (за случај Србије, *cf.* Антонић *et al.* 1993 и Арандаренко, 1995 и 2002; за једну занимљиву и употребљиву анализу концепта политичког капитализма, *cf.* Ganev, 2009)<sup>173</sup>.

Поред државе, следећи важан и велики сегмент српске привреде чине велике компаније и пословни системи (за податке *cf.* МФ, 2009б; РЗС, 2011). Предузећа већа од 250 запослених чинила су 2009. године око 40% запослености и 49% удела у бруто додатом вредности (РЗС, 2011). Управо међу овим великим тржишним играчима налази се значајан део модерне економске елите која је

---

<sup>173</sup> Тако, на пример, у Србији влада раширено уверење у јавности и неким стручним круговима да велики привредници и „увозни лоби“ представљају фактор који је утицао на формулисање економске и монетарне политике *cf.* Поповић, Д (2005), Милићевић, 2009, као и бројне изјаве у медијима, нпр. [http://www.vibilia.rs/srpski/izvestaj/0504/Intervju%20ekonometra\\_180707.pdf](http://www.vibilia.rs/srpski/izvestaj/0504/Intervju%20ekonometra_180707.pdf). Према неким коментаторима, после 2000. године дошло је до одређеног удаљавања политичке и пословне елите у Србији. Та околност је тек делимично искоришћена за спровођење реформи без отпора пословних људи (Мијатовић, 2005: 27). То свакако не важи за касније владе, које су све редом биле у јавности сумњичене за утицај и тесне везе са крупним капиталом.

настала конверзијом јавних ресурса у приватне. Као такви, они данас спадају у главне конкуренте за приватизацију, концесије, државне уговоре и друге послове у којима су предмет промета државни ресурси. Истовремено, они учествују у финансирању странака и бројним привредним аферама (у вези са, на пример, приватизацијама, пренаменама земљишта у власништву приватизованих предузећа и сл.).

Интереси економске и политичке елите испреплетани су у процесу прерасподеле јавног богатства. Под расподелом јавних ресурса подразумевамо (1) приватизацију, (2) велико економско реструктурирање које је у Србији у току (у шта убрајамо и процесе као што су либерализација грађевинског и пољопривредног земљишта, маркетизација природних ресурса и сл), (3) расподелу јавних административни ресурса (дозвола) и (4) доступност државе као тржишта (у недостатку правог тржишта у условима кризе и сиромаштва). Важни сегменти тог процеса (пре свега приватизација, али и неки аспекти економског реструктурирања, на пример, концесије) временски су ограничени – у једном тренутку главнина ресурса биће расподељена и процес ће бити приведен крају. Управо зато је, говорећи речником теорије рационалног избора, процес расподеле државних ресурса игра нултог збира (енгл. *zero sum game*) - у процесу ограничене прерасподеле, неко је апсолутни добитник, а неко апсолутни губитник. Пошто су друштвени интереси и политичко такмичење усмерени на један доминантан ресурс који није неисцрпан, а располагање главницом тог ресурса је временски ограничено, онда не постоје елементарни предуслови да се јави онај интерес који заправо води успостављању правне државе: стабилизовање правила игре да би се од тога у (блиској или даљој) будућности имало користи<sup>174</sup>. Значајан део тог процеса одвија се у (клијентелистичким) мрежама блиско повезаних сегмената политичке и економске елите и њима, као таквима, закон и владавина права само могу угрозити економске интересе. Многи до сада изнети примери показују да овим великим играчима не требају закони, они државу могу да натерају да доноси одлуке које су у њиховом

---

<sup>174</sup> За једну макијавелистичку одбрану овог аргумента у прилог правној држави *cf.* Holmes, 2003.



интересу<sup>175</sup>. Проблем координације великих тржишних играча овде је решен без концепције правне државе која подразумева (само)ограничавања, већ у серији флексибилних аранжмана (које пригодно можемо називати различитим терминима, од клијентелизма и политичког капитализма, до картелизације). Због њихове велике моћи и још увек значајних јавних ресурса који се прерасподељују (а којима, у контексту економске кризе, треба додати и државне интервенције у привреди), они немају интерес да се успоставља правна држава и тако под јавну контролу ставе ови економски процеси. Контролни механизми не постоје из два разлога: (1) унутар политичке и економске елите није се јавио интерес за њихово успостављање, што је разумљиво, имајући у виду карактер такмичења за јавне ресурсе. Из тих разлога, крупни капитал у Србији још увек не представља извор друштвених интереса за успостављањем правне државе; и (2) у самом друштву нису се артикулисали интереси за успостављањем контроле власти и изградњом правне државе. У наставку рада окрећемо се овој другој тачки – друштвеним интересима који се артикулишу ван саме политичке и економске елите.

#### 6.5.2. Средњи слојеви

У Србији, средњи слојеви су малобројни, везани су за државу и њихов предузетнички сегмент не носи изразити модернизацијски и развојни потенцијал. Када је реч о бројности средњих слојева, Младен Лазић каже да је реч о десетак процената становништва (Лазић, 2005: 137), мада нека истраживања указују да би то могла бити и петина српске популације<sup>176</sup>. У сваком случају, то је далеко мање него у развијеним капиталистичким друштвима.

---

<sup>175</sup> Поред до сада наведених примера, као илустрација може послужити утицај крупних предузетника на економску политику, државно кредитирање и политику Народне банке Србије крајем 2011. године, у јеку економске кризе.

<sup>176</sup> Према неким другим истраживањима, овај проценат креће се између преко 14% (Истраживање друштва Југоисточне Европе, 2003/2004, Филозофски факултет у Београду, Лазић и сарадници, база података) и 22% (Истраживање о стратегијама домаћинства, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београд, Марија Бабовић и сарадници, 2007. година).

Истраживање о стратегијама домаћинства из 2007. године<sup>177</sup> показује да средњи слојеви у Србији (овде операционализовани само према занимању, а чине их стручњаци, менаџери и samozапослени са високом школском спремом) у више од две трећине случајева раде у јавном сектору (државна управа, јавне службе, јавна и мешовита предузећа са доминантним државним власништвом)<sup>178</sup>. Овде је важно нагласити да и стручњаци, као сегмент средњих слојева са највећим модернизацијским потенцијалом, највећим делом раде у јавном сектору. Дакле, социо-економски статус средњих стручњачких слојева зависи од државе и њених ресурса: плата и привилегија, друштвене моћи и угледа. Расподела ових ресурса и у овом домену одвија се врло често кроз социјалне, односно, клијентелистичке мреже: места у државним фирмама добијају се преко страначких веза или се плаћају, привилегије (станови, синекуре итд.) које деле јавна предузећа и установе опет се деле на нетранспарентан начин, по привилегованим нетржишним критеријумима итд., плате у јавним службама су више него у привреди (што је делимично последица више образовне структуре), а радна места сигурнија. Све то умањује интерес јавних службеника за успостављањем правне државе: многи од њих налазе се клијентелистичким мрежама које су у структурном погледу идентичне онима у којима се налазе припадници елите.

---

<sup>177</sup> Истраживање је спровео Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београд, под руководством Марије Бабовић.

<sup>178</sup> Овде није спроведена права класно-слојна анализа, нити је то био циљ овог рада. Овим ми само желимо да илуструјемо тезу о функционалном недостатку носиоца друштвених интереса. Зато смо поједноставили приступ: узели смо један критеријум социјалног статуса, бавимо се статусом појединаца, а не породица итд.

**Табела 10. Слојеви према власничкој структури предузећа/институција у којима раде**

Слој	Државна	Приватна (са задружном)	Укупно
Предузетници	11%	89%	100%
Стручњаци	69%	31%	100%
Прелазни слој	56%	44%	100%
Квалификовани радници	43%	57%	100%
Неквалификовани радници	34%	66%	100%
Пољопривредници	7%	93%	100%
ТОТАЛ	50%	50%	100%

Извор: Стратегије опстанка домаћинства, 2007. године, база података, прорачуни аутора<sup>179</sup>

Поред стручњака, средње слојеве чине и предузетници, посебно они са вишим образовањем, у шта укључујемо и слободне професије (адвокате, лекаре итд), власнике и руководиоце приватни фирми (радњи и предузећа). Положај и структура предузетничких средњих слојева као тржишних актера представља резултат особеног тока дводеценијске пост-социјалистичке трансформације. Приватно предузетништво је за време социјализма било потиснуто и сведено на власнике индивидуалних пољопривредних газдинстава и ситне предузетнике у занатству и услугама. Након почетне либерализације, кључни напредак у приватном сектору представљало је масовно отварање малих трговинских и занатских радњи<sup>180</sup>. У овом периоду, приватни сектор остваривао је растуће учешће у БДП: од 11% (1989) до 36% (1997)<sup>181</sup>. У истом периоду растао је и удео запослених у приватном сектору - са 30% 1990. године на 36% 1997. године. Али, ако се детаљније погледа структура запослених у приватном сектору, видећемо да се праве промене споро одвијају: приближно половина

<sup>179</sup> Напомена: политичари свих рангова придодати су слоју предузетника, а менаџери стручњацима; samozaposleni са вишом спремом груписани су у стручњаке, а са нижом и средњом у квалификоване раднике; у прелазни слој груписани су пословође, службеници и техничари; особље заштите са вишом и високом спремом пребачено је у стручњаке, а остало у раднике.

<sup>180</sup> Према подацима из 1998. године, преко половина приватних фирми (предузећа и радње) биле су у сектору трговине и занатских услуга, а само 6.5% у области индустрије.

<sup>181</sup> После 2000. године овај удео наставља да расте и 2005. године достиже 55% (поређења ради, у то време, у Мађарској удео приватног сектора у БДП износи 80%, ЈИ, 2006). Ови подаци не обухватају сиву економију у којој је у једном тренутку био ангажован по један појединац из сваког другог домаћинства (Мркшић, 2000: 263)

ових радника заправо су сељаци пољопривредници, још једна четвртина помажући чланови домаћинства, а остатак чине власници приватних радњи (6.2%) и запослени код приватника (6.1%) (према подацима Анкете о радној снази из 1997. године, Мркшић, 2000: 241). Већина власника тих фирми били су са средњим и нижим образовањем. Овај талас развоја ситног предузетништва може се приписати како истинском предузетничком духу, тако и тежњи радника који су губили запослење или новопридошлих на тржишту рада да обезбеде какве такве приходе у неповољном економском окружењу. Коначно, оваква структура власника и самих фирми није могла представљати друштвену основу трансформације некадашњег социјалистичког у ново капиталистичко или предузетничко друштво (Болчић, 2008: 108-119; Болчић, 1994: 101 и даље).

Ни после 2000. године није дошло до преокрета у структури српских предузетника, мада се неке промене ипак могу запазити. Према истраживањима Силвана Болчића, образовна структура предузетника (власника радњи, не друштава са ограниченом одговорношћу) и даље је релативно неповољна: 4/5 предузетника има средње образовање. Код власника предузећа ситуација је боља, јер 51.5% чине особе са вишом школом и факултетом (Болчић, 2008: 95). Највећи део радњи и предузећа у Србији су у категорији микро-предузећа (до 9 запослених) – 85.4% од укупног броја предузећа у нефинансијској пословној економији (РЗС, 2011). Поврх тога, половина се налази у домену „посредничке економије“, што обухвата трговину, услуге смештаја и исхране, пословање некретнинама и административне и помоћне услужне делатности, за које Болчић наглашава да имају мали развојни потенцијал (Болчић, 2008: 93). Ове секторе карактерише мали технолошки развој, незнатне иновације, а према доступним подацима и мали степен инвестиција.

Дакле, ова предузећа имају мали удео у укупној економији и запослености и не представљају велики развојни потенцијал српске привреде и друштва<sup>182</sup>. И не само да је овај предузетнички слој неразвијен, уситњен и са малим економским ресурсима, већ је, због великих административних баријера, пореских и непореских оптерећења и раширене корупције (Беговић, и др., 2005;

---

<sup>182</sup> За једну благу социолошку неортодоксију у погледу улоге малих и средњих предузећа, *cf.* Болчић 2008, а за податке о развојном потенцијали великих привредних система и малих и средњих предузећа, *cf.* МФ, 2011.

II, 2006; Светска банка, 2009 и др.) у стању велике зависности од државе. Тиме се додатно умањује вероватноћа да ће се у овом сегменту друштва артикулисати интереси за успостављање правне државе. Имајући у виду овакву структуру ситних предузетничких слојева, а и околности у којима су стасавали и социјализовали се у својој новој друштвеној улози, не требају да нас чуде њихови ставови о владавини права, по којима су они ближи радничким слојевима него стручњацима и крупним предузетницима и менаџерима. Сви друштвени слојеви дају начелну подршку поштовању закона и механизмима правне државе, али је та подршка најмања код нижих руководилаца и ситнијих предузетника. Ове податке износимо, пре свега, како бисмо илустровали тврдњу о малим модернизаторским потенцијалима ситних предузетника и нижих руководиоца као важног дела средњих слојева.

**Табела 11. Ставови о законима и владавини закона према класама**

Ставови	Класе						
	Пољопривредници	НКВ	КВ	Службеници итд	Стручњаци	Нижњи руководиоци, ситнији предузетници	Виши менаџери, велики предузетници
Закон треба поштовати без обзира на све (слажу се)	88.1%	91%	87.5%	87%	88.7%	76.8%	84.3%
У реду је тражити освету изван закона	25.8%	28.4%	32.2%	27.6%	26.3%	34.4%	34.8%
У реду је подмити државног службеника да би се добила услуга коју иначе није могуће добити	6.8%	10.6%	6.4%	7.2%	5.1%	11.2%	5.4%
У реду је купити украдене ствари	25.8%	28.4%	32.2%	27.6%	26.3%	34.4%	34.8%
Државу и судство да контролише иста група (слажу се)	25.9%	31%	36.6%	23.9%	15.4%	23.8%	13.6%
Судски систем треба да служи интересима државе (слажу се)	26.5%	38.2%	41.2%	25.8%	20.3%	28.3%	17.9%

Извор: Истраживање друштава Југоисточне Европе, 2003/2004, Филозофски факултет у Београду, Лазић и сарадници, база података

Досадашња расправа идентификовала је два сегмента средњих слојева који имају посебан значај за успостављање правне државе: средње слојеве стручњака и предузетнике. Стручњаци (укључујући и слободне професије) носиоци су прогресивни идеја (демократизације, владавине права, либерализације), као што су бројна социолошка истраживања показала (Бабовић, 2002; Лазић и Цвејић, 2007). Међутим, стручњаци у Србији, поред тога што су малобројни, у великом проценту раде за државу и налазе се у аранжманима клијентелизма који их онемогућавају да представљају место на коме ће артикулисати интереси за успостављање правне државе. С друге стране, предузетници су уситњени, имају низак социо-економски статус, зависе од државе, а професионално су се социјализовали у околностима веома раширеног непоштовања закона. Као такви, ни они не представљају адекватне друштвене основе правне државе.

### 6.5.3. Историјски контекст

Изворе особене правне културе и ставова о месту закона у друштву тражили смо у друштвеној стварности. Један посебно важан сегмент друштвене стварности чини владавина права. У претходном одељку показали смо који друштвени услови у Србији погодују успостављању правне државе. У овом одељку позабавићемо се дубљим историјским коренима оваквог стања. Видели смо да истраживања показују да млађи људи показују већу склоност ка примању и давању мита или решавању проблема ванправним методама. То смо објашњавали индивидуалним факторима социјализације – појединци који су се социјализовали пре распада Југославије имају каква-таква искуства живота у уређеној држави коју не карактерише владавина права и правна сигурности, али свакако не и масовно кршење права, као што је то био случај од 90-тих. Ми, међутим, верујемо да објашњења заснована на индивидуалним животним искуствима пуно помажу да разумемо процес примене права у Србији, али да не дају потпуно социолошко објашњење. Зато ћемо се окренути историјским и друштвеним процесима. Кратак историјски излет који следи послужиће само да илуструјемо тезу да се структуре и процеси којима се бавимо не могу разумети

без одговарајуће историјске перспективе. Наредних неколико пасуса дато је више као истраживачки задатак за будућност, него као коначни резултат испитивања.

На садашња схватања грађана Србије о праву и његовој улози у савременом друштву утицале су друштвене праксе и непосредно искуство живота у некадашњој Југославији. То је искуство малих социјалних разлика, егалитарног друштва са различитим каналима редистрибуције који су стизали до великог дела средњих слојева и радништва. С друге стране, то је искуство живота у земљи без озбиљног класичног криминала, са много ситних махинација у располагању привилегијама, али никако систематском конверзијом ресурса у сивој или црној зони. Када пређемо са искустава личног живота на друштвени поредак, важно је подсетити се да је у социјалистичкој Југославији, Савез комуниста Југославије контролисао целокупно друштво. Лојалност партији и социјализму били су примарни услови за запошљавање, напредовања у послу и раст материјалног стандарда. Ко је био у сукобу са влашћу имао је мале изгледе да оствари своје интересе, те није ни чудо да тек нешто више од трећине испитаника из истраживања верује да су људи једнаки пред законом (Конзорцијум, 1989). У свим земљама бившег социјализма политичке елите успевале су да успоставе контролу над судским и правним системом (као уосталом и над науком, образовањем, привредом итд.). Закони и судови били су инструменти у рукама политичких елита, а такво стање довело је до раширеног уверења да законе треба изврдати, а не поштовати и до раздвајања вредности законитости од праведности (Hendley, 2008; Вуковић, 2003; Лазих, 1994б; Лазих, ур. 2000)<sup>183</sup>. Као што смо већ видели, у вишепартијском систему настављена је доминација странака и политичког система у економском и друштвеном животу (*cf.* Чавошки, ур., 2000).

Социјализам је период убрзане (додуше ауторитарне) модернизације. Један за ову расправу посебно важан податак који илуструје ову тврдњу јесте структура запослености. У периоду између 1948. и 1991. године, удео

---

<sup>183</sup> У овом тренутку ми морамо оставити по страни важно и теоријски и емпиријски изазовно питање у вези са статусом земаља Централне Европе и фактора који су утицали на стање људских права у овом региону. За нека разматрања, *cf.* Czarnota *et al.* 2005. Свака генерализација на нивоу целог комунистичког блока је погрешна и ми имамо у виду националне специфичности сваке земље за време, али и пре комунизма (Puchalska-Tuch and Salter, 1996).

пољопривредног становништва смањен је са 71% на 18%, а проценат радника у индустрији и занатима порастао је са 9% 1931. године на 36% 1991. године (Антонић, 2004). Иако је крај социјализма Србија дочекала са вишим учешћем пољопривредног становништва него земље сличног нивоа развоја, процес реформе српског села започет је управо у овом периоду. Ми ово сматрамо посебно важним, упркос свим примедбама које се овом процесу могу ставити, од тога да није био доследан (јер је задржао неке сељака у статусу полутана), до тога да није био довршен (јер и даље најмање четвртина популације живи на селу) (*cf.* Цвејић, *et al.*, 2010; Богданов, 2007; Лазић, 2011). Током процеса урбанизације и индустријализације први пут у модерној српској историји смањен је удео пољопривредног и сеоског становништва и тако смањен друштвени притисак који је успоравао друштвене промене (Перовић, *ур.*, 2003; Чалић, 2004).

Као што смо видели у претходним поглављима, социјализам је период економског развоја и раста стандарда. Не само да се мењала друштвена структура, већ су и велики сегменти становништва почели да учествују у модерним друштвеним процесима – образовним, привредним, културним – у много већем обиму него у предратној Југославији. Ове налазе потврђују обрасци потрошње, подаци о учешћу у образовном процесу итд (за неке податке *cf.* Пошарац *et al.* 1992; Антонић, 2002 и др).

На плану друштвене структуре, социјализам такође обележава подређеност друштва држави (Стојановић, 2010; Лазић, 2011). Већ смо навели да је улога државе у свим областима друштвеног живота била одлучујућа, од културе, науке и образовања, преко привреде, до судства и социјалне политике. Зато је држава имала велику улогу у настанку и репродукцији друштвених слојева. У недостатку тржишта и отворене политичке утакмице, елита и средњи слојеви настајали су радећи за државу. Држава је била највећи, а ако се изузму индивидуални пољопривредници и samozапослени у занатима и услугама, и једини послодавац. Елита је настала у политичком под-систему, јер слободног тржишта није било, а економска елита регрутована је примарно као политички кадар. Слично томе, руководиоци и стручњаци, кључни сегменти средњих слојева, образовали су се на државним универзитетима (врло вероватно



користили стипендије и бенефиције бесплатонг школовања), запошљавали се у државним установама и предузећима, од њих добијали станове и друге бенефиције итд. Једном речју, држава и њени ресурси били су кључни услов за успостављање и одржавање средњих слојева и елите.

У погледу ових кључних обележја као што су непостојање капиталистичке класе, системска везаност елите за државу, слаби средњи слојеви и они углавном настали у раду и уз интервенције државе (на пример, кроз програме школовања и запошљавања), постоји запањујућа сличност између Краљевине Југославије и Србије и социјалистичке Југославије. У Краљевини Југославији слој капиталиста био је неразвијен, као и само слободно тржиште и привреда. Како Лазић упозорава, у српској историографији не постоји анализа овог друштвеног слоја, а деловање економске елите је била примарно усмерено ка држави као начину да се обезбеде привилегије, а не ка тржишту ради акумулирања ресурса за економски развој (Лазић, 2009: 15, 21). Почетком друге деценије двадесетог века, удео индустрије и рударства у националном дохотку Југославије износио је 17%, да би пред сам рат порастао на 21.1%. Индустијски раст у овом периоду приписује се наоружавању и државним набавкама у склопу припрема за рат (Чалић, 2004: 381 ff). У истом периоду, удео пољопривреде је око 46% (*Ибид*: 415). Историчари наглашавају да је Краљевину Југославију одликовало потпуно одсуство стратегија привредног развоја. Према речима Бранке Прпе, југословенске политичке елите показивале су несхватљиву индиферентност у односу на економију (Прпа, 2003:107), што она објашњава константном политичком кризом која се тичала типа унутрашњег уређења, расподеле моћи између националних елита и међунационалних односа уопште. С друге стране, због неразвијене приватне иницијативе у економији, улога државе је била велика. Смиљана Ђуровић наводи да је преко привредних комора и сличних удружења држава имала велику улогу у координирању и регулисању привредних активности, те да је била организатор унутрашње и спољашње трговине у најважнијим производима: пољопривредним, шумарским, дрвним, рударским и индустријским (Ђуровић, 1986: 285-286).

Други сегмент елите којем ћемо посветити посебну пажњу јесу слободне професије (адвокати, лекари, инжињери итд.). Овај градски слој становништва

је важан јер у својим приходима и социјалном статусу не зависи толико од државе, има висок углед у друштву и чине га образовани појединци склони прихватању и промовисању нових идеја и стилова живота. Због тога се овај слој сматра носиоцем политичке и друштвене либерализације и демократизације. Студија Дубравке Стојановић о припадницима слободних професија у предратном Београду показује раст овог слоја и раст његовог друштвеног утицаја. Међутим, она напомиње да предратну Југославију одликује неиздиференцираност научне, културне и политичке елите. У овом периоду истакнути књижевници, научници, професори универзитета, адвокати и лекари имали су активну улогу у политичком животу Краљевине Југославије (исто као и у Краљевини Србији) и радили су као државни чиновници, амбасадори, посланици и министри (Стојановић, 2008: 180-193). Они су се спајали са чиновништвом или политичком елитом и заједно чинили привилегован слој који је био састављен од најпредузимљивијих појединаца. Државна служба сматрала се врхунцем професионалне каријере: држава је, како каже Лазић, упијала сву модернизаторску енергију у друштву (*Ибид*: 31). Држава задржава пресудну улогу у професионалном животу (па и школовању) истакнутих представника културне, научне и политичке елите, а државна служба представља канал за промовисање модернизаторских идеја.

Индустрија је у Краљевини Југославији била неразвијена<sup>184</sup>, а слој индустријских радника релативно малобројан. Пред сам Други светски рат у Србији је три четвртине запослених радило у пољопривреди. Оно мало индустријских радника је економским политикама и приликама, али и настојањима државе да по сваку цену очува српска села, и даље су били везани за пољопривреду. Ту спадају не само радници (а процене говоре да је око половине, а у неким крајевима и гранама и до 80% индустријских радника спадало у ове „хибриде“, категорију коју ћемо касније знати као „полутане“, Чалић, 2004: 237-238). С друге стране друштвене лествице налазили су се сељаци, конзервативан и патријархалан сегмент становништва уз чију су подршку владале све српске елите. Удео сељака био је већи него у развијеним

---

<sup>184</sup> Илустрације ради, када је добила независност 1878. године, Србија је имала неколико војнотехничких предузећа, две пилане, две пиваре и неколико парних млинова (Чалић, 2004: 150).

државама тог доба и кретао се између 80% и 86%. Сељаци су низом закона и традиционалним вредностима били везани за мале поседе који им нису омогућавали да своје производе изнесу на тржиште и тако прикупе средства за инвестирање у производњу, а истовремено их држали везанима за село и онемогућавали стварање слободних и мобилних радничких слојева (Чалић, 2004: 38ff, 232ff). Последице низа аграрних реформи виде се и данас, у расцепканом и за тржишну утакмицу неприпремљеном српском селу<sup>185</sup>. Ми нећемо улазити у детаљну анализу аграрних политика (за детаље *cf.* Митровић, 1996; Чалић, 2004); за нас је важно да напоменемо да је низом закона држава заштитила основне елементе сељачког поседа (кућа, двориште, два хектара земље, запрежна кола и плуг) од хипотеке и банкрота (Чалић, 2004: 234). Уз велики природни прираштај и неразвијену индустрију и занатство<sup>186</sup>, то је створило подстицаје за велики део сељака да остане на селу, на све мањим поседима који нису омогућавали довољно прихода ни за пристојан живот, а камоли за инвестирање у пољопривредну производњу.

Овде скицирани аргумент показује да српску историју карактерише одсуство друштвених група које би представљале друштвену основу или носиоца друштвених интереса и активности усмерених ка модернизацији и успостављање владавине права. Да резимирано: слој капиталиста био је неразвијен, а елите су биле везане за државу и од ње је зависио њихов статус и благостању; оне су више биле усмерене на борбу са супротстављеним (националним) елитама за политичку превласт и економске ресурсе државе, а не на економски развој и инвестирање. Сукоб националних елита је израз, али истовремено и узрок низа државних и политичких криза које обележавају целокупну историју Југославије (узрок, јер су елите друштвене групе са највећим делатним потенцијалом, али и последица, јер је њихов структурни положај и деловање зависило и од друштвене подршке народа, пре свега сељаштва, *cf.* Перовић *ур.*, 2003). Средњи слојеви су били неразвијени и опет

---

<sup>185</sup> Почетком 20. века само једна петина радника у пољопривреди произвођила је за тржиште (Богданов, 2007), а већ смо изнели податке о великом сиромаштву и социјалној искључености на селу (Цвејић, *et al.*, 2010).

<sup>186</sup> За детаљну анализу јавних политика и закона који су онемогућавали слободан развој занатства и трговине, *cf.* Чалић, 2004.

повезани са државом кроз чиновничке каријере. И док овај слој јесте био носилац идеја демократизације и правне државе, његова малобројност и интегрисаност у државу није омогућавала нити промену „изнутра“ нити стварање баланса моћи „споља“ (на политичкој сцени или на тржишту). У доминантно сељачком и патријархалном друштву, ниједна друга друштвена група није могла бити носилац модернизације. То је историјски образац који обележава целокупну модерну историју Србије. У том смислу, не чуди што се предратна историја Југославије и Србије често разуме управо као низ неуспешних покушаја модернизације и успостављања демократског поретка и правне државе (Поповић-Обрадовић, 1998; Поповић-Обрадовић, 2000; Перовић, *ур*, 2003; Стојановић, 2003; Поповић, 1991; Коштуница, 1991). Иако су идеали демократије, либерализма и правне државе обележили рад једног значајног дела српске интелектуалне и политичке елите, у сукобу са заосталим и сиромашним друштвом, конзервативним елитама и ауторитарним владоцима, ове идеје нису заживеле.

Успостављање правне државе у Србији оптерећено бројним тешкоћама, посебно када је реч о контроли рада државних органа и изградњи независног судства које би у томе требало да има кључну улогу. Врло је уобичајено да се на питање „Зашто Србија није правна држава?“ одговара да за то не постоји „политичка воља“. Ми смо покушали да објаснимо шта значи и одакле потиче тај недостатак политичке воље, односно, политичких интереса. Први и очигледан одговор је да такво стање опстаје јер политичка и економска елита има интерес да се не успостави правна држава, односно, контрола законитости рада државних органа<sup>187</sup>. Извор тог интереса нашли смо у подстицајима који произлазе из прерасподеле државних ресурса која се последњих двадесет година одвија кроз разне економске политике, у новије време, кроз приватизацију и економско реструктурирање. Даље, ови интереси, ма како јаки били, могли би

---

<sup>187</sup>Један од важних модернизаторских подстицаја после 2000. године долази из Европске уније. Као и у случају других земаља које су тај процес прошле пре Србије, процес приступања ЕУ скопчан је са јачањем правне државе и демократских процедура. Ми сматрамо да када је реч о европским интеграцијама још увек није наступио период када тај процес одлучујуће утиче на јачање правне државе, иако се нека дејства већ виде, на примеру реформе судства, борбе против криминала и корупције, уређивању јавних набавки итд. Из тих разлога, ми се њиме нећемо даље бавити.

бити обуздани да постоје други центри друштвене моћи који би им представљали противтежу. Међутим, они превладавају и разлог томе је што нису артикулисани други друштвени интереси који би тежили да се успостави контрола рада државних органа. Такви интереси настају у друштву и на тржишту, односно, у средњим слојевима и ми смо покушали да покажемо зашто се то није догодило у Србији, ослањајући се на следеће линије аргументације:

- (1) Слободно тржиште у Србији није развијено и одликује га мноштво ситних предузетника. Они су концентрисани у „посредничкој“ а не „производној“ економији, нижег су образовног статуса и малих развојних потенцијала. С друге стране, због раширене корупције и растућих пореских и административних захтева државе, они се налазе у стању зависности од државе, односно, политичке и административне елите. Из тих разлога, унутар ситних предузетничких слојева није се могао кристалисати интерес за успостављање правне државе.
- (2) Крупни предузетници настајали су легалном или нелегалном конверзијом јавних ресурса која још увек траје и они немају интерес да се успостави правна држава. За то постоје два разлога: прво, крупни капитал не рађа аутоматски тражњу за правном државом, јер своје проблеме може лакше и ефикасније да решава директним утицајем на државу и друго, успостављање правне државе угрожава њихове интересе у процесу конверзије јавног богатства. Наша расправа је показала да правну државу не одржавају сви капиталистички интереси и односи, посебно не они развијени у оквирима државног капитализма или развијених мрежа клијентелизма као доминантног облика друштвене регулације.
- (3) Улога државе у привреди и успостављању и одржању средњих слојева и елите је доминанта (и тако је било кроз читаву модерну историју). Средњи слојеви у Србији, посебно стручњаци, малобројни су, у највећем броју раде за државу, од које добијају плате, привилегије и остале

елементе свог друштвеног статуса. Зато што су малобројни и немају економске ресурсе, они немају ни друштвену моћ да утичу на успостављање правне државе. Додатни инхибирајући фактор је то што расподела оних јавних ресурса којима они располажу није, као и у ранијим случајевима, предмет ревизије и контроле. Зато се средњи слојеви у Србији не јављају као извор друштвених интереса за успостављањем правне државе.

- (4) Историјска разматрања показују да се друштвене структуре и интереси које смо идентификовали у савременој Србији, јављају и у ранијим историјским периодима, у Краљевини Србији и Краљевини Југославији. Под тиме ми подразумевамо: (1) велики удео сељака, (2) неразвијене средње слојеве, посебно средње слојеве који живе и раде на тржишту, а не за државу, (3) неразвијена капиталистичка класа, (4) велика улога државе на тржишту и на успостављање средњих слојева и елите. Сви ови фактори деловали су дестимулишуће на артикулацију друштвених интереса који би стајали у основи правне државе. Додатну тешкоћу представљају четири деценије социјализма, током којих је развој правне државе суспендован.

Укратко, наша расправа тежи да покаже да они друштвени слојеви унутар којих се кристалишу интереси за успостављање правне државе и артикулишу на политичкој сцени или нису постојали или су превише зависили од државе, те нису имали подстицај да се боре за правну државу. Ако не постоје друштвене групе које ће носити интересе усмерене ка успостављању правне државе – средњи слојеви који су настали на тржишту, на пример или јака капиталистичка класа која неће стајати у мрежама (узајамног) клијентелизма и патронаже са државом и државним и политичким функционерима – онда ни на политичкој равни не постоје политичке снаге које их заступају. Ми верујемо да се управо тим речима може описати веза друштвене структуре и тржишта, с једне, и политичког и правног система, с друге стране које у савременој Србији доводи до тешкоћа и спорости у успостављању правне државе.

## 6.6. Закључак

У овом поглављу анализирали смо процес примене социјалног права у Србији. У оквирима емпиријског истраживања анализирали смо процес примене Закона о социјалној заштити и то оног дела који се тиче успостављања и финансирања локалних услуга социјалне заштите. Досадашња анализа указује на следеће закључке:

- (1) На процес примене закона утичу разлике у тумачењу закона. И онда када се у локалној заједници, односно, у мрежи стручњака, политичара и службеника која одлучује о примени закона успостави консензус, степен примене, као што теорија и предвиђа, зависи од низа ванправних фактора. Развијеније општине имају развијеније услуге, што потврђује раније наведене налазе о процесу контекстуализације и релативизације социјалних права. Колико ће социјалних права бити остварено зависи од политичког утицаја групе (тако да има више услуга за старе него за Роме) и од степена организованости корисничке групе (тако да има више услуга за особе са инвалидитетом него за Роме).
- (2) Процес примене права одвија се у социјалном окружењу које карактерише правни неформализам и правни и морални цинизам. Под неформализмом подразумевамо велику улогу неформалних мрежа, незваничних канала комуницирања, преговарања и одлучивања, већу улогу истакнутих појединаца него институција, у доношењу одлука и спровођењу закона. Под правним цинизмом подразумевамо одбацивање важења правних норми, спремност да се правда кршење закона и одсуство очекивања да ће закон бити примењен. Ово су одлике социјални и политичких мрежа унутар којих се одвија процес примене права, али и шире правне културе у Србији.
- (3) Анализа процеса примене права у западноевропским контекстима полази од претпоставке да се важење права подразумева. У Србији то није случај и Србија се по многим индикаторима (степен примене права, независност

судства, контрола рада државних органа и сл.) суочава са проблемима у функционисању правне државе. Формално, постоје сви елементи (институционални и законски) које правна држава захтева, али њихова примена отежана је услед снажних друштвених и политичких интереса.

- (4) Правну државу посматрамо као механизам за успостављање баланса моћи и интереса који је уоквирен сетом мета-правних идеја (од природног права до људских права). Успостављање и одржавање правне државе захтева (слично као и демократија) друштвену основу, односно, друштвене интересе који ће јој лежати у основи. Детаљна анализа показује да Србија нема и да у новијој историји није имала такве друштвене основе, оличене пре свега у снажној капиталистичкој класи и бројним и утицајним средњим слојевима.

## **7 ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Циљ овог рада био је да анализира друштвену условљеност нормативних структура и ми верујемо да су досадашња разматрања јасно показала да су (1) закони из области социјалног права у Србији производ специфичних друштвених структура и интереса и (2) да структура друштва, расподела моћи и особене вредносне оријентације грађана утичу и на процес примене права. Анализе законских решења у областима образовања, социјалног осигурања, здравства, и посебно социјалне заштите, указале су на конкретне друштвене услове који су обликовали законске промене. Они се крећу од веома широких и општих, до сасвим конкретних и особених за наше друштво. У прве спадају, на пример, пораст сиромаштва и урушавања институција као последица бурне пост-социјалистичке трансформације и интернационализација процеса одлучивања као један аспект глобализације. У другу групу конкретних услова можемо убројити деловање и интересе под-елита, особене институционалне факторе (структура државне управе и политичког система) или структуру



друштвене и политичке подршке реформама које се спроводе у процесу пост-социјалистичке трансформације.

Овако посматрана, нормативна структура једног друштва условљена је друштвеним основама – структуром датог друштва, расподелом друштвених интереса и моћи и специфичним институцијама. Противници становишта да постоји друштвена условљеност законских промена могли би да наведу чињеницу да су нека законска решења преузимана из других система: закони којима се уређује систем социјалног осигурања (пензионог осигурања и осигурања за случај незапослености) или закони којима се уређује систем високог школства. Закони из прве групе преузимани су почетком 20. века, а ови други један век касније, у склопу такозване Болоњске реформе. То је тачно, али ми верујемо да то не оповргава основну тезу овог рада из неколико разлога. Преузета законска решења само су део укупних промена у области закона и јавних политика које посматрамо и ти „преузети“ сегменти имају своје специфично место у особеном склопу за који ми тврдимо да је производ друштвених услова. На пример, за нови Закон о социјалној заштити ми смо утврдили да садржи одређена „позајмљена“ решења, као што су подуговарање услуга, јачање улоге приватног сектора, маркетингизација и сл. Закони којима се уређује реформа високог школства такође су настали као део процеса прилагођавања настајућем европском систему високог школства. Међутим, специфични сегменти тог законодавства, али и закони посматрани као целина, производ су друштвених структура и расподеле моћи карактеристичних за наше друштво. Када поменуте законске области погледамо ближе, уочићемо релативно мали нагласак који је у реформи образовања стављен на изградњу система подршке сиромашним током школовања, неодлучност у рационализацији процеса образовања на прва два нивоа (како у погледу наставних планова и програма, тако у погледу инфраструктуре), али и то да нека релативно раширена решења нису преузета, на пример, увођење обавезног пензионог осигурања. Ове одлуке законодаваца и креатора јавних мера такође су последица одређених друштвених фактора, а неке од њих смо идентификовали у досадашњој расправи. У најгрубљим цртама говорећи, промене закона и јавних политика у области здравства или образовања биле су

руковођене интересима под-елита (стручних заједница), а тамо где је такав интерес био мање изражен (као, на пример, у области подршке незапосленима) или мање организован и утицајан (као, на пример, у области социјалне заштите), промене су се одвијале спорије и мање доследно, иако су постојала готова законска и институционална решења за преузимање. На ток и садржај законских и политичких промена утицали су и мали политички значај сиромашних (под тиме подразумевамо слабе и у власт кооптиране синдикате и непостојање странака левице које би биле у стању да заступају интересе радника и пољопривредника) и ослањање нових влада на друштвену подршку широко дефинисаних средњих слојева, као и специфични институционални фактори (на пример, слабост банкарског сектора и неповерење власти и грађана допринели су слабљењу захтева за увођењем обавезног приватног пензијског осигурања, а структура државне администрације утицала је на одсуство међусекторских програма који би ефективније штитили интересе становника у ризику од сиромаштва и социјалне искључености).

Из ових разлога ми сматрамо да је преузимање одређених законских решења такође последица особених друштвених и историјских услова. Посматрајући само законе, изоловане од њиховог друштвеног окружења, ми бисмо сигурно били склони да у изнетим правилностима идентификујемо логику унутрашњег развоја правних норми. Међутим, из ове перспективе ми не бисмо могли да одговоримо на питања зашто су само неки сегменти закона преузети и који фактори (осим чисто правних питања усклађености закона) утичу на коначну одлуку у вези с тим које елементе ће један закон садржавати. Управо на овом месту показује се значај социолошко-правне перспективе која је у овом раду представљена: она нам омогућава да дамо одговоре на ова питања и идентификујемо покретаче законских промена у сфери друштвених интереса и структура<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup>У домаћој социологији питања о месту закона у друштву и односу друштва повремено су била предмет анализа (за нека разматрања *cf.* Бован, 2000; Бован, 2004; Молнар, 1994; Вуковић, 2005), тако да расправа изнета у овом раду представља не само покушај да се у датом друштвеном контексту расветли једно важно питање утицаја друштвених фактора на стварање и примену социјалног права, већ и скроман допринос емпиријској социологији права у Србији.

Када је реч о примени права, досадашња анализа показује да је процес примене закона друштвено условљен и ту условљеност идентификовали смо у неколико фаза. Друштвено окружење игра важну улогу при интерпретације тога шта закон заиста захтева. Поред тога, концепт полу-аутономних друштвених поља са својим особеним вредностима и нормама које уређују понашање појединаца, омогућио нам је да детаљније сагледамо процес примене права у бирократским структурама државе. На спровођење закона у овом контексту утиче низ фактора, од структуре бирократских организација и социјалних мрежа с којима се преклапају, до односа моћи у самим тим структурама и широј заједници. Коначно, расправа о примени права довела нас је до сасвим општих питања правне културе у Србији и друштвених основа правне државе. На основу квалитативног истраживања и секундарних истраживачких података, ми смо дали контуре правне културе у Србији, оивичене правним цинизмом и неформализмом. Показали смо да правна култура утиче на ставове и одлуке појединаца, те да она садржи и одређује важне ставове појединаца о месту закона у друштву и о поштовању закона. На овом месту долазимо до следећег важног питања које овај рад отвара: утицаја културе и вредности, с једне, и друштвених структура, с друге стране, на процес примене закона. Да ли српско друштво карактерише правна култура обележена релативизовањем значаја закона и њиховог поштовања? Да ли у таквом особеној правној култури треба тражити одговоре на питања о томе зашто се закони не поштују или зашто се Србија суочава са тешкоћама у успостављању правне државе? Ми бисмо на оба питања могли одговорити позитивно и тако завршити расправу. У одређеном смислу, то би била и легитимна стратегија: култура и вредности заиста одређују наше ставове и поступке. Друго је питање зашто једно друштво има неку особену културу и да ли се у неким друштвеним или историјским условима могу наћи друштвене основе макар неких ставова и вредности које чине ту особену правну или политичку културу. У расправи која се креће у овако дефинисаним оквирима, то питање остаје без одговора<sup>189</sup>. Ми смо сматрали да,

---

<sup>189</sup> Ова питања подсећају на сличне научне дилеме постављене у једном другом контексту и другој области: да ли регион бивше Југославије карактерише источни или етнички национализам који онемогућава успостављање стабилних држава и демократија, наспрот западном или грађанском национализму, који је погодније тло за успостављање модерних грађанских друштава и демократија? Када је реч о овим питањима, ми смо заступали тезу да

када је реч о разматрањима правне културе и примене права у Србији, одговоре на питања која се тичу примене права морамо тражити управо у оним категоријама којима смо објашњавали и процес настанка закона. То значи да се друштвени фактори примене закона, а заправо сасвим конкретно, друштвене основе правне државе, траже у друштвеној структури, одликама друштвених установа (укључујући и тржиште), те деловању и интересима актера (елита). Из тих разлога, велики део последњег поглавља посвећен је анализи друштвених основа правне државе.

Правна држава била је предмет бројних правних и социолошких расправа, како начелних и теоријских, тако и емпиријских анализа успостављања и одржавања правне државе (за теоријске расправе о правној држави *cf.* Чавошки, 1995; Чавошки, 2000; Васић, 2004; Василијевић, ур. 1991; Баста и Милер, ур. 1991; и др., а за правне анализе у домаћем контексту, *cf.* БЦЈП, 2010; Маринковић, 2009; Марковић, 2010; Марковић, 2011; Орловић, 2010; Ракић-Водинелић, 2010 и др.). Многи од тих радова представљају важне доприносе социолошком разумевању процеса успостављања и одржавања правне државе (*cf.* Антонић, 2006; Беговић и др., 2004; Бован, 2011; Вуковић, 2003 и др.). У овом раду, ми смо се определили за анализу друштвених основа правне државе у теоријским оквирима постављеним на почетку овог рада. Покушали смо да покажемо да је у пост-социјалистичку трансформацију Србија ушла са неразвијеном правном државом (што није ни чудно, имајући у виду тоталну контролу друштвеног и политичког живота у социјализму), те да је у последње две деценије правна држава недовољно развијена и учвршћена. Приватизација, као важан сегмент пост-социјалистичке трансформације, имао је, по нашем мишљењу, посебно негативан утицај на владавину права. Дуготрајан процес конверзије јавних ресурса (од приватизације до управљања јавним природним добрима) је временски и логички ограничен и зато се перципира као игра нултог збира – актери који данас не остваре добит у тој игри, у блиској будућности,

---

одговоре треба тражити у друштвеним структурама и односима моћи, и то у историјској перспективи (Вуковић, 2007).

једном када се јавни економски ресурси исцрпе, у њој неће моћи ни да учествују. Зато не постоји интерес међу елитом да се поставе и поштују самоограничавајућа правила правне државе. Такви интереси не постоје ни међу средњим слојевима и тржишним актерима. Средњи слојеви су слаби, малобројни и неутицајни, а у великом проценту раде за државу и немају пуно непосредног интереса да се успостави контрола расподеле јавних ресурса, јер би то угрозило и њихове позиције. Међу тржишним актерима, предузетницима и предузећима, посебно место имају многобројни ситни учесници тржишне утакмица. На жалост, они показују мању подршку модернизаторским процесима него средњи слојеви или елите, имају мали развојни потенцијал, сконцентрисани су у „посредничкој“ економији, њихова „пословна социјализација“ одвијала се у „транзиционим“ условима, релативно су рањиви и зависе од различитих потеза државе (од регулаторних, преко контролних, до чисто економских) и, једном речју, не представљају извор тражње за ограничавањем државне власти. У сваком од ових сегмената друштва, средњим слојевима, међу елитом и у привреди, ми наилазимо на исти образац – држава је јака и гломазна и успева да оствари доминацију над друштвом – и у таквим околностима успостављање правне државе је отежано, јер концепт правне државе подразумева управо ограничавање државе и њене власти. Ми верујемо да смо на овај начин показали да правна држава нема потребне друштвене основе – јер концепт правне државе у том погледу је сродан концепту демократије, може бити теоријски потпуно разрађен, али мора постојати друштвена подршка његовом увођењу и одржавању да би правна држава заживела. Наша анализа показује да такве друштвене основе – а под тиме подразумевамо јасне интересе, пре свега економске, да се успостави правна држава, које би подржавали релативно бројни и утицајни друштвени слојеви – у савременој Србији не постоје. Бројне расправе и примери из политичког и економског живота показују да власт нема „политичку вољу“, односно, интерес да одржава владавину права. Релативно чести случајеви одсуства политичке воље могући су јер не постоје ефикасни механизми притиска и контроле власти: неразвијено је грађанско друштво, грађанска партиципација је мала, опозиција је слаба или у власт кооптирана, урушени су независни медији, итд. Све је то могуће јер је друштвена подршка владавини права и контроли рада државних

органа ограничена и недовољна да се успоставе овиконтролни механизми који стоје у основи правне државе. Тако се показује да су неки од друштвених фактора који су обликовали законе и јавне политике у области социјалне политике (укључујући и шире редистрибутивне механизме, кроз политику запошљавања, плата, девизног курса, субвенције итд.) утицали и на степен примене закона и контролу рада државних органа, односно, на успостављање и одржавање правне државе. На крају, сматрамо да смо тиме потврдили друштвену условљеност правног система и у погледу формулисања и доношења и у погледу примене права.

## 8 ЛИТЕРАТУРА

1. Alderson, Arthur S. (1997). "Globalization and Deindustrialization: Direct Investment and the Decline of Manufacturing Employment in 17 OECD Nations." *Journal of World-Systems Research* 3: 1 – 34
2. Amenta, Edwin „State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect“ in Janoski, Thomas et al. (eds.)(2005), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge: CUP
3. Angell, Alan and Carol Graham (1995), „Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela“, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No., pp. 189-219
4. Антонић, Слободан et al. (1993), *Србија између популизма и демократије: Политички процеси у Србији 1990-1993*, Београд: Институт за политичке студије
5. Антонић, Слободан (2002), *Заробљена земља: Србија за владе Слободана Милошевића*, Београд: Откровење
6. Антонић, Слободан (2006), *Елита, грађанство и слаба држава*, Београд: Службени гласник
7. Антонић, Слободан (2007), „Расцепи у Србији и устаљење демократије“, *Социолошки преглед*, Vol. 41, No. 1
8. Арандаренко, Михаил (1995), „Србија деведесетих: првобитна акумулација капитала или политички капитализам“, *Српска политичка мисао*, Вол.2, Но.4
9. Арандаренко, Михаил (2000), „Економска стварност Србије“ у Лазих, Младен (2000) (ур), *Рацији ход*, Београд: Филип Вишњић
10. Arandarenko, Mihail and Pavle Golicin (2007), „Serbia“ in Deacon, Bob and Paul Stubbs, eds. *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Cheltenham: Edward Elgar
11. Арандаренко, Михаил и др. (2008), *Реформе у Србији: достигнућа и изазови*, Београд: ЦЈДС
12. Арандаренко, Михаил (2010), „Политичка економија незапослености“ у Група аутора (2010), *Економско-социјална структура Србије: Учинак прве деценије транзиције*, Београд: Економски факултет Универзитета у Београду
13. Arnscheidt, J, B. van Rooij and J.M. Otto (2008), *Lawmaking for Development Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, Leiden: Leiden University Press
14. Аврамовић, Зоран (2004), „Образовање за грађанско друштво – идеолошко средство транзиције“, *Социолошки преглед*, Vol. XXXVIII, No. 1–2, стр. 175–187
15. Бабовић, Марија (1997), „Маратонци шетају (по)часни круг – социодемографске карактеристике и политички профил учесника Протеста 96/97“, у Група аутора (1997), *‘Ајмо, ‘ајде, сви у шетњу!*, Београд: Медија центар и ИСИ FF
16. Бабовић, Марија (2002), „Актери блокаде друштвених промена и актери трансформације“ у Болчић, Силвано и Милић, Анђелка (ур.), *Србија крајем миленијума: разарање друштва, промене и свакодневни живот*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду
17. Бабовић, Марија (2005), „Социјалне мреже – повезивање друштвених актера у сфери економских активности“, *Социологија*, Vol. ХЛВИИ, Но 4, пп.351-370
18. Бабовић, Марија (2010), „Изазови трансформације држава благостања и улога ОМК у развоју социјалне ЕУ“ у Бабовић, Марија (ур.) *Изазови нове социјалне политике: Социјална укљученост у ЕУ и Србији*, Београд: СеЦонС
19. Бабовић, Марија (2010б), Концептуални и институционални предуслови развоја социјалне димензије ЕУ“, у Бабовић, Марија (ур.) *Изазови нове социјалне политике: Социјална укљученост у ЕУ и Србији*, Београд: СеЦонС
20. Бабовић, Марија (ур.) (2010), *Изазови нове социјалне политике: Социјална укљученост у ЕУ и Србији*, Београд: Secons

21. Бабовић, Марија (ур.) (2011), *Социјално укључивање: концепти, стање, политике*, Београд: Secons и Институт за социолошка истраживања филозофског факултета у Београду
22. Бабовић, Марија (2011), „Политике социјалног укључивања у ЕУ и Србији“ у Бабовић (ур), *Социјално укључивање: концепти, стање, политике*, Београд: Secons и Институт за социолошка истраживања филозофског факултета у Београду
23. Бабовић, Марија (ур.) (2011), *Социјално укључивање: концепти, политика и изазови*, Београд: Secons и ИСИ FF
24. Баћевић, Љиљана (2004), „Медији и избори“, Гледишта, Vol.35, No.1-6
25. Baldwin, Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press
26. Банац, Иво (1995), *Национално питање у Југославији*, Дуриџ, Загреб
27. Vanakar, Reza and Travers, Max (eds.) (2005), *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Oxford: Hart Publishing and The Oñati International Institute for the Sociology of Law
28. Barak-Erez, Daphne and Aeyal M Gross, eds, (2007), *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, Oxford and Portland: Hart Publishing
29. Barr, Nicholas (ed.) (2005), *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, Washington: The World Bank
30. Баста, Данило и Милер, Дитер (ур.) (1991), *Правна држава - порекло и будућност једне идеје*, Београд: Правни факултет и Немачки културни и информативни центар
31. Бауцал, Александра и Драгица Павловић Бабић (2009). *Квалитет и праведност образовања у Србији: Образовне шансе сиромашних*, Београд: Влада РС и Институт за психологију
32. Vaylis, John and Steve Smith (eds.) (2001), *The Globalization of World Politics*, Oxford: OUP
33. Беговић, Борис и др. (2004), *Корупција у правосуђу*, Београд: Центар за либерално-демократске студије
34. Begović, Boris (2005), „Corruption, Lobbying and State Capture“, CLDS Working Paper #0106, Belgrade: CLDS
35. Беговић, Борис и др. (2007), *Корупција у Србији: пет година касније*, Београд: ЦЈДС
36. Begović, Boris and Marko Paunović (2009), “Political Economy of Enterprise Restructuring and Election Results in Serbia”, CLDS Working Paper #0109, [www.clds.org.rs](http://www.clds.org.rs)
37. Беговић, Борис и др. (2011), *Институционалне реформе у 2010. години*, Београд: ЦЈДС
38. Бек, Урлих (2001), *Ризично друштво*, Београд: Филип Вишњић
39. Беговић, Борис и др. (2010), *Институционалне реформе у 2009. години*, Београд: ЦЈДС
40. Бек, Урлих (2001), *Ризично друштво*, Београд: Филип Вишњић
41. Bell, Stephen (2002). „Institutionalism: Old and New“, in John Summers (ed.), *Government, Politics, Power And Policy In Australia* (pp. 363-380) NSW Australia: Pearson Education Australia.
42. Bellamy, Richard (2003), „The Rule of Law“ in Bellamy, Richard and Andrew Mason (eds.), *Political Concepts*, Manchester: MUP
43. Ben-Gera, Michal (2009), *Horizontal Policy Coordination*, Belgrade: Ministry of Public Administration and Local Self-Government
44. Бери, Норман (2007), *Увод у модерну политичку теорију* Београд: Службени гласник
45. Bickerton, Christopher, Counliffe, Philip and Gourevitch, Alexander (eds.) (2007), *Politics Without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, London: The University College Press
46. Билацић, Душан (1985), *Хисторија Социјалистичке Федеративне Републике Југославије: Главни процеси 1918-1985*, Загреб: Школска књига
47. Blau, Joel and Mimi Abramowitz (2003), *Social Welfare Policy*, Oxford: OUP
48. Бобио, Норберто (1988), *Есеји из теорије права*, Сплит: Логос
49. Бобио, Норберто (1990), *Будућност демократије*, Београд: Филип Вишњић
50. Бобио, Норберто (1995), *Либерализам и демократија*, Београд: Завод за издавање уџбеника
51. Богданов, Наталија (2007), *Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија*, Београд: УНДП
52. Божићевић, Биљана, Горана Крстић, Бошко Мијатовић и Бранко Милановић (2003), *Сиромаштво у Србији и реформа државне помоћи сиромашнима*, Београд: ЦЈДС
53. Болчић, Силвано (1994), *Тегобе преласка у предузетничко друштво*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду



54. Болчић, Силвано и Анђелка Милић (ур.) (2002), *Србија крајем миленијума: разарање друштва, промене и свакодневни живот*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду
55. Болчић, Силвано (2002), „Раст приватног сектора и предузетништва у Србији током 1990-тих“ у Болчић, Силвано и Анђелка Милић (ур.), *Србија крајем миленијума: разарање друштва, промене и свакодневни живот*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду
56. Börzel, Tanja A. (1998) “Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, Volume 76, Issue 2, pp. 253–273
57. Вошњак, Vesna (2004), “Social Services – the heart of social protection reform: Lessons from Serbia”, u *Lessons Learned from Social Welfare System Reform and Some Planning Tips*, Geneva: UNICEF
58. Вошњак, Vesna and Stubbs, Paul (2007), „Towards a new welfare mix for the most vulnerable: reforming social services in Bosnia-Herzegovina, Croatia and Serbia“, in Lovrinčević et al. (eds), *Social Policy and Regional Development*, Zagreb: EIGZ and FES
59. Бован, Саша (2000), *Антрополошко становиште као основ социолошког објашњења права*, докторска теза, Београд: Правни факултет
60. Бован, Саша (2004), *Парадигматски корени социологије права: Основи биолошке теорије права*, Београд: Досије
61. Бован, Саша (2011), „Истраживање перцепције корупције на Правном факултету Универзитета у Београду“, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. LIX, No.1/2011, стр. 80-103
62. Бранковић, Србобран (1994), „Феномен подршке неуспешној власти“, *Српска политичка мисао*, Vol. 1, No. 1-4
63. Brinkerhoff, Derick and Arthur Goldsmith (2004), “Good Governance, Clientelism and Patrimonialism: New Perspectives on Old Problems” *International Public Management Journal*, Vol.7, No.2, pp. 163-185
64. Broadberry, Stephen and Alexander Klein (2007), „Aggregate and Per Capita GDP in Europe, 1870-2000: Continental, Regional and National Data with Changing Boundaries”, 2007. [http://www.cepr.org/meets/wkcn/1/1699/papers/Broadberry\\_Klein.pdf](http://www.cepr.org/meets/wkcn/1/1699/papers/Broadberry_Klein.pdf)
65. Bryman, Alan (2001), *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press
66. Bussemaker, Jet (ed) (1999), *Citizenship and Welfare State in Europe*, London: Routledge
67. Vago, Stephen (2009), *Law and Society*, Upper Saddle River, NY Pearson Prentice Hall, citirano prema Tamanaha, 2010
68. van Crevelde, Martin (1999), *The Rise and Decline of the State*, Cambridge: Cambridge University Press
69. Васић, Радмила (2004), *Правна држава и транзиција; Теоријски модел и контекстуално условљавање*, Београд: Досије
70. Василијевић, Владан (ур) (1991), *Правна држава*, Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања
71. Васиљевић, Душко (2009) “Економски раст и међународна конкурентност Србије, *Квартални монитор економских трендова и политика у Србији бр.19*, Београд: Фонд за развој економске науке
72. Васовић, Мирјана (2000), „Морална клима, аномија и корупција“ у Вукотић, Веселин et al. *Систем и корупција*, Београд: Институт друштвених наука
73. Васовић, Мирјана (2007), „Представе о корупцији 2001-2006: ефекат политизације“, *Социолошки преглед*, Vol. XXXXI, No. 2, стр. 221–250
74. Вебер, Макс (1976), *Привреда и друштво*, Београд: Просвета
75. Висковић, Никола (1974), *Интегрална теорија права*, докторска дисертација, Сплит
76. Влада СРЈ (1998), „Дејство санкција на привреду и друштво Југославије“, *Југословенски преглед* 2/1998
77. Врачар, Стеван (1965), *Социјална садржина функције уставноправног поретка*, Београд: Савез удружења правника Југославије
78. ВРС (2005а), *Стратегија образовања одраслих*, Влада Републике Србије, доступно на [www.inkluzija.gov.rs](http://www.inkluzija.gov.rs)
79. ВРС (2005б), *Стратегија развоја социјалне заштите*, Влада Републике Србије, доступно на [www.inkluzija.gov.rs](http://www.inkluzija.gov.rs)
80. ВРС (2006), *Стратегију развоја стручног образовања у Републици Србији*, Влада Републике Србије, доступно на [www.inkluzija.gov.rs](http://www.inkluzija.gov.rs)

81. ВРС (2010), *Праћење социјалне укључености у Србији*, Београд: Влада Републике Србије
82. ВРС (2011), *Први национални извештај о социјалном укључивању и сиромаштву у Србији*, Београд: Влада Републике Србије
83. ВРС (2011б), *Национална стратегија запошљавања: за период 2011-2020*, Београд: Влада Републике Србије
84. Вотсон, Алан (2000), *Правни транспланти*, Београд: Правни факултет и Институт за упоредно право
85. Вукасовић, Мартина (прир.) (2009). *Финансирање високог образовања у Југоисточној Европи: Албанија, Црна Гора, Хрватска, Словенија, Србија*, Београд и Нови Пазар: Центар за образовне политике и Државни универзитет у Новом Пазару
86. Вуковић, Слободан (1994), *Покретљивост и структура друштва*, Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања
87. Вуковић, Слободан (1996), *Чему приватизација*, Београд: Социолошко друштво Србије и Институт за криминолошка и социолошка истраживања
88. Вуковић, Слободан (1996б), „Приватизација и структура друштва“, *Социологија*, Vol 38. No.1.
89. Вуковић, Слободан (2003), *Корупција и владавина права*, Београд: ИДН и Драганић
90. Вуковић, Слободан (2005), *Право, морал и корупција*, Београд: Филип Вишњић
91. Вуковић, Слободан (2003б), “Стварање националних економија и разбијање Југославије”, *Социолошки преглед* 3-4/2000
92. Вуковић, Данило (2007), *Утицај националних подела на демократизацију и изградњу државе у Босни и Херцеговини*, необјављен магистарски рад
93. Вуковић, Данило (2007б), "Реформа система социјалне заштите", у Ђурковић, Миша (ур.) *Србија 2000-2006: Држава, друштво, привреда*, Београд, Институт за европске студије
94. Вуковић, Данило и Чалосевић, Александра (2009), "Социјална заштита, регионалне неједнакости и могућа нова улога Фонда за социјалне иновације", Београд, УНДП радни документ
95. Вуковић, Данило (2010), „Изазови обликовања социјалног режима у Србији“ у Марија Бабовић (ур.) (2010) *Изазови нове социјалне политике*, Београд: Секонс
96. Вуковић, Данило (2010б), “Социјална права у дискурсу индивидуалне одговорности: европски утицаји и локални одговори”, у Табароши, Светислав (ур), *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду
97. Вуковић, Данило (2011), „Ка Европи и Србији благостања“ у Бабовић, Марија (ур), *Социјално укључивање: концепти, политика и изазови*, Београд: Секонс и ИСИ ФФ
98. Вуковић, Данило (2011а), „Како се боримо против сиромаштва и социјалне искључености“ у Бабовић, Марија (ур), *Социјално укључивање: концепти, политика и изазови*, Београд: Секонс ИСИ ФФ
99. Вуковић, Данило (2011б), „Друштвене основе правне државе: Случај Србије“, *Социолошки преглед*, Vol. XLV, No.3, стр. 421–451
100. Вулетић, Владимир (прир.) (2003), *Глобализација: мит или стварности*, Београд: Завод за издавање уџбеника
101. Вулетић, Владимир (2006), *Глобализација: актуелне дебате*, Зрењанин: Градска народна библиотека
102. Вулетић, Владимир (2007), “Структурална обележја политичке елите Србије као претпоставка прикључења Србије ЕУ” у Лутовац, Зоран (ур.) (2007), *Политичке странке у Србији и Европска унија*, Београд: Фондација Фридрих Еберт и Факултет политичких наука
103. Galligan, Denis and Marina Kurkchian (eds.) (2003), *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*, Oxford: OUP
104. Galligan, Denis (2003), „Legal Failure: Law and Social Norms in Post-Communist Europe“, u Galligan, Denis and Marina Kurkchian (eds.) (2003), *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*, Oxford: OUP
105. Galligan, Denis (2007), *Law In Modern Society*, Oxford: OUP
106. García-Villegas, Mauricio (2006), „Comparative Sociology of Law: Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States“, *Law and Social Inquiry*, Vol.31, Issue 2, pp.343-382

107. Georgiev, Plamen (2008), *Corruptive Patterns of Patronage in South East Europe*, Wiesbaden: VS Verlag
108. Gessner, Volkmar and Nelken, David (eds.) (2007), *European Ways of Law: Towards a European Sociology of Law*, Oxford: Hart Publishing and Oñati Institute for The Sociology of Law
109. Gibson, James L. and Gregory A. Caldeira (1996), "Legal Cultures of Europe" *Law & Society Review*, Vol. 30, No.1
110. Гидденс, Ентони (1998), *Последује модерности*, Београд: Филип Вишњић
111. Giddens, Anthony (2007), *Sociologija*, Zagreb: Globus
112. Gilbert, Neil and Barbara Gilbert (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, New York and Oxford: Oxford University Press
113. Gilbert, Neil (2002), *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: OUP
114. Ginsburg, Tom (2003), „East Asian Regulatory Informalism: Implications for Post-Communist Countries“, u Galligan, Denis and Marina Kurkshyan (eds.), *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*, Oxford: Oxford University Press
115. Glenny, M. (1999), *The Balkans 1804-1999*, London: Granta Books
116. Golubović, Velizar (2004), „The functioning of the pension insurance system in the countries of former Yugoslavia“, *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, Vol. 8, No.4
117. Голубовић, Загорка, Бора Кузмановић и Мирјана Васовић (1996), *Друштвени карактер и друштвене промене у светлу националних сукоба*, Београд: Филип Вишњић
118. Graefe, P. (2004), „Personal Services in the Post-industrial Economy: Adding Nonprofits to the Welfare Mix“, *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 5
119. Grečić, Vladimir (1990) „The importance of migrant workers' and emigrants' remittances for the Yugoslav economy“, *International Migration* Vol. 28, No. 2, pp. 201-213
120. Грујић, Добрила и Весна Текић (2006), „Унапређење хранитељства у Србији“ *Социјална мисао*, Vol. 13, бр. 1, стр. 75-124
121. Група 17 (2000), Бела књига Милошевићеве владавине, <http://www.g17plus.rs/v2/images/stories/dokumentarhiva/knjiga.pdf>, приступљено 23.11.2010. године
122. Група аутора (2002), *Изазови реформе - дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије*, Београд
123. Davies, Martin (ed), (1994), *The Sociology of Social Work*, London: Routledge
124. de la Porte, Carolina and Bob Deacon (2002), *Contracting Companies and Consultants; the EU and social policy of Accession Countries*, GASPP Occasional Paper 9, Helsinki: STAKES
125. Deacon, Bob (2000) «Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalisation», *Journal of European Social Policy*, 2000, 10 (2): 146-161.
126. Deacon, Bob and Paul Stubbs (2003), „The Making of Social Policy In South Eastern Europe: Theories, Methods, Politics“, paper originally presented at GASPP 6 Seminar Thessaloniki, Greece 19-20 September 2003 Globalisation, Regionalisation And The Making Of Social Policy In South Eastern Europe
127. Deacon, Bob; Ollila, Eeva; Koivusalo, Meri and Stubbs, Paul (2003), *Global Social Governance: Themes and Prospects*, Helsinki: GSPP
128. Deacon, Bob (2007), *Global Social Policy and Governance*, London: SAGE
129. Deacon, Bob and Stubbs, Paul (eds.) (2007), *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 167–86.
130. Deflem, Mathieu (2008), *Sociology of Law*, Cambridge: CUP
131. Динкић, Миросинка, Косовка Огњеновић и Siobhan McClelland (2009), *Анализа утицаја мера здравствене политике на доступност здравствене заштите ромској популацији*, Београд, Влада РС
132. Dowling, Keith (1995) "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, Vol. XLIII, pp. 136-158
133. Drucker, Peter F. (1997) "The Global Economy and the Nation-State", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5
134. Duina, Francesco (1997), „Explaining Legal Implementation in the European Union“, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol 25, 155-179
135. Ђурковић, Миша (2005), *Капитализам, либерализам и држава*, Београд: Филип Вишњић
136. Ђурковић, Миша (2005), *Капитализам, либерализам и држава*, Београд: Филип Вишњић

137. Ђуровић, Смиљана (1986), *Државна интервенција у индустрију Југославије 1918-1940*, Београд: Институт за савремену историју (цитирано према Лазић, 2011).
138. ЕС (2008), *Social Protection and Social Inclusion in the Republic of Serbia*, Brussels: ЕС, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2
139. Edelman, Lauren B. (2004), "Rovers of Law and Contested Terrain: A Law and Society Approach to Economic Rationality", *Law and Society Review* 38 (2): 181-197
140. Edelman, Lauren B. (2007), "Overlapping Fields and Constructed Legalities: The Endogeneity of Law", *ESRC/GOVNET Workshop The Dynamics of Capital Market Governance*, Australian National University, Canberra
141. Edelman, Lauren B. and Robin Stryker (2005), "A Sociological Approach to Law and Economy" in Smelser and Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, NJ: Princeton University Press, p: 527-551
142. EIRD, 2008, European Industrial Relations Dictionary, 2008: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/index.htm>
143. Eisenstadt, S. N. and Louis Roniger (1980), "Patron--Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 1, pp. 42-77
144. Emirbayer, Mustafa and Jeff Goodwin (1994) "Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency", *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 6, pp. 1411-1454
145. Eriksen, Svein (2007), „Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses“, *Review of Central and East European Law* 32 (2007) 333-369
146. Eriksen, Svein (2005), "Unfinished Transition – Public Administration Reform in Serbia 2001-2004", Paper presented to the 13th NISPAcee Annual Conference Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow, May 19 – May 21, 2005
147. Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press
148. Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economics*, London: SAGE and UNRISD
149. Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford: OUP
150. Esping Andersen, Gosta et al. (eds) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press
151. EUROSTAT (2009), *Labour Market Statistics*, Brussels: Eurostat
152. Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich and Skockpol, Theda (eds) (1999), *Bringing the State Back In*, Cambridge: CUP
153. Ewald, William (1995), 'Comparative Jurisprudence (II): The Logic of Legal Transplants', *American Journal of Comparative Law*, Vol.43, No.4, pp. 489-510
154. Жегаџац, Невенка и Бркић, Мирослав (2006), Развој локалних услуга социјалне заштите - ка стандардима квалитета, Београд: УНДП
155. Zolo, Danilo (2007), „The Rule of Law: A Critical Reappraisal“ u Costa, Pietro i Danilo Zolo (eds), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dordrecht: Springer
156. ILO (2008), *Serbia. Decent Work Country Programme: 2008 – 2011*, Budapest, ILO
157. ИПИ (2007), *TIMSS 2007 – Главни резултати*, Београд: Институт за педагошка истраживања, <http://www.ipisr.org.rs/Dokumenta/TIMSSPDF/Rezultati%20TIMSS%202007.pdf> на
158. ИПСОС (2011), *Мнење опште популације и медицинских радника о здравственом систему у Србији*, доступно на: <http://www.dils.gov.rs/documents/files/izvestaj/IzvestajMnenjeOpstePopulacijeIMedicinskihRadnikaOZdravstvenomSistemuUSrbiji.pdf>
159. ИСИ (2007), Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду. Истраживање: „Социо-економске стратегије домаћинства у Србији“, база података
160. Jack, William (2001), "Social Investment Funds: An Organizational Approach to Improved Development Assistance", *The World Bank Research Observer*, vol. 16, no. 1 (2001), pp. 109-124
161. Јакопин, Е., Радосављевић, С., Јовановић, Д. (ур) (2009), *Извештај о развоју Србије*, Београд: Републички завод за развој
162. Јашаревић, Сенад (2009), „Појам и улога социјалног права“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Вол.54, стр.29-44
163. Jessor, Bob (2002) *The Future of the Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson.

164. John, Peter (2000), "Policy networks" in Nash, Keith Scott ed. *Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford: Blackwell, 2000
165. Jordan, Bill (2005), „Social Theory and Social Policy: Choice, Order and Human Well-being“, *European Journal of Social Theory* 2005 8: 149
166. Jordan, Bill (2006), *Social Policy for the Twenty-First Century*, Cambridge: Polity Press
167. Јовић, Дејан (2001), "Разлози за распад социјалистичке Југославије: критичка анализа постојећих интерпретација", *Реч* 62.8.
168. Јовић, Дејан (2003), *Југославија – држава која је одумрла*, Загреб и Београд: Прометеј и Самиздат Б92
169. Karagiannis, Nathalie (2004), *Avoiding Responsibility: The politics and Discourse of European Development Policy*, London: Pluto Press
170. Карбоније, Жан (1992), *Правна социологија*, Сремски Карловци: Издавачка књижарница Зорана Стојановића
171. Katzenstein, Peter (1985), „Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria“, у Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich and Skockpol, Theda (eds) (1999), *Bringing the State Back In*, Cambridge: CUP
172. Kenis, Patrick, and Volker Schneider (1991), "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." in Marin, Bernd and Renate Mayntz eds. *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder/Colorado, Frankfurt: Campus Verlag/Westview Press, pp. 25-62
173. Kennett, Patricia (ed) (2004), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
174. Kettering, Sharon (1988), "The Historical Development of Political Clientelism", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 3, pp. 419-447
175. Кин, Џон (2003), *Цивилно друштво*, Београд: Филип Вишњић
176. Кнох, Hannah, Mike Savage and Penny Harvey (2006), "Social networks and the study of relations: networks as method, metaphor and form", *Economy and Society*, Volume 35, Issue 1, pp.113-140
177. Конзорцијум (1989), Конзорцијум института друштвених наука Југославије. Истраживање: „Друштвена структура и квалитет живота“, база података за Србију без Косова и Метохије
178. Корпи, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge and Kegan Paul
179. Коштуница, Војислав (1991), „Уставноправни развој у Југославији између два рата и правна држава“ у Василијевић, Владан *ур.*
180. Кошутић, Будимир и Лукић, Радомир (2003), *Увод у право*, Београд: Правни факултет
181. Крастев, Иван (2004), *Замка нефлексибилности: фрустрирана друштва, слабе државе и демократија*, Београд: УНДП и БФПЕ
182. Крастев, Иван et al. (2004), *У потрази за одговорном владом: изградња државе и економски раст на Балкану*, Београд: УНДП и БФПЕ
183. Krehbiel, Keith, Adam Meirowitz, and Jonathan Woon (2005), "Testing Theories of Lawmaking" у David Austen-Smith and John Duggan (eds.) *Social Choice and Strategic Decisions: Essays in Honor of Jeffrey S. Banks*, Berlin: Springer
184. Крстић, Горана et al. (1998), *Анализа сиве економије у СР Југославији са проценама за 1997.годину и предлозима за њену легализацију*, Београд: Економски институт
185. Крстић, Горана и Стојановић, Божо (2001), *Основи реформе тржишта рада у Србији*, Београд: ЦЛДС
186. Крстић, Горана (2010) "Први миленијумски циљ развоја: преполовити стопу сиромаштва и искоренити глад", у Влада РС, *Напредак у остваривању миленијумских циљева развоја у Србији: извештај за 2009. годину*, Београд.
187. Kurian, George Thomas et al. (eds.) (2011), *The Encyclopedia of Political Science*, Washington, D.C.: CQ Press
188. Kurkchyan, Marina (2003), „The Illegitimacy of Law in Post-Soviet Societies“, у Galligan, Denis and Marina Kurkshyan (eds.), *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*, Oxford: Oxford University Press
189. Kurkchyan, Marina (2005), „Researching Legal Culture in Russia“, у Banakar, Reza and Max Travers (eds.), *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Oxford: Hart Publishing and The Oñati International Institute for the Sociology of Law
190. Лабус, Мирољуб (1994), "Улога економије у распаду Југославије", *Социолошки преглед* 2/1994

191. Laurie, Joshua and Olivera Pavlovic (2009), *An Evaluation of Labour and Social Policy in Serbia between 2001 and 2009 and DFID's Role in Providing Policy Advice and Technical Assistance*, Belgrade
192. Лазић, Младен (1994), „Преображај економске елите“ у Лазић, Младен (ур.)(1994), *Разарање друштва*, Београд: Филип Вишњић
193. Лазић, Младен (1994а), „Друштвени чиниоци распада Југославије“, *Социолошки преглед* 2/1994
194. Лазић, Младен (1994б), *Систем и слом*, Београд: Филип Вишњић
195. Лазић, Младен (ур.) (1994ц), *Разарање друштва*, Београд: Филип Вишњић
196. Лазић, Младен (2000), „Елите у постсоцијалистичкој трансформацији српског друштва“ у Лазић, Младен (2000) (ур), *Рачји ход*, Београд: Филип Вишњић
197. Лазић, Младен (ур.), (2000), *Рачји ход*, Београд: Филип Вишњић
198. Лазић, Младен (2002), „(Ре)структурисање друштва у Србији током 90-тих“ у Болчић, Силвано и Милић, Анђелка (ур.), (2002), *Србија крајем миленијума: Разарање друштва, промене и свакодневни живот*, Београд, ИСИ ФФ
199. Лазић, Младен (2005), *Промене и отпори*, Београд: Филип Вишњић
200. Лазић, Младен (2009), „Друштвени односи у Србији у време закаснелог капиталистичког развоја“, *Годишњак за друштвену историју*, бр.3/2009
201. Лазић, Младен (2011), *Чекајући капитализам: настанак нових класних односа у Србији*, Београд: Службени гласник
202. Лазић, Младен и Слободан Цвејић (2004), „Промене друштвене структуре у Србији: случај блокиране пост-социјалистичке трансформације“, у Милић, Анђелка (ур).
203. Lazić, Mladen and Cvejić, Slobodan (2007) „Class and Values in Postsocialist Transformation in Serbia“, *International Journal of Sociology*, Vol. 37, No.3, 54-74
204. Lachmann, Ludwig (1972), *The Legacy of Max Weber*, Berkley: The Glendessary Pres
205. Лемпи, Џон Р. (2004), *Југославија као историја. Била двапут једна земља*, Београд: ДАН ГРАФ
206. Lendvai, Noemi and Stubbs, Paul (2007), „Policies as Translation: Situation Trans-National Social Policies“ in Hodgson, Susan and Irving, Zoe (eds) (2007)
207. Lendvai, Noemi (2009), „Variety of Post-communist welfare: Europeanization and emerging Welfare regimes in the New EU Member States“, Paper for the RC-19 Montreal, August 2009
208. Лубарда, Бранко (2004), *Европско радно право*, Подгорица: ЦИД
209. Лубарда, Бранко (2007), „Flexicurity – еуфемизам за либерализацију социјалног модела или феномен инхерентан глобализацији“ у Лилић, Зоран (ур), *Правни капацитети за европске интеграције*, Београд: Правни факултет
210. Лубарда, Бранко (2009), „Социјална права и економска криза“ у Шундерић, Боривоје *et al.* (ур), *Дванаести златиборски правнички дани – Зборник радова*, Београд: Удружење за радно право и социјално осигурање Србије
211. Лубарда, Бранко (2010), „Остваривање и заштита социјалних права“ у Шундерић, Боривоје *et al.* (ур), *Тринаести златиборски правнички дани – Зборник радова*, Београд: Удружење за радно право и социјално осигурање Србије
212. Lund, Brian (2002), *Understanding State Welfare: Social Justice or Social Exclusion?* London: SAGE Publications
213. Mackintosh, Maureen and Meri Koivusalo (2005), „Health Systems and Commercialization: In Search of Good Sense“, in Mackintosh, Maureen and Meri Koivusalo (eds.), *Commercialization in Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*, New York: Palgrave Macmillan
214. Маџар, Љубомир (1998), „Путеви и беспућа приватизације у Србији“, *Економски анали ХЛИ*, ванредни број, цитирано према Арандаренко, 2000
215. Maravall, José María and Adam Przeworski (eds) (2003), *Democracy And The Rule Of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003
216. Маринковић, Танасије (2009), „О уставности општег реизбора судија“, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. LVII, No 1
217. Марковић, Предраг (2005), „Гастарбајтери као фактор модернизације Србије“, *Историја 20. века*, Вол. 23, Но. 2, стр. 145-163.
218. Марковић, Ратко (2010), „Судство – Ахилова пета државе Србије“, *Печат*, 28.4.2010. године
219. Марковић, Ратко (2011), „Испрепадани Уставни суд и осioni ВСС“, *Печат*, 28.4.2011. године



220. Марковић, Ратко (2011б), „Парламентаризам а ла Србе“, *Печат*, 25.2.2011. године
221. Marshall, Thomas Humphrey (2009), „Citizenship and Social Class“ у Manza, Jeff and Michael Sauder (eds), *Inequality and Society*, New York: W.W. Norton and Co.
222. Mathiasen, David (1999), “The new public management and its critics”, *International Public Management Journal*, Volume 2, Issue 1
223. Матковић, Гордана (2005), „Реформа социјалног сектора“ у Борис Беговић и др. (2005), *Четири године транзиције у Србији*, Београд: ЦЈДС
224. Матковић, Гордана (2006), *Децентрализација социјалне заштите у Србији*, Београд: ЦЈДС
225. Матковић, Гордана (2008), „Реформа социјалне заштите“ у Мијатовић, Бошко (ред), (2008), *Реформе у Србији: достигнућа и изазови*, Београд: ЦЈДС
226. Матковић, Гордана (2009), „Најчешће заблуде о пензијском систему Србије“, *Фокус*, октобар 2009
227. Матковић, Гордана и Бошко Мијатовић (2009), *Анализа државне подршке сиромашнима*, Београд: Тим потпредседника Владе за примену ССС
228. Матковић, Гордана (2010), „Новчана социјална помоћ у новом закону о социјалној заштити“, *Фокус*, јануар 2010. године
229. Матковић, Гордана (2011), „Елементи реформске политике у новом Закону о социјалној заштити“, презентација, доступна на <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Gordana-Matkovic.pptx>
230. Merton, Robert K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, New York: The Free Press
231. Mesa-Lago, Carmelo (1971), „Unemployment in a Socialist Economy: Yugoslavia“, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Volume 10, Issue 1, pages 49–69
232. McFarlan, Neil (2003), „Politics and the Rule of Law in the Commonwealth of Independent States“, у Galligan, Denis and Marina Kurkshyan (eds.), *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*, Oxford: Oxford University Press
233. McMullan, John L. and David C. Perrier (2002), „Lobster Poaching and the Ironies of Law Enforcement“, *Law & Society Review*, Vol. 36, No. 4, pp. 679-718
234. МФ (2011), *Билтен јавних финансија, јануар 2011*, Београд: Министарство финансија Владе Републике Србије
235. Михаиловић, Срећко (ур.) (2006), *Пет година транзиције*, Београд: ФЕС
236. Мијатовић, Бошко (2003), „Начела нове социјалне политике“ у Ваџић, Зоран и Бошко Мијатовић (ур), *Стратегија реформе*, Београд: ЦЈДС
237. Мијатовић, Бошко (2005). “Општи преглед транзиције у Србији”, у: Беговић, Борис и други, *Четири године транзиције у Србији*, Београд: Центар за либерално демократске студије, стр. 9-34.
238. Мијатовић, Бошко (2011) „Економија Србије: тенденције и проблеми“, *Право и друштво*, вол.1, Но.5
239. Миладиновић, Слободан (1997), "Етноцентризам владајућих елита пред распад Југославије", *Нова српска политичка мисао* 2-4/1997
240. Миладиновић, Слободан (1997), "Либералне вредности владајућих елита и слом система", *Нова српска политичка мисао* 2-3/1998
241. Milanovic, Branko (1991), “Poverty in Eastern Europe in the Years of Crisis, 1978 to 1987: Poland, Hungary, and Yugoslavia”, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, no. 2
242. Milanović, Branko (1998), *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*; Washington DC: The World Bank
243. Милић, Војин (1978), *Социолошки метод*, Београд: Нолит
244. Милић, Анђелка (ур) (2004), *Друштвена трансформација и стратегије друштвених група*, Београд: ИСИ ФФБ
245. Милићевић, Драгован (2009), “Пошаст звана девизни курс”, Интернет портал Економија, <http://www.ekonomija.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=474&cntnt01origid=83&cntnt01detailtemplate=Sample2&cntnt01returnid=54>, pristupljeno 16.04.2010.
246. Милосављевић, Милосав (ур) (1998), *Социјална политика у транзицији*, Београд: ЦПА и Социјална мисао
247. Митровић, Милован (1996), *Социологија села*, Београд: Социолошко друштво Србије
248. Митровић, Милован и Саша Бован (2007), *Увод у социологију и социологију права* Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

249. Мркшић, Данило (1998), „Дуализација економје и стратификациона структура“ у Лазић, Младен (ур), *Разарање друштва*, Београд: Филип Вишњић
250. Мркшић, Данило (2000), „Рестратификација и промене материјалног стандарда“ у у Лазић, Младен (2000) (ур), *Рачију ход*, Београд: Филип Вишњић
251. Мојсиловић, Милош (2010), „Перцепција проблема Косова и Метохије“ у Михаиловић, et al. *Како грађани Србије виде транзицију: Истраживање јавног мњења транзиције*, Београд: Friedrich Ebert Stiftung
252. Молнар, Александар (1994), *Друштво и право II-III*, Нови Сад: VISIO MUNDI Academic Press
253. Morlino, Leonardo (2010), „The two ‘rules of law’ between transition to and quality of democracy” у Morlino, Leonardo and Gianluigi Palombella (eds.) *Rule of Law and Democracy: Inquiries into Internal and External Issues*, Leiden: Brill
254. Mullard, Maurice and Spicker, Paul (1998), *Social Policy in a Changing Society*, London: Routledge
255. ЈИ (2006), *Конкурентност привреде Србије 2006*, Београд: Jefferson Institute
256. Mehrotra, Santosh and Enrique Delamonica (2005), „The Private Sector and Privatization in Social Services Is the Washington Consensus ‘Dead’?“, *Global Social Policy* Vol 5, No. 2 pp. 141-174
257. МФ (2009) „Извештај о међународној помоћи Републици Србији“, Београд, Министарство финансија
258. Монтескје (1989), *О духу закона*, Београд: Филип Вишњић
259. МПС (2001), *Реформа високог образовања у Србији*, Београд: Министарство просвете и спорта, доступно на [http://www.see-educoop.net/portal/id\\_serbia.htm](http://www.see-educoop.net/portal/id_serbia.htm)
260. МПС (2004), *Високо образовање у Србији*, Београд: Министарство просвете и спорта
261. Minger, Frank (2004), „Rights in the Shadow of Class: Poverty, Welfare, and the Law“ у Sarat, Austin (ed.) (2004), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Oxford: Blackwell Publishing
262. Nee, Victor and Matthews, Rebecca (1996) „Market Transition and Societal Transformation in Reforming State Socialism“, *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, pp. 401-435
263. Nee, Victor (1998), „Sources of the New Institutionalism in Sociology“ у Mary Brinton and Victor Nee (eds), *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation, 1998
264. Nee, Victor (2005), „The New Institutionalism in Economics and Sociology“ in Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
265. Nelken, David (1984) “Law in Action or Living Law: Back to the Beginning in Sociology of Law” in *Legal Studies*, vol 4, pp 157-82
266. Nalken, David (1996), „Can there be a Sociology of Legal Meaning“, in D. Nelken (ed.), *Law as Communication*, Aldershot: Dartmouth, citirano према Cotterrel, 2006
267. Nelken, David and Feest, Johannes (eds.) (2001), *Adapting Legal Cultures*, Oxford: Hart Publishing and Oñati Institute for The Sociology of Law
268. Nelken, David (2004), „Comparing Legal Cultures“ in Sarat, Austin (ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, The Blackwell Publishing
269. Nelken, David (2004b), „Using the concept of legal culture“, *Australian Journal of Legal Philosophy*, Vol 29. No.2
270. Неш, Кејт (2006), *Савремена политичка социологија: Глобализација, политика имоћ*, Београд: Службени гласник
271. Newman, Caroline (1999), "Comparative study of NGO/Government Partnership", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 2, Issue 3
272. Newton, Scott (2003), „Transplantation and Transition: Legality and Legitimacy in the Kazakhstani Legislative Process“, у Galligan, Denis and Marina Kurkchivan (eds.) (2003)
273. Nobles, Richard and David Schiff (2006), *Sociology of Jurisprudence*, Oxford: Hart Publishing
274. North, Douglass C. (1991) “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives* Vol V (1), pp. 97–112.
275. НСЗ (2009), *Извештај о раду Националне службе за запошљавање 2009*, Београд: Национална служба за запошљавање
276. НСЗ (2010), *Извештај о раду Националне службе за запошљавање 2010*, Београд: Национална служба за запошљавање



277. ОЕБС и БЦЈП (2006), „Јавно мњење у Србији: Ставови према домаћем правосуђу за ратне злочине и Хашком трибуналу“, Београд, ОЕБС и Београдски центар за људска права, <http://www.osce.org/node/24242>, приступљено 04.04.2011.године
278. ОЕБС и БЦЈП (2009), „Јавно мњење у Србији: Ставови према домаћем правосуђу за ратне злочине и Хашком трибуналу“, Београд, ОЕБС и Београдски центар за људска права, [http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358%3Astavovi-prema-ratnim-zlojinima-hakom-tribunalu-i-domaem-pravosu-za-ratne-zloine-&catid=125%3Astavovi-prema-ratnim-zlocinima-haskom-tribunalu-i&Itemid=115](http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3Astavovi-prema-ratnim-zlojinima-hakom-tribunalu-i-domaem-pravosu-za-ratne-zloine-&catid=125%3Astavovi-prema-ratnim-zlocinima-haskom-tribunalu-i&Itemid=115)
279. OECD (1997), *Contracting Out Government Services: Best Practices, Guidelines and Case Studies*, Occasional Paper No. 20. OECD: Paris.
280. Офе, Клаус (1999), *Модерност и држава*, Београд: Филип Вишњић
281. Olson, David and Michael Mezey (1991), *Legislatures in the policy process: The dilemmas of economic policy*, Cambridge: Cambridge University Press 1991
282. Орловић, Славиша (ур.) (2011), *Партије у избори у Србији: 20 година*, Београд: Фридрих Еберт Фондација
283. Орловић, Слободан (2010), „Сталност судијске функције вс. Општи реизбор судија у Републици Србији“, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. LVIII, No 2.
284. Palombella, Gianluigi (2009), „The Rule of Law and its Core“ у Palombella, Gianluigi and Walker, Neil (eds.), *Relocating the Rule of Law*, Oxford: Hart Publishing
285. Пантић, Драгомир (1995), „Доминантне вредносне оријентације у Србији и могућности настанка цивилног друштва“ у Павловић, Вукашин (прир.), *Потиснуто цивилно друштво*, Београд: Екоцентар, стр. 71–103
286. Пантић, Драгомир (2003), „Културно-вредносни расцепи као детерминанте партијског прегруписавања у Србији“ у Комшић, Јован, Драгомир Пантић и Зоран Ђ. Славујевић, Основне линије партијских подела и могући правци политичког прегруписавања у Србији, Београд: Friedrich Ebert Stiftung и Институт друштвених наука
287. Павловић, Душан (2006), „Заробљена држава“ у Михаиловић, Срећко (ур.)(2006), *Пет година транзиције*, Београд: ФЕС
288. Pavlović, Dušan and Mihail Arandarenko (2011), „Serbia: Equity and Efficiency - Hand in Hand in Bejaković, Predrag and Marc Meinardus (eds.), *Equity vs. Efficiency: Possibilities to Lessen the Trade-Off in Social, Employment and Education Policy in South-East Europe*, Sofia: Friedrich Ebert Foundation
289. Rejovich, Steve (1984), „The Incentives to Innovate Under Alternative Property Rights“, *The Cato Journal*, 4 Vol.4, No. 2
290. Пејовић, Светозар (2004), „Диференцијација резултата институционалних промена у Централној и Источној Европи: улога културе“, *Економски анали* бр. 163, октобар - децембар 2004
291. Rejovich, Steve (2007), „Capitalism and the Rule of Law: The Case for Common Law“, paper prepared for the Workshop in Philosophy, Politics and Economics at George Mason University, October 9, 2007
292. Pender, John (2007), „Country Ownership: The Evasion of Donor Accountability“ у Bickerton, Christopher, Counliffe, Philip and Gourevitch, Alexander (eds.) (2007), *Politics Without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, London: The University College Press
293. Петовар, Ксенија (2010), „Град без грађана – тако се гради(ло) у Београду и Србији“, *Република*, бр. 484-485
294. Перовић, Латинка (ур.)(2003), *Србија у модернизацијским процесима 19. и 20. века: 3. Улога елита*, Београд: Издање аутора
295. Петровић, Мина (2004), *Социологија становања*, Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду
296. Петровић, Марина (2010), „Међусекторска сарадња у пружању услуга корисницима социјалне помоћи“, *Фокус*, октобар 2010
297. Philpott, Dan (2010), "Sovereignty", у Edward N. Zalta (ed.) (2010) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2010 Edition), <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/sovereignty/>
298. Polidano, Charles (1999), *The New Public Management In Developing Countries*, *Institute for Development Policy and Management*, University of Manchester, IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13

299. Polidano, Charles (2001), „Why civil service reform fail?“, IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 16
300. Попов, Небојша (прир.) (1996), *Српска страна рата*, Београд: Република
301. Поповић, Даница (2005), „Привредна активност и макроекономска политика у транзицији“, у Беговић, Борис (и др.), *Четири године транзиције у Србији*, Београд: ЦЛДС
302. Поповић, Драгољуб (1991), „Два опречна схватања о владавини права у обновљеној Србији“ у Василијевић, Владан (ур) (1991), *Правна држава*, Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања
303. Поповић, Михајло et al. (1991), *Србија крајем осамдесетих*, Београд: ИСИ ФФБ
304. Поповић-Обрадовић, Олга (1998), *Парламентаризам у Србији 1903-1914*, Београд: Службени лист СРЈ
305. Поповић-Обрадовић, Олга (2000), „Идеја и пракса установности у Србији 1869-1914: између либералне и 'народне' државе“, у Чавошки, Коста (ур), *Уставност и владавина права*, Београд: ЦУПС
306. Portes, Alejandro (2006), „Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis“, *Population and Development Review* Vol.32, No.2, pp.233-262
307. Portes, Alejandro (2010), *Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press
308. Пошарац, Александра, Марија Ратковић и Гордана Вукотић-Цотич (1992), *Социјални проблеми Србија: сиромаштво, незапосленост и социјални трансфери*, Београд: Институт економских наука
309. ПРСП (2003), *Извештај о социјалној политици и систему социјалне политике*, Београд: Тим Пројекта реформе социјалне политике Одељења за међународни развоја Велике Британије
310. Прпа, Бранка (2003), „Неуспешни реформисти: Српски интелектуалци у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1929) у Перовић, Латинка (ур)(2003), *Србија у модернизацијским процесима 19. и 20. века: 3. Улога елита*, Београд: Издање аутора
311. Puchalska-Tuch, Bogumila and Michael Salter (1996), „Comparing Legal Cultures of Eastern Europe: the need for a dialectical analysis“, *Legal Studies*, Vol.16, No.2
312. Pzeworski, Adam (2003), „Why Do Political Parties Obey Results of Elections?“ у Maravall , Jose Maria and Adam Przeworski eds. (2003), *Democracy and the Rule of Law* , Cambridge: Cambridge University Press
313. Радбрух, Густав (1980), *Филозофија права*, Београд: Нолит
314. Ракић-Водинелић, Весна (2010), „Којим путем до ка владавини закона“, *Република*, бр. 476-477
315. Reddy, Sanjay and Pereira, Anthony (1998), *The Role and Reform of the State*, New York: UNDP, ODS Working Paper
316. Rittich, Ketty (2008), „Social Rights and Social Policy“, in Barak-Erez, Daphne and Aeyal Gross eds. (2008), *Social Rights: Between Theory and Practice*, Oxford: Hart Publishing
317. Robson, Peter and Kjørstad, Asbjørn (eds.) (2001), *Poverty and the Law*, Oxford: Hart Publishing and Oñati Institute for The Sociology of Law
318. Roe, Emery (1995) „Esxcept-Africa: Postscript to a Special Section on Development Narratives“, *World Development*, Vol.23, No.6, pp.1065-1069
319. Rosanvallon, Pierre (1997), *The New Social Question: Rethinking The Welfare State*, Princeton: Princeton University Press
320. Ross, Laurence H. (1995), „Housing Code Enforcement as Law in Action“, *Law & Policy*, Vol. 17, No.2
321. Roudometof, Victor (2000), „The Social Origins of Balkan Politics: Nationalism, Underdevelopment, and the Nation-State in Greece, Serbia, and Bulgaria, 1880-1920“, *Mediterranean Quarterly*, Volume 11, Number 3, pp. 144-163
322. Rueschemeyer, Dietrich and Peter Evans (1999), „The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of hte Conditions Underlying Effective Intervention“ у Evans, et al., eds. 1999
323. Ружица, Мирослав (1986), *Социјална политика: критика теоријских основа*, Београд: Виша школа за социјалне раднике
324. Ружица, Мирослав (1987), „Социјална политика 80-тих: континуитет или промена стратегије“, *Социолошки преглед*, Vol.21, No. 1-2

325. Ružica, Miroslav i Milosav Milosavljević (1989), „Yugoslavia – the effects of economic and political crisis“, u Brian Munday (ed), *The Crisis in Welfare: An International Perspective on Social Services and Social Work*, New York: St. Martin's Press, pp.155-181
326. Ružica, Miroslav (1991), „Post-communist state, transition and social policy“, rad predstavljen na konferenciji „The welfare state: transition from central planning to market approaches“, Boston College, Budapest
327. РЗС (2009), *Анкета о радној снази 2009. Билтен*, Београд: Републички завод за статистику
328. РЗС (2010), *Анкета о радној снази април 2010. Саопштење*, Београд: Републички завод за статистику
329. РЗС (2011), *Статистички годишњак Србије 2011*, Београд: Републички завод за статистику
330. РЗСЗ (2010), *Анализа извештаја центара за социјални рад*, Београд: Републички завод за социјалну заштиту
331. Saetren, Harald (2005), “Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant”, *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, No. 4, 2005
332. Said, Edward (1979), *Orientalism*, New York: Wintage Books
333. Said, Edward (1985), „Orientalism Reconsidered“, *Cultural Critique*, No.1, pp. 89-107
334. Sarkur, Ramu (2009), „The Rule of Law: A Projektized Approach“, *International Development Law*, October 2009, pp. 155-199
335. Sarat, Austin (1985), “Legal Effectiveness and Social Studies of Law,” *Legal StudiesForum* (1985)
336. Sarat, Austin and Silbey, Susan (1988) “The pull of the policy audience”, *Law & Policy* Vol.10, No.2-3, pp. 97–166.
337. Sarat, Austin (1989), “Donald Black Discovers Legal Realism: From Pure Science to Policy Science in the Sociology of Law” *Law and Social Inquiry*, Vol. 14, No. 4, pp. 765-785
338. Sarat, Austin (2003), „Vitality Amidst Fragmentation: On the Emergence of Postrealist Law and Society Scholarship“ u Austin Sarat (ed.) (2003), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Oxford: The Blackwell Publishing
339. Sarat, Austin (ed.)(2004), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Oxford: Blackwell Publishing
340. Saric, Muhamed and Victor G. Rodwin (1993) , „The Once and Future Health System in the Former Yugoslavia: Myths and Realities“ *Journal of Public Health Policy*, Vol. 14, No. 2 (Summer, 1993), pp. 220-237
341. Сасен, Саскиа (2004), *Губитак контроле? Суверенитет у доба глобализације*, Београд: Београдски круг
342. Сатарих, Надежда, Мирјана Рашевић и Сања Милорадовић (2009), *Они не могу да чекају: Студија о сиромашним старијим лицима у Србији*, Београд: Амиту
343. Scheuerman, William E. (ed.), (1996), *The Rule of Law under Siege: Selected Essays of Franz L. Neumann and Otto Kirchheimer*, Berkeley: University Of California Press
344. СЕЕССП (2007), Пројекат: „Соутх-Еаст Еуропеан Социал Сурвеу Пројект“, база података
345. Секељ, Ласло (1990), *Југославија, структура распадања*, Београд: Рад
346. Секељ, Ласло (1994), “Узроци распада Југославије”, *Филозофија и друштво* ВИ
347. Секељ, Ласло и Јован Теокаревић (ур.) (2004), *Транзиција деценију после: поуке и перспективе*, Београд: Институт за европске студије
348. SeConS (2009), *Mapiranje šansi za zapošljavanje interno raseljenih lica: analiza stanja u Kragujevcu, Kraljevu i Vranju*, UNDP, Beograd.
349. Сен, Амартја (2002), *Развој као слобода*, Београд: Филип Вишњић
350. SIF (2003), *Operational Manual*, Belgrade: Social Innovation Fund, working document
351. SIF (2004), *Annual Report for 2004*, Beograd, Social Innovation Fund, radni dokument, dostupan na [www.sif.minrzs.gov.rs](http://www.sif.minrzs.gov.rs)
352. SIF (2005), *Annual Report 2005*, Beograd, Social Innovation Fund, radni dokument, dostupan na [www.sif.minrzs.gov.rs](http://www.sif.minrzs.gov.rs)
353. СИФ (2007), „Анализа одрживости пројеката подржаних на другом конкурсу Фонда за социјалне иновације“, Београд, Фонд за социјалне иновације, радни документ, доступан на [www.sif.minrzs.gov.rs](http://www.sif.minrzs.gov.rs)

354. Славујевић, Зоран (1998), "Прилог емпиријског валидацији (не)легитимности политичког система у Србији", *Социолошки преглед*, 3-4/1998
355. Славујевић Зоран Ђ.,(2003), "Могући правци прегруписавања партијске сцене Србије", у *Промене вредности и транзиција у Србији: поглед у будућност*, Београд: Инститит друштвених наука Фридрих Еберт Фондација
356. Schierup, Carl-Urlik (1995) 'Former Yugoslavia: long waves of international migration.' u Cohen, Robin (ed), *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge: CUP, pp. 285-289
357. Smith-Doerr, Laurel and Walter W. Powell (2005) "Networks and Economic Life", in Smelser, Neil and Richard Swedberg, eds. *The Handbook of Economic Sociology*, Russell Sage Foundation and Princeton University Press
358. Snyder, Francis (1993), "Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques", *The Modern Law Review*, Vol.56 No1
359. Spicker, Paul (2008), *Social policy: themes and approaches*, Bristol: Policy Press
360. Standing, Guy (1996), "Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets", u Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996)
361. Steger, Manfred (2003), *Globalization: A Very Short Introduction*, Oxford: OUP
362. Steinmo, Sven (2008), "What is Historical Institutionalism?" in Donatella Della Porta and Michael Keating (eds.), *Approaches in the Social Sciences*, Cambridge UK: Cambridge University Press
363. Стиглиц, Јосепх (2008), *Економија јавног сектора*, Београд: Економски факултет
364. Стојановић, Божо (2004), „Економски резултати и проблеми трансформационог процеса“, у Секељ, Ласко и Јован Теокаревић (ур.) (2004), *Транзиција деценију после: поуке и перспективе*, Београд: Институт за европске студије
365. Стојановић, Божо (2006), „Тржиште рада у Србији: 2000-2005“, *Социолошки преглед*, vol. XXXX (2006), no. 1, str. 3–31
366. Стојановић, Дубравка (2003), „Рецепција идеала слободе, једнакости и братства код српске елите почетком 20. века“ у Перовић, Латинка ур.
367. Стојановић, Дубравка (2008), *Калдрма и асфалт: урбанизација и европеизација Београда 1890-1914*, Београд: Удружење за друштвену историју
368. Стојановић, Дубравка (2010), *Уље на води*, Беорад: Пешчаник
369. Стојановић, Ђорђе (2006), *Грађанско друштво: Историјски развој концепта*, Београд: Круг
370. Struyk, Raymond J. (2002), „Nonprofit organizations as contracted local social service providers in eastern Europe and the Commonwealth of Independent States“ *Public Administration and Development*, Vol. 22, No.5, pp. 429-437
371. Stubbs, Paul (2003), „International Non-State Actors and Social Development Policy“, *Global Social Policy*, Vol. 3, No.3, pp.319-348
372. Stubbs, Paul (2007), "Aspects Of Community Development In Contemporary Croatia: Globalisation, Neo-Liberalisation And NGO-Isation", pristupljeno na [www.paulstubbs.pbwiki.com](http://www.paulstubbs.pbwiki.com) 30.10.2008. godine.
373. Stubbs, Paul (2008), „A Missed Opportunity? Social nad Labour Market Policies in the Wester Balkans“, in *Regional Ownership and International Interventions*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung
374. Stubbs, Paul (2009), „A Missed Opportunity? Social and Labour Market Policies in the Western Balkans“ in *Dialogues: Ownership and Regional Cooperation in the Balkans*, Friedrich Ebert Stiftung
375. Stubbs, Paul (2009b), "Building Capacity to Promote Social Integration and Social Inclusion in the Western Balkans" Paper produced for Expert Group Meeting on Practical Strategies to Promote Social Integration: Lessons learned from existing policies and practices Accra, Ghana, 17-19 November 2009
376. Swank, Duane (2002), „European welfare states: regionalization, globalization and policy change“in Brewer, Thomas, Paul Brenton and Gavin Boyd (eds.), *Globalizing Europe: deepening Integration, Alliance Capitalism, and Structural Statecraft*, Heltenham and Northampton: Edward Elgar, pp. 159-186
377. Светка Банка (2009), *Како са мање урадити више*, Београд: Светка банка
378. Tamanaha, Brian (2000), „A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism“, *Journal of Law and Society*, Vol. 27, No.2, pp. 296-321

379. Tamanaha, Brian (2001), *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford: Oxford University Press
380. Tamanaha, Brian Z. (2004), *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge: Cambridge University Press
381. Tamanaha, Brian Z. (2006), *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*, Cambridge: CUP
382. Tamahana, Brian (2007), "A Concise Guide To The Rule Of Law", St'Johns University School of Law, legal studies research paper series paper #07-0082, <http://ssrn.com/abstract=1012051>
383. Tamanaha, Brian (2010), „Law and Society“ in Dennis Patterson (ed.), *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Oxford: Blackwell
384. Tauzs, Catlin (ed.) (2003), *The Impact of Decentralization on Social Policy*, Budapest: OSI
385. Taylor-Gooby, Peter (ed.) (2001), *Welfare States Under Pressure*, London: Sage
386. Taylor-Gooby, Peter (2001), "The Politics of Welfare in Europe," in Taylor-Gooby, ed. *Welfare State under Pressure* (London: Sage, 2001)
387. Taylor-Gooby, Peter (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
388. Tendler, Judith (2000), „Why are Social Funds so Popular?“ in Evenett, Wu and Yusuf (eds.), *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development*, Oxford University Press, World Bank, 2000.
389. Tobis, David (2000), *Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and Former Soviet Union*, Washington D.C.: The World Bank
390. Todorova, Marija (2009), *Imagining Balkans*, Oxford: OUP
391. Torpman, Jan and Jörgensen, Fredrik, "Legal Effectiveness" *Archiv fuer Rechts und Sozialphilosophie*, Volume 91, Number 4, October 2005 , pp. 515-534
392. Trubek, David and Esser, John (1989), "Critical Empiricism in American Legal Studies: Paradox, Program, or Pandora's Box?", *Law and Social Inquiry*, Vol, 14, No.3
393. Турајлић, Србијанка, Бабић, Сташа и Милутиновић, Зоран (ур.) (2001), *Европски универзитет 2010?*, Београд: Алтернативна академска образовна мрежа
394. Turner, Brian (ed.) (2006), *The Cambridge Dictionary of Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press
395. Twining, Wiliam (2009), *General Jurisprudence: Understanding Law from a Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press
396. UNDP (2009), *Regional Human Development Report on Social Inclusion – Data Set*, [www.europeandcis.undp.org](http://www.europeandcis.undp.org)
397. UNICEF (2002), *A Programme of co-operation between the Federal Republic of Yugoslavia and UNICEF*, Belgrade: UNICEF
398. UNICEF (2005), *Country Programme Document: Serbia and Montenegro*, Belgrade: UNICEF
399. UNICEF (2007), *Child Care System Reform: Serbia Country Assessment*, UNICEF, Belgrade
400. Unger, Roberto Mangabeira (1976), *Law in Modern Society*, New York: The Free Press
401. Узелац, Милан (2009), *Приче из Болоњске шуме*, Вршац: Висока струковна школа за образовање васпитача
402. Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press
403. Ferrera, M. (1996): "The Southern Model of Welfare in Social Europe“, u: *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 1, str: 17-37
404. Ferge, Zsuzsa (1997) ' The Changed Welfare Paradigm - The Individualization of The Social', *Social Policy and Administration*, Vol.31. no.1. March 1997, pp.20-44
405. Ficher, Frank, Gerald J. Miler and Mara S. Sidney (eds.) (2007), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton: CRC Press, Taylor and Fransis Group
406. Fox, Luise and Götestam, Ragnar (2003), *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0311, Washington D.C.: The Work Bank
407. Freeman, Michael (2005), „Law and Sociology“ in Michael Freeman (ed), *Law and Sociology*, Oxford: Oxford University Press
408. Frenkel, J. (1955), "Federalism in Yugoslavia", *The American Political Science Review*, Vol. 49, No. 2
409. Friedman, Lawrence M, (1969), "Legal Culture and Social Development", *The Law and Society Review*, Vol. 4, No. 1 (Aug., 1969), pp. 29-44



410. Friedman, Lawrence M, (1975), *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Rassel Sage Foundation citirano prema Cotterrell, 2006
411. Фукујама, Френсис (2007), *Грађење државе*, Београд: Филип Вишњић
412. Fuller, Lon (1964), *The Morality of Law*, New Haven and London: Yale University Press
413. Haas, Peter (1992), „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“, *International Organization*, Vol.46, No.1, str.1-35
414. Haggard, Stephan and Robert R.Kaufman (2008), *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Easter Europe*, Princeton: Princeton Univerity Press
415. Hall, Peter and Taylor, Rosemary (1996), „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *PoliticalStudies*, Vol.44, pp. 936-957
416. Hallin, Daniel and Stylianos Papathanassopoulos (2002), „Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective“ *Media Culture Society* 2002; Vol. 24; pp. 175-195
417. Haralambos, Michael i Martin Holborn (2002), *Sociologija: teme i perspektive*, Zagreb: Golden marketing
418. Hárs, Ágnes and Oblath, Gábor (2009), „The policy environment shaping public expenditures and the composition of social expenditures in the European Union“, UNICEF
419. Харт, Ј.А.Х (1994), *Појам права*, Подгорица: ЦИД
420. Hayek, Friedrich August. (1994), *The Road to Serfdom*, Chicago: University of Chicago Press, citirano prema Tamanaha, 2004
421. Hayden, R. (1992), „Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics“, *SlavicReview*, Vol. 51, No. 4
422. Хејден, Роберт. М. (2003), *Скице за подељену кућу: уставна логика југословенских сукоба*, Београд: СамиздатБ92
423. Хелд, Дејвид (1997), *Демократија и глобални поредак*, Београд: Филип Вишњић
424. Хелд, Дејвид (2003), „Дебате о глобализацији“ у Вулетић, Владимир (ур), стр. 48-60
425. Hellman, Joel, Geraint Jones and Daniel Kaufmann (2000), „Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition“, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 , Washington, D.C: The World Bank
426. Hendley, Kathryn (2008) “The Rule of Law and Economic Development in a Global Era”, u Sarat, Austin (ed), *The Blackwell Companion to Law and Society*, London: Blackwell Publishing
427. Хибер, Драгор (1993), „Приватизација: моћ и немоћ државе“, *Социологија*, Вол.35. Но1
428. Hingly, John and Lengyel, György (eds), *Elites After State Socialism: Theories and Analysis*, Lanham: Rowman&Littlefield Publishers
429. Hassenteufel, Patrick and Bruno Palier (2008), „Towards Neo-Bismarckian Health Care Systems? Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems“, u Palier, Bruno and Claude Martin (eds), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, London: The Blackwell Publishing
430. Hirsch, Michael (2005), „Orcherstrating a revival“, *Newsweek*, 9.October 2005, p.44, citirano prema Pender, 2007
431. Huber, Evelyne and John D. Stephens (2004), „Combating Old and New Social Risks“ paper delivered at the 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton, March 11-13, 2004. <http://www.unc.edu/~jdsteph/documents/common/chapters/NSR%2005.pdf>
432. Hyde, Alan (1990), „A Theory of Labour Legislation“, *Buffalo Law Review*, Vol. 38 XXX
433. Castells, Manuel (2000), *Uspon umreženog društva*, Zagreb: Gloden Marketing, citirano prema Vuletić, 2006
434. Cerami, Alfio (2008) „Central Europe in Transition: Emerging Models of Welfare and Social Assistance, tekst predstavljen na konferenciji “Building Capacity, Improving Quality. Social Services in the New Member States”, European Social Network (ESN), Ljubljana, Slovenia, May 19-20, 2008
435. Cerami, Alfio (2008b). "Europeanization and Social Policy in Central and Eastern Europe", u François Bafail and Timm Beichelt (eds.) *Européanisation. D'Ouest en Est*. Coll. Logiques Politiques, L'Harmattan: Paris, pp. 137-168.
436. ЦЕСИД (2005), Истраживање јавног мњења Србије, лето 2005. године, „Политичке поделе у Србији у контексту цивилног друштва“, <http://www.civilnodrustvo.org/Tekstovi-za-sajt/Politicke-podele-i-civilno-drustvo-u-Srbiji.pdf>, приступљено 08.04.2010. године
437. ЦЕСИД (2005б), Анкета: Јавно мњење Србије, база података

438. Chambliss, William J. (1979), „On Lawmaking“, *British Journal of Law and Society*, Vol.6, No.2, pp. 149-171
439. Chandler, David (2006), *Empire in Denial: The Politics of State-Building*, London: Pluto Press
440. Chevallier, Jacques (1995), „Teorija pravne države“, *Pravni život*, Vol XLIV, No 12, pp. 739-747
441. Clayton, Andrew (ed.) (1996), *NGOs, Civil Society, and the State: Building Democracy in Transition Societies*, INTRAC, Oxford
442. Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross (1976), „Agenda Building as a Comparative Process“, *The American Political Science Review*, Vol. 70, No 1. pp. 126-138
443. Cohen, Jean and Arato, Andrew (1994), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press
444. Costa, Pietro (2007), „The Rule of Law: A Historical Introduction“ u Costa, Pietro i Danilo Zolo (eds) (2007), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dordrecht: Springer
445. Costa, Pietro i Danilo Zolo (eds) (2007), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dordrecht: Springer
446. Cotterrell, Roger (1984), *The Sociology of Law: An Introduction*, London: Butterworths
447. Cotterrell, Roger (1989), *The Politics Of Jurisprudence: A Critical Introduction To Legal Philosophy*, London: Butterworths
448. Cotterrell, Roger (1997), „The Concept of Legal Culture“, in David Nelken, (ed.) *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth Publishing
449. Cotterrell, Roger (2006), *Law, Culture and Society. Legal Ideas in the Mirror of Social Theory*, Ashgate
450. Cox, Robert Hanry (1998), „The Consequence of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing“, *Journal of Social Policy*, Vol. 27, No.1, pp.1-16
451. Цвејић, Слободан (2002), „Неформална привреда у пост-социјалистичкој трансформацији: сива економија у Србији 90-тих“, у Болчић, Силвано и Анђелка Милић (ур), *Србија крајем миленијума; разарање друштва, промене и свакодневни живот*, Београд: ИСИ ФФБ
452. Цвејић, Слободан, Марија Бабовић, Мина Петровић, Наталија Богданов, Оливера Вуковић (2010), *Социјална искљученост у руралним областима Србије*, Београд: Програм Уједињених нација за развој
453. Цвејић, Слободан, Марија Бабовић и Газела Пудар (2011), *Студија о хуманом развоју*, Београд: УНДП
454. Czarnota, Adam, Martin Krygier and Wojciech Sadurski (2005), *Rethinking the Rule of Law after Communism*, Budapest: CEU Press
455. Čalošević, Aleksandra (2006), „Experiences With OKOSP Model: Report From The Interviews With CSWs And Local Government Representatives“, Belgrade: Social Innovation Fund, Working Paper
456. Чалић, Жанин-Мари (2004), *Социјална историја Србије 1815-1941*, Београд: Цдио
457. Чавошки, Коста (1995), *Право као умеће слободе - оглед о владавини права*, Београд: Драганић
458. Чавошки, Коста (2000), *Уставност и владавина права*, Београд: Центар за унапређивање правних студија
459. Чавошки, Коста и Васић, Радмила (2007), *Увод у право*, Београд: Правни факултет
460. Чекеревац, Ана (1999), *Упоредна и међународна социјална политика*, Београд: СДСР
461. Џуверовић, Борислав, Срећко Михаиловић, Слободан Вуковић (1994), *Изборна употреба медија*, Београд: Институт друштвених наука
462. Шестовић, Лазар и Марина Вес (2009), „Десет година транзиције: искуство економског раста Србије – шта следи?“, *Квартални мониторинг економских трендова и политика у Србији бр.19*, Београд: Фонд за развој економске науке
463. Šević, Željko (1999), „Government and the State, Politicians and civil Servants: Politico-Administrative Relations in Yugoslavia“ in Caddy, Joanne and Jak Jabes (eds), *Improving Relations Between the Administration and the Public*, Slovakia: NISPAcee
464. Špirić, Ljubica (2009), „How to enlarge and make best use of the existing traineeship programme in Serbia under budget constraints?“, Peer Review on “Professional Traineeships for Young Adults” Portugal, 19 -20 November 2009, [http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/PeerReviews/74/Peer\\_Country\\_PaperSerbia\\_FINAL.pdf](http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/PeerReviews/74/Peer_Country_PaperSerbia_FINAL.pdf)
465. Шундерић, Боривоје (2009), *Социјално право*, Београд: Правни факултет

466. Wacks, Raymond (2005), *Understanding Jurisprudence. An Introduction to Legal Theory*, Oxford: Oxford University Press
467. WEF (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Geneva: The World Economic Forum
468. Weingast, Barry, R. (1997), „The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law“, *American Political Science Review*, Vol.91, No.2. pp.245-263
469. Weiss, Thomas (1999), *International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System*, GASPP Occasional Paper 3. Helsinki: STAKES
470. WVS (2005), *WORLD VALUES SURVEY 2005 OFFICIAL DATA FILE v.20090901*, 2009. World Values Survey Association, [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)
471. World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in the Changing World*, Oxford: Oxford University Press
472. World Bank (2002), *Building Institutions for Markets: World Development Report 2002*, Oxford: Oxford University Press
473. World Bank (2005), *International Migration, Remittances And The Brain Drain*, Washington, D.C.: World Bank.
474. World Bank (2006), *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications Of Remittances And Migration*. Washington, D.C.: World Bank.
475. World Bank (2006a), *Serbia: Labor Market Assessment*, Washington, D.C.: World Bank.
476. World Bank (2008), *The World Bank Migration And Remittances Factbook*, Washington, D.C.: World Bank.
477. World Bank (2011), *Doing Business in South-East Europe*, Washington, D.C.: World Bank



## Биографија

Данило Вуковић је рођен 1974 године у Београду, где је завршио основну и средњу школу. Дипломирао је на Одељењу за филозофију Филозофског факултета у Београду 1999. године, с просечном оценом 9.5. Магистарске студије на Одељењу за социологију завршио је 2007. године са тезом „Утицај међунационалних односа на демократизацију и изградњу државе у Босни и Херцеговини“ и просечном оценом 9.8. Похађао је последипломске и специјалистичке курсеве и летње школе: Алтернативна академска образовна мрежа (1998), Међународна летња школа Универзитета у Ослу (1998), Међународну летњу школу за демократију Вестминстер Универзитета и Факултета политичких наука из Београда (2002), курсеви „Basic Poverty Measurement and Diagnostics“ Светска Банка и Централноевропски Универзитет (2004) и „Ex-ante Policy Impact Assessment“ Централноевропски Универзитет у Будимпешти (2008).

Од 1999. до 2002. године радио је као директор истраживачке и консултантске куће „Партнер“ из Бања Луке, где је учествовао или руководио бројним истраживањима у БиХ и Србији. У периоду 2002-2008. година био је директор Фонда за социјалне иновације Министарства рада и социјалне политике и Програма Уједињених нација за развој (UNDP), а у периоду 2008-2010. година био је директор сектора за социјалну инклузију УНДП Србија. На овим пословима највише се бавио реформом јавног сектора и креирањем јавних политика. Упоредо радио на домаћим и регионалним истраживачким пројектима. Од 2008. године ради као асистент на Правном факултету Универзитета у Београду на предмету Основи социологије и социологија права.

Главна теоријска и практична интересовања су социологија права, социјална политика, изградња државе и државних институција, као и реформа јавног сектора у процесу пост-социјалистичке трансформације. Учествовао је и излагао на научним и стручним конференцијама. Објављивао у домаћим часописима и домаћим и међународним зборницима. Говори енглески језик.

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани-а Данило Вуковић

број индекса \_\_\_\_\_

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ДРУШТВЕНИ УСЛОВИ СТАРАЊА И ПРИМЕНЕ  
СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА У СРБИЈИ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 11/05/2012



Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Данило Вуковић

Број индекса \_\_\_\_\_

Студијски програм СОЦИОЛОГИЈА ПРАВА

Наслов рада ДРУШТВЕНИ УСЛОВИ СТРАЖАЊА И ПРИМЕНЕ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА

Ментор проф. др Милош Митровић У СРЕЊИ

Потписани/а Данило Вуковић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 11/05/2012



Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ДРУШТВЕНИ УСЛОВИ СТАРАЊА И ПРИМЕНЕ  
СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА У СРБИЈИ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

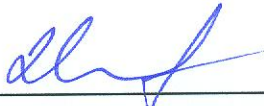
Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 11/05/2012

  
\_\_\_\_\_