

## **INTERESI, MREŽE I INSTITUCIJE – SOCIOLOŠKO-PРАВNA ANALIZA NOVOG SOCIJALNOG ZAKONODAVSTVA U SRBIJI**

### **Interest, Networks and Institutions – Socio-Legal Analysis of Recent Welfare Legislation in Serbia**

**ABSTRACT** *The article deals with the influence of organized social groups and their interests on laws and public policies. The subject of the analysis is new Serbian social legislation with 2011 Law on Social Protection being the subject of the most detailed analysis. Two methodological tools were used: (1) analysis of documents and (2) semi-structured interviews with key actors involved in shaping laws and public policies. Using policy network and institutional analysis we identify social groups and their interests that shaped welfare policies. Particular attention is devoted to the role and influence of international epistemic communities. In this article we analyze in detail the redistributive and ideological dimensions of policy networks involved in drafting and adoption of laws and public policies that are in the focus of this analysis.*

**KEY WORDS** *policy networks, institutions, law, social interests, social welfare, sociology of law*

**APSTRAKT** *U ovom radu bavimo se uticajem društvenih grupa i njihovih interesa na zakone i javne politike. Predmet analize je novije socijalno zakonodavstvo u Srbiji, a najveća pažnja posvećena je Zakonu o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine. Korišćena su dva metodološka pristupa: (1) analiza dokumenata i (2) polustrukturisani intervjui sa ključnim akterima uključenim u kreiranje zakona i javnih politika. Analizom sastava i delovanja mreža usmerenih na kreiranje javnih politika (engl. policy networks) i institucionalnom analizom otkrivamo društvene grupe i interese koji su oblikovali javne politike i zakone koji su predmet analize. Posebna pažnja posvećena je delovanju međunarodnih stručnih zajednica (engl. epistemic communities). U tekstu se, takođe, detaljno analizira uloga ideoloških i redistributivnih dimenzija mreža u formulisanju zakona i javnih politika.*

**KLJUČNE REČI** *mreža, institucija, zakon, društveni interes, socijalna zaštita, sociologija prava*

---

<sup>1</sup> danilo.vukovic@ius.bg.ac.rs

## Uvod<sup>2</sup>

Sociološko-pravne studije najčešće se zasnivaju na ideje da postoje društveni interesi koji se sukobljavaju i da su zakoni proizvod tog konflikta (Tamanaha, 2006: 124).<sup>3</sup> Zakoni su „endogeni“, odnosno, proizvod interakcija i sukoba društvenih aktera i njihovih interesa, oblikovani su društvenim i ekonomskim procesima i ne mogu se posmatrati nezavisno od njih (Edelman, 2004; Edelman and Stryker, 2005). Shodno tome, i socijalna prava posmatraju se kao ishod političkih sukoba (Rittich, 2008: 112 ff). Ključna pitanja su koji su to interesi, kako se sukobljavaju i kakvi su ishodi tih sukoba i ona su bila predmet brojnih teorijskih i empirijskih studija. Kako neki od savremenih autora, ne bez osećaja razočaranja, primećuju – jedinstvena sociološka teorija o stvaranju prava, makar i jednog užeg domena, kao što je radno pravo, još uvek nije stvorena (Hyde, 1990: 424 ff; cf. Chambliss, 1979). To nije ni čudno imajući u vidu koliko su brojeni i složene političke, ekonomske i socijalne varijable koje definišu oblast socijalnog ili radnog zakonodavstva.<sup>4</sup> U ovom tekstu nećemo pokušavati ni da se približimo ovako ambiciozno postavljenom zadatku, već ćemo se analizirati kako zakone oblikuju društveni interesi (posredovani mrežama i institucijama) na primeru novog socijalnog zakonodavstva Srbije. Naša analiza biće usmerena na Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>5</sup>, Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom<sup>6</sup>, Porodični zakon<sup>7</sup>, kao i na Strategiju razvoja socijalne zaštite.<sup>8</sup>

Najveća pažnja biće posvećena upravo Zakonu o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine. Ovaj zakon je izabran kao predmet sociološko-pravne analize iz dva razloga. Prvo, on je, kao i drugi zakoni iz oblasti socijalnog zakonodavstva, pogodan za ispitivanje uticaja aktera, njihovih interesa i institucija na pravo jer pripada grupi zakona kod kojih su (a) kolektivni akteri zainteresovani za formulisanje i primenu zakona jasno definisani, jer (b) imaju zajedničke i trajne interese koji su relevantni za oblasti koje definiše dati zakon ili grupa zakona i (c) za njih se aktivno, postojano i većoj ili manjoj meri koordinirano bore u društvenom i političkom životu.<sup>9</sup> Drugo,

---

<sup>2</sup> Ovaj rad napisan je u okviru projekta Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu "Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU".

<sup>3</sup> Zahvaljujem se dr Mariji Babović i anonimnim recenzentima čiji su mi komentari pomogli da znatno unapredim sam tekst. Sva odgovornost za preostale nedostatke i greške je, naravno, moja.

<sup>4</sup> Jedan mogući pristup koji daje vredne uvide u proces nastanka prava jeste komparativna analiza prava. Ovakve studije donose puno informacija o tome kako nastaju konkretni zakoni u osobenim društvenim uslovima i posebno su uticajne kada je reč o socijalnoj politici i socijalnim pravima (Baldwin, 1990). Osim toga, uporedne studije u oblasti institucionalne sociologije i političke nauke doprinose našem razumevanju kako u datim društvenim okolnostima nastaju određeni institucionalni aranžmani, javne politike ili zakoni (Amenta, 2005; Evans *et.al.eds.*1999; Hyde, 1990; Steinmo, 2008).

<sup>5</sup> Službeni glasnik Republike Srbije 24/2011.

<sup>6</sup> Službeni glasnik Republike Srbije 16/02 i 115/05

<sup>7</sup> Službeni glasnik Republike Srbije 18/05 i 72/11

<sup>8</sup> Službeni glasnik Republike Srbije 108/05

<sup>9</sup> To mogu biti poslodavci, sindikati, država, birokratija ili, na primer, korisnici nekih usluga države blagostanja. Za razliku od socijalnog zakonodavstva, za neke druge oblasti prava ne postoje tako jasno

analiza javnih politika u oblasti socijalne isključenosti i siromaštva ukazuje nam na dinamiku društvene moći i političkih procesa u jednom društvu. Grupe sa više društvene moći (odnosno, „dobitničke“ grupe) definišu ključne društvene i ekonomske procese i uslove „društvene reprodukcije“. Istovremeno, one definišu i mehanizme kojima će se ublažavati negativne posledice društvenih promena koje trpe „gubitničke“ grupe, pravila pristupa i izdašnost tih mehanizama.<sup>10</sup>

U ovom radu, naš cilj je da odgovorimo na pitanje (1) koji su društveni interesi uticali na konkretna rešenja iz ovog zakona, (2) koji su akteri bili nosioci tog procesa i na koj način su bili umreženi i (3) kako su društvene i političke institucije, uključujući i mreže usmerene na kreiranje javnih mera i politika (engl. *policy networks*) uticale na proces formulisanja i donošenja ovog konkretnog zakona. Da bismo indentifikovali interese i aktere koji su presudno uticali na formulisanje ovog zakona, mi ćemo najpre analizirati mreže usmerene na kreiranje javnih mera i politika unutar kojih je zakon formulisan. Ove mreže, od koji su neke nacionalne, a neke imaju i transnacionalni karakter, presudno su uticale na ideološko usmerenje, izbor prioriteta i konkretna rešenja u zakonima i javnim politikama u ovoj oblasti. S druge strane, analiza institucionalnog okruženja ukazaće na uticaj društvenih institucija na artikulisanje društvenih interesa u procesu kreiranja konkretnih zakonskih rešenja.

U radu smo koristili dva metodološka pristupa: (1) analizirali smo sadržaj zakona, strategija i drugih relevantnih dokumenata (na primer, projekata i izveštaja koji su prethodili pisanju zakona) i (2) sprovedi smo seriju polustrukturisanih intervju sa ključnim akterima koji su učestvovali u procesu kreiranja javnih politika i pisanju Zakona o socijalnoj zaštiti (ministri, državni sekretari, pomoćnici ministara, stručnjaci iz akademske zajednice i nevladinih organizacija).

Verujemo da će ovaj rad (1) dati doprinos sociološkim i sociološko-pravnim analizama procesa donošenja zakona u Srbiji i (2) produbiti naše razumevanje društvenih promena kroz koje Srbija prolazi u procesu post-socijalističke transformacije u poslednjih deset godina i uticaja elita u ovim procesima. Sam rad struktuiran je na sledeći način: u prvom delu teksta prikazaćemo teorijski okvir; u drugom delu izlažemo u veoma kratkim crtama zakonske promene koje su predmet analize; treći deo teksta posvećen je analizi mreža i institucija koje su igrale presudnu ulogu u kreiranju zakona i artikulisanju društvenih interesa, a u poslednjem, petom, odeljku izlažemo zaključna razmatranja.

---

uokvireni akteri sa definisanim zajedničkim interesima relevantnim za polje datog zakona. Pogledajmo primer naslednog prava: dok svi članovi nekog društva u jednom trenutku svoga života mogu postati naslednici, manja je verovatnoća da će „bivanje naslednikom“ stvoriti svest o zajedničkim interesima ili da će se „naslednici“ organizovati i zastupati određena zakonska rešenja (ovo nije slučaj, naravno, sa nekim užim grupama „naslednika“, kao što su naslednicima koji su zainteresovani za restituciju, ali to je već sasvim drugo pitanje).

<sup>10</sup> Za srpski kontekst cf. Arandarenkom 2010; Babović and Vuković, 2013; Vuković, 2012.

## Teorijski okvir

U radu polazimo od pretpostavke da su društveni interesi posredovani društvenim mrežama i institucijama. Mreže su relativno *stabilni* skupovi odnosa između društvenih aktera (bilo da je reč o pojedincima, grupama, organizacijama), koji uključuju *razmene* različitih resursa (materijalnih, usluga, informacija, vrednosti, shvatanja, normi, praksi i sl.) i koji poseduju određenu *strukturu* (Burt, 1982: 20). Da bismo jasnije razumeli proces kreiranja zakona, mi ćemo analizirati političke i profesionalne mreže pojedinaca koji u pojedinim sektorima imaju najveću moć i ugled i zahvaljujući tome mogu da utiču na sasvim konkretne odluke u vezi sa javnim politikama, preraspodelom resursa ili zakonskim rešenjima. Pod mrežama usmerenim na kreiranje zakona i javnih politika podrazumevamo skupove formalnih institucionalnih i neformalnih veza između predstavnika vlade i drugih aktera (institucija kao što su univerziteti, ustanove iz javnog sektora, međunarodne institucije, ali i istaknuti pojedinci) koji imaju zajedničke interese i verovanja u pogledu kreiranja i sprovođenja javnih mera. Ovi akteri su međusobno zavisni i javne politike proističu iz njihove interakcije (Rhodes, 2006: 426). Mreže mogu biti manje ili više integrisane – veoma integrisane mreže nazivaju se zajednicama (tipičan primer su lekari u javnom sektoru), a slabije integrisane su mreže okupljene oko nekog konkretnog pitanja i one mogu nastati, funkcionisati neko vreme i nestati (za različite upotrebe pojma mreža i mrežnih analiza u sociologiji i političkim naukama cf. Babović, 2005; Börzel, 1998; Dowding, 1995; Ficher *et al.eds.*, 2007; Emirbayer and Goodwing, 1994; Haas, 1992; John, 2000). Jedan poseban aspekt mreža usmerenih na kreiranje javnih politika i zakona predstavljaju međunarodne stručne zajednice (engl. *epistemic communities*). Ovaj pojam referira na međunarodne mreže stručnjaka koji učestvuju u formulisanju zakona i javnih politika, daju savete i sprovode analize. Članovi stručnih mreža imaju priznata stručna znanja u određenom domenu i povezani su zajedničkim viđenjima stvarnosti (Haas, 1992). U kontekstu naše raprave posebno su značajni stručnjaci angažovani u međunarodnim organizacijama, konsultantskim kućama, međunarodnim nevladinim organizacijama i bilateralnim donatorskim organizacijama.

Uloga i korisnost koncepta mreža u objašnjavanju ishoda političkih procesa bila je predmet burnih rasprava koje su se bavile kako teorijskim, tako i epistemološkim pitanjima u vezi s ovim konceptom (Dowding, 1995; Dowding, 2001; Marsh and Smith, 2001). Mi ne očekujemo da pojam mreže može da nam posluži kao nezavisna varijabla koja objašnjava konkretne ishode. Naprotiv, mreže posmatramo kao strukture koje postavljaju okvire (mogućnosti i ograničenja) za delovanje aktera. Strukture o kojima je reč mogu biti društvene (na primer, rodni odnosi), ekonomske (na primer, kapitalistički ekonomski odnosi) ili političke (na primer, odnosi između države i građanskog društva ili, uže gledano, politički odnosi). Strukturne nejednakosti u društvu ogledaju se i u tome koliko će i kako određene grupe imati pristup vlasti (vladi) i uticati na odluke u vezi sa zakonima i

javnim politikama (Marsh and Smith, 2001: 536). U tom smislu, mreže posmatramo kao jedan od institucionalnih okvira u kojima se odvija interakcija između aktera. To su neformalne institucije, to jest, neformalno organizovani, trajni, pravilima ograničeni odnosi (Rhodes, 2006: 432). Ovde nas analiza vodi do drugog važnog teorijskog koncepta – institucija.

Institucije su sistemi pravila koje strukturišu prilike da akteri (ličnosti ili organizacije) realizuju svoje preferencije (Scharpf, 1997: 195, prema Rhodes, 2006). Institucije predstavljaju skupove društvenih uloga. To su pisana ili neformalna pravila koja upravljaju odnosima između pojedinaca koji zauzimaju određene uloge u društvenim organizacijama, kao što su porodica, škola ili druge institucionalno uređene oblasti organizacionog života: politika, ekonomija, religija itd.<sup>11</sup> Pozivajući se na Gidensa (Giddens), Portes naglašava da institucije nisu društvene strukture, one *imaju* društvene strukture (to jest, organizacije), kao otelovljenje pravila koji određuje odnose među ulogama (Portes, 2006: 241-242; Mitrović i Bovan, 2007: 189ff). Ovakvo razumevanje oslonjeno je na dugu sociološku tradiciju koja seže do 19. veka, ali i na nove institucionalne teorije nastale u okviru moderne ekonomske sociologije (Nee, 1998; Nee, 2005; Hall and Taylor, 1996; Steinmo, 2008; Portes, 2006).

Institucije nastaju kroz interakciju društvenih interesa – pojedinaca ili grupa – a same opet utiču na to kako će se u sadašnjosti ili budućnosti artikulirati društveni interesi. Zato što utiču na to kako će se artikulirati i ispoljiti interesi društvenih grupa, institucije utiču na javne politike, zakone i nova institucionalna rešenja. Na primer, društvene grupe neće imati isti oblik i slične zahteve u svim kapitalističkim zemljama. Njihovi politički identiteti i organizacija zavisice od institucionalnog okvira (Amenta, 2005: 100). U tom smislu, analize različitog stepena razvoja sindikalizma u evropskim zemljama pokazuju da one zemlje koje imaju takozvani Gent sistem osiguranja u slučaju nezaposlenosti<sup>12</sup> imaju istovremeno i veće i razvijenije sindikate (Steinmo, 2008: 124-125). Ili, od strukture i unutrašnjih kapaciteta države zavisi kakav će biti odgovor date države na konkretne ekonomske ili političke prilike (za niz studija cf. Evans *et al. eds.*, 1999). Mnogi institucionalisti bi se složili da se bazični interesi i težnje ne menjaju tako lako od društva do društva. Od institucionalne strukture datog društva zavisi kako će se ti interesi artikulirati i pretvoriti u konkretne politike i zakone.

---

<sup>11</sup> Institucije su dominantni sistemi međusobno povezanih neformalnih i formalnih elemenata – običaja, verovanja, konvencija, normi i pravila – prema kojima delatnici orijentisu svoje delovanje kada teže da ostvare sopstvene interese. Prema ovom stanovištu, institucije su društvene strukture koje daju okvire za kolektivne akcije tako što posreduju ili organizuju interese delatnika i ostvaruju *pincipal-agent* odnose, to jest, odnose između delatnika (engl. *agent*) i nosioca interesa (engl. *pincipal*). Zanimljivo je da ova definicija ustanova koja se oslanja na interese pretpostavlja da institucionalna promena zahteva promenu ne samo normi, već i interesa i odnosa moći (Nee, 2005: 55).

<sup>12</sup> Nazvan po belgijskom gradu Gentu, taj sistem podrazumeva veliku ulogu sindikata u raspodeli osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

## Zakonske promene

U ovom odeljku izložićemo kratku analizu Zakona o socijalnoj zaštiti s ciljem da ukažemo na njegove najvažnije elemente i rešenja. Ona će neizbežno biti usmerena na krupna i važna pitanja i nećemo obratiti pažnju na mnoge detalje. Bavićemo se sledećim segmentima zakona: novčana socijalna pomoć (članovi 79-112), sistem usluga (članovi 40-79) i ustanova (113-134), finansiranje usluga (64-67, 206-215) i radno pravna i statusna pitanja radnika u socijalnoj zaštiti (članovi 135-146, 147-152, 153-162, 165, 176-189, 190-205).

*Novčana socijalna pomoć.* Stari sistem socijalne pomoći bio je restriktivan, to jest, imao je mali obuhvat siromašnih, ali je dobro targetirao siromašne (Svetska banka, 2009). Novi Zakon o socijalnoj zaštiti uneo je izmene u postojeći sistem socijalne pomoći koje se najviše tiču iznosa i metoda obračuna. Imovinski cenzus ostao je relativno visoko postavljen (0.5 ha zemlje za porodice ili 1 ha za porodice čiji su svi članovi nesposobni za rad, čl. 82), što će verovatno predstavljati visoku prepreku za seosku populaciju. Umesto višestrukih osnovica za računanje pomoći u zavisnosti od kategorije korisnika, odnosno, domaćinstva, sada je uvedena jedinstvena osnovica koja se usaglašava dva puta godišnje prema inflaciji. Najznačajnija promena za korisnike je izmena skala ekvivalencije, odnosno, težine koja se pridaje svakom pojedinačnom članu domaćinstva. Na ovaj način višečlana domaćinstva ne bi bila više u lošijem položaju od manjih, odnosno, sistem više ne bi favorizovao manja domaćinstva.<sup>13</sup>

*Sistem usluga.* Sistem lokalnih usluga socijalnog rada razvijao se poslednjih nekoliko decenija. Od početka tekućih reformi, velika sredstva i naponi uloženi su u razvoj usluga za korisnike u mestu boravka. S jedne strane, broj takvih usluga se povećao, ali je zavisnost od spoljašnjih izvora finansiranja ostala velika (na primer, donacija međunarodnih organizacija ili republičkih fondova, cf. Vuković, 2010). U sklopu reformi sistema socijalne zaštite, razvijani su kapaciteti nedržavnih pružalaca usluga (pre svega, nevladinih organizacija) i oni su dobijali stručnu i materijalnu pomoć da sprovedu usluge. Novi zakon otvara polje za privatne pružaoce usluga, ali samo za jedan ograničen broj usluga i to kada ih ne mogu obezbediti javne ustanove (centri za socijalni rad i ustanove za smeštaj korisnika).

Novi zakon o socijalnoj zaštiti eksplicitno razdvaja dve grupe usluga: (1) procene i planiranja, i (2) usluge direktnog socijalnog rada koje proizlaze iz procene potreba korisnika – dnevne usluge u zajednici (dnevni boravak, pomoć u kući i sl.),

<sup>13</sup> Prema starom zakonu, prvi član domaćinstva je imao koeficijent 1, svaki sledeći član domaćinstva u dvočlanim i tročlanim domaćinstvima koeficijent 0.37. Ali, sa daljim povećanjem veličine domaćinstva, dodatni članovi se još manje „vrednuju“, te koeficijenti iznose svega 0.12 i 0.13 za četvoročlano i petočlano domaćinstvo. Prema novom zakonskom rešenju iznosi naknada/cenzusi za pojedinca i za prvog odraslog člana porodice bili bi jednaki iznosu osnovice. Za svakog dodatnog odraslog člana domaćinstva ovaj iznos se uvećava množenjem osnovice sa koeficijentom 0.5, a za dete sa koeficijentom 0.3 (ZSZ, član 88).

usluge podrške za samostalan život (na primer, stanovanje uz podršku), savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (podrška porodici u krizi, savetovanje i sl.) i usluge smeštaja. Na ovaj način otvara se prostor za podelu nadležnosti – republika finansira i odgovara za poslove centra za socijalni rad koje su mu data kao javna ovlašćenja i koji se tiču procene potreba i odluka o pravima građana korisnika usluga. S druge strane, lokalne samouprave finansiraju većinu drugih usluga (to ne važi, na primer, za usluge smeštaja u ustanove čiji je osnivač republika). Iako deinstitucionalizacija, odnosno, transformacija ustanova za smeštaj korisnika ima visoko mesto na listama prioriteta u svim dosadašnjim dokumentima (cf. VRS, 2005), ovaj zakon ne posvećuje posebno veliku pažnju pitanju zatvaranja velikih ustanova za smeštaj korisnika i upućivanjem sadašnjih i budućih korisnika na usluge socijalnog rada u prirodnom okruženju.

Zakon predviđa da se kroz javne nabavke od licenciranih pružalaca usluga nabavljaju sve usluge osim (a) usluge procene i planiranja koje pruža centar za socijalni rad u vršenju javnih ovlašćenja, (b) usluge neodložne intervencije, (c) usluge koje pružaju ustanove za vaspitanje dece i omladine i zavod za socijalnu zaštitu, u vršenju javnih ovlašćenja i (d) usluge porodičnog smeštaja. Predmet javnih nabavki su usluge za kojima postoji potreba, a ne mogu ih obezbediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave. Te usluge nabavljaju se od licenciranog pružaoca i na taj način novi zakon pažljivo i postepeno otvara prostor za marketizaciju usluga socijalnog rada.<sup>14</sup>

*Radno pravna i statusna pitanja profesije.* Ako je suditi po broju članova i dužini teksta, pojedinačno najvažniji deo zakona je onaj koji se tiče statusnih i radno pravnih pitanja radnika u socijalnoj zaštiti. Četvrtina teksta zakona bavi se statusno-profesionalnim pitanjima, a najvažnija pitanja su radno pravni i profesionalni status zaposlenih u socijalnoj zaštiti, akreditacija i licenciranje i komora socijalne zaštite. Zakon uvodi sistem licenci za pružanje usluga za organizacije i pojedince. Licence za organizacije izdaje resorno ministarstvo, dok licencu za stručne radnike izdaje Komora socijalne zaštite.<sup>15</sup> Uslov za dobijanje licence je da se pohađaju obuke koje akredituje Republički zavod za socijalnu zaštitu i resorno ministarstvo. Autori akreditovanih programa sprovode obuke.

<sup>14</sup> Pod marketizacijom podrazumevamo promene u procesima plaćanja i pružanja usluga: razvoj privatnih pružalaca usluga kojima korisnici direktno plaćaju usluge, razvoj privatnih sistema osiguranja (na primer, privatno penzijsko ili zdravstveno osiguranje), podugovaranje usluga privatnog sektora od strane javnog i komercijalne strategije javnog sektora. Koncept marketizacije širi je od prostog uključivanja privatnog sektora u pružanje i finansiranje usluga, zato što uključuje i komercijalne strategije javnog sektora, na primer, bolnica ili fakulteta (Machintosh and Koivusalo, 2005: 3 i dalje).

<sup>15</sup> Komora socijalne zaštite osnovana je ovim zakonom kao nezavisna, profesionalna organizacija zaposlenih u socijalnoj zaštiti (član 153, naredni članovi detaljno obrazlažu strukturu i obim poslova Komore).

Na kraju, treba napomenuti da Zakon o socijalnoj zaštiti ne ide dalje od koncepata i okvira postavljenih starim zakonskim rešenjima i postojećim institucionalnim okvirom. U centru pažnje su uže definisana pitanja socijalne zaštite, a ne šire postavljen okvir socijalnog uključivanja.<sup>16</sup> To znači da je sistem socijalne zaštite i dalje čvrsto ukotvljen u svoje sopstvene, usko definisane poslove. Pitanja socijalnog uključivanja i međusektorske inicijative, to jest, povezivanja usluga socijalnog rada sa delatnostima obrazovanja, zdravstva ili Nacionalne službe za zapošljavanje, ovim zakonom nisu tretirana.

## Uloga mreža u kreiranju socijalnog zakonodavstva

Prioritete u pogledu reformi zakona i javnih politika u oblasti socijalne zaštite, kao i konkretna rešenja, formulisali su stručnjaci iz različitih oblasti (od ekonomista, preko pravnika, do socijalnih radnika) iz istraživačkih i naučnih ustanova i nevladinih organizacija, zajedno sa grupom stručnjaka iz samog Ministarstva za rad i socijalnu politiku. Stručna mreža unutar koje su formulisane ključne ideje o reformi sistema materijalnih davanja (u periodu 2001-2003. godine) bila je sastavljena od grupe mladih ekonomista uglavnom okupljenih oko Centra za liberalno-demokratske studije (CLDS) i tesno je saradivala sa predstavnicima Svetske banke. S druge strane, reformu sistema usluga koncipirala je i sprovodila grupa stručnjaka različitih profila (pravnici, socijalni radnici i ekonomisti) iz samog ministarstva, nevladinog sektora i sa univerziteta. Ako je posmatramo jedinstveno, ta grupa sastavljena od predstavnika (1) ministarstva (uz učešće predstavnika javnog sektora, kao što su stručnjaci iz centara za socijni rad ili Zavoda za socijalnu zaštitu), (2) nevladinih organizacija (CLDS, Centar za prava deteta i dr.), (3) univerziteta (Fakultet političkih nauka, Defektološki i Filozofski fakultet) i (4) međunarodnih organizacija (Save the Children, UNICEF, DFID<sup>17</sup> i dr.), predstavljala je mrežu koja je u prvim godinama intenziviranih društvenih reformi (dakle, od 2001. godine), kao i deceniju kasnije, odlučujuće uticala na strategije i tok promena javnih politika i zakona.

Tokom ovog perioda profesionalne i institucionalne pozicije pojedinih članova su se menjale. Jedni su iz državne službe odlazili u nevladin ili konsultantski sektor, drugi su, pak, sa univerziteta odlazili na rukovodeće položaje u državi<sup>18</sup>. Međutim, u bilo kom aspektu promena i u bilo kom periodu, u svim

<sup>16</sup> O socijalnom uključivanju u našem kontekstu cf. Babović, ur. 2011.

<sup>17</sup> Odeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije, engl. *Department for International Development*.

<sup>18</sup> U mreži čiji rad analiziramo, postoje različiti obrasci po kojima su se razvijale karijere. Neke karijere bile su ciklične, počinjale su u akademskoj zajednici, nastavljale se u vladi ili konsultantskom sektoru, pa se vraćali u institute i na fakultete. Druge su, pak, počinjale u nevladinom ili obrazovnom, a završavale se u javnom sektoru. Ovo preklapanje intelektualne i političke elite nije karakteristično samo za oblast socijalne zaštite, niti samo za savremenu Srbiju (Prpa, 2003; Čalić, 2004).



ključnim procesima učestvovali su upravo pripadnici ove stručne zajednice. To ne znači da je to bila formalno organizovana grupa, naprotiv, to je manje ili više neformalna mreža institucija, saradnika i prijatelja. Ali, ova mala stručna zajednica bila je relativno zatvorena o čemu svedoči činjenica da se njen institucionalni i personalni sastav nije bitno menjao u proteklih deset godina.

Iako je sastav mreže bio stalan, sama mreža bila je diferencirana, odnosno, sastojala iz različitih segmenata oblikovanih u formi užih grupa. Te grupe su zapravo primarne jedinice od kojih se sastoji mreža, a čijim je međusobnim povezivanjem konstituisana mreža. Prvi segment mreže koju ćemo analizirati predstavljaju stručnjaci i političari iz resornog ministarstva. Reč je uglavnom o pravnicima i socijalnim radnicima koji su najveći deo svojih karijera proveli u samom ministarstvu ili su u ministarstvo prešli iz neke ustanove socijalne zaštite (centra za socijalni rad ili ustanove za smeštaj korisnika). Ovakav tok karijera u potpunosti je u skladu sa praksom u državnoj službi u Srbiji. Državni službenici u Srbiji ne menjaju profesionalne oblasti – retkost je da se stručnjak iz, recimo, ministarstva prosvete prebaci u ministarstvo zdravlja ili socijalne politike (cf. Eriksen, 2005). Manje ili više, takav je bio slučaj i sa ovom mrežom – njihova profesionalna socijalizacija odvijala se u relativnom uskim krugovima socijalne zaštite. Tokom prethodne decenije, njihova izloženost novim idejama najviše je zavisila od aktivnosti međunarodnih organizacija i domaćih i stranih nevladinih organizacija (na primer, UNICEF, Save the Children i Fond Otvoreno društvo). One su bile ključni kanal kojim su nove ideje dolazile u srpsku profesionalnu zajednicu u oblasti socijalne zaštite. Međunarodne organizacije i nevladine organizacije predstavljale su kanal profesionalne socijalizacije i umrežavanja ne samo državnih službenika, već i stručnjaka iz nevladinog sektora, naučnih instituta i sa univerziteta, jer su u procesu donošenja odluka učestvovali pre vega radeći na projektima međunarodnih razvojnih partnera. U međunarodne razvojne partnere mi ubrajamo međunarodne organizacije (kao što su UN i Svetska banka), međunarodne nevladine organizacije (kao što su Fond za otvoreno društvo, Save the Children), bilateralne donatore (kao što je DFID) i konsultantske kuće koje sprovode projekte za račun vlada zemalja u razvoju i kranjih korisnika u tim državama.<sup>19</sup> Iz analitičkih razloga, njihov rad ćemo posmatrati u dve dimenzije: (1) finansiranje, operativna i stručna podrška reformskim programima, i (2) edukovanje stručnjaka i stvaranje „hegemonije“ u pogledu ideja i javnih politika (engl. *policy hegemony*) (Deacon, 2007).

---

<sup>19</sup> Rad međunarodnih razvojnih partnera i globalnu socijalnu politiku karakteriše rastuća uloga međunarodnih nevladinih organizacija i konsultantskih kuća (Stubbs, 2003; Deacon and de la Porte, 2002). Sve veći udeo međunarodne razvojne pomoći kanališe se preko međunarodnih nevladinih organizacija i konsultantskih kompanija. Primera radi, 1976. godine 95% pomoći EU bilo je usmereno direktno vladama, a 1990. godine samo 6%; u istom periodu pomoć usmerena kroz NVO porasla je sa nula na 37% (Weiss, 1999).

Najvažniju ulogu u finansiranju i usmeravanju reformi u oblasti socijalne politike imali su Svetska banka i DFID. Svetska banka uticala je na reforme penzijskog sistema i sistema socijalnih davanja (materijalno obezbeđenje i dečiji dodatak) u okvirima Kredita za prilagođavanje socijalnog sektora vrednog oko 80 miliona USD. Svetska banka je takođe „vodila“ proces izrade Strategije za smanjenje siromaštva koja je bila osnovni dokument na kome su građane javne politike i na koji je referirano pri izradi zakona i sektorskih strategija sve do 2008. godine. Ona je uticala na restriktivne mere u oblasti materijalnih davanja i radnog zakonodavstva (Arandarenko and Golicin, 2007). Na ovim programima, Svetska banka tesno je saradivala sa Odeljenjem za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (DFID) koje je u Srbiji bilo aktivno od 2001. do 2010. godine. DFID je sufinansirao rad na izradi i primeni Strategije za smanjenje siromaštva, a nakon toga je podržavao reformu sistema socijalne zaštite i izradu Strategije razvoja socijalne zaštite (2005) i njenu primenu kroz različite projekte. Kroz niz projekata koje je DFID finansirao nastali su neki od ključnih nacionalnih dokumenata uključujući i Zakon o socijalnoj zaštiti, Pravilnik o radu centara za socijalni rad, niz dokumenata koji regulišu standarde kvaliteta za usluge socijalnog rada itd.<sup>20</sup> UNICEF je takođe imao važnu ulogu kako u podržavanju promena zakona i javnih politika, tako i u uspostavljanju stručnog konsenzusa u pogledu pravca ovih promena. Ova organizacija plaćala je savetnike koji su odlučujuće uticali na koncipiranje reforme sistema usluga (što je rezultiralo prvo u Strategiji razvoja socijalne zaštite iz 2005. godine, a zatim i novom Zakonu o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine). UNICEF je takođe finansirao i rad mnogih radnih grupa, stručnjaka i stranih konsultanata koji su u poslednjoj deceniji radili na izradi novih zakona i javnih politika. Taj oblik podrške održao se do danas, tako da je radna grupa za izradu novog Zakona o socijalnoj zaštiti takođe bila finansirana od strane UNICEF-a.

Sve tri agencije imale su presudan ne samo finansijski i logistički uticaj, već i ideološki. Kao i u drugim zemljama Centralne i Istočne Evrope, Svetska banka je od početka investirala u razvoj kapaciteta u oblasti istraživanja i javnih politika, edukovala stručnjake i buduće državne službenike stvarajući tako hegemoniju u pogledu ideja i javnih politika i u našem regionu.<sup>21</sup> UNICEF je takođe aktivno radio na prenošenju novih stručnih ideja. Tokom 90-tih godina prošlog i početkom prve

<sup>20</sup> Na jake veze ova dva međunarodna partnera ukazuje i činjenica da su ne samo saradivali na projektima, već i zajednički pripremali naredne inicijative. Tako je, na primer, kroz projekte DFID rađeno i na definisanju novog kredite Svetske banke (DILS) (Laurie and Pavlović, 2009).

<sup>21</sup> Hegemonija ideja i odsustvo javnih polemika je ishod i napora da se depolitizuju reforme u oblasti zakona i javnih politika (cf. Bickerton *et.al.eds*, 2007, Chandler, 2006). Taj napor je deo novog *modus operandi* međunarodnih partnera u koji spadaju podugovaranje, rad sa konsultantima, konsultantskim kućama i međunarodnim nevladinim organizacijama, izbegavanja direktnog rada sa vladama, traženja dodatnih izvora legitimacije i odgovornosti, odnosno, lokalnog vlasništva (engl. *ownership*) itd. Reforme su predstavljane kao tehnički proces koji se poverava stručnjacima i koji, manje ili više, nema veze sa društvenim interesima i grupama koje ih nose niti sa političkim procesima koji iz tih društvenih struktura proizlaze.

decenije ovog veka, UNICEF i Save the Children započeli su saradnju sa grupom domaćih stručnjaka i nevladinih organizacija koji su ostali uticajni akteri u procesu donošenja odluka do danas. Ta saradnja odvijala se na različite načine: od učešća na međunarodnim seminarima i edukacijama, do finansijske i stručne podrške lokalnim projektima. Naši stručnjaci bili su izloženi novim koncepcijama u zaštiti dece, novim idejama o socijalnom radu u zajednici, te već poznatim nalazima o neadekvatnosti institucionalne zaštite (cf. programske dokumente UNICEF, 2002; UNICEF, 2005). Na kraju, i DFID je ušao u Srbiju sa idejom da podrži reforme u oblasti socijalne politike i zaštite, ali i sa sopstvenom agendom koja se sastojala od prenošenja zapadnih, pre svega, anglo-saksonskih iskustava u oblasti planiranja i praćenja usluga, podugovaranja, lokalnog planiranja i međusektorske saradnje.<sup>22</sup> Zato ne čudi to što je, kada su promene zakona i javnih politika došli na red, krajem 2001. i početkom 2002. godine, ključni stručni konsenzus u Srbiji već bio uspostavljen i on se odnosio na osnovne elemente svih budućih promena.

Domaći stručnjaci koji su učestvovali u kreiranju javnih politika i zakona u oblasti socijalne zaštite, dolaze iz nevladinih organizacija, naučnih instituta i sa univerziteta. Kao što smo već rekli, oni su se profesionalno socijalizovali uz veliki uticaj međunarodnih razvojnih partnera, kako tokom 90-tih, tako i u poslednjoj deceniji. Bili su uključeni u različite vrste projekata (istraživačke, akcione, zagovaračke i dr.) onda kada je stručna i naučna zajednica bila izolovana. S političkim promenama 2000. godine počinje period njihove tešnje saradnje sa državnim organima. Projekti se sve više sprovode u koordinaciji sa ministarstvima i centrima za socijalni rad, a ova grupa stručnjaka počinje da radi na izradi javnih politika, zakona i protokola.<sup>23</sup> Mnogi kasnije započinju političke ili birokratske i stručne karijere u državnoj službi. Oni predstavljaju jednu od najglasnijih i najaktivnijih interesnih grupa koja je uticala na postavljanje prioriteta i tok promena<sup>24</sup>.

Iako jedan značajan deo mreže čine predstavnici nevladinih organizacija, ovde je primarno reč o organizacijama koje okupljaju stručnjake iz jedne oblasti, a ne o „korisničkim“ organizacijama sa širokim članstvom. Iz tih razloga, u mreži su ostali nedovoljno zastupljeni interesi korisnika, pogotovo nekih veoma ugroženih grupa koje imaju malu sposobnost organizovanja<sup>25</sup>, a veoma snažno bili su zastupljeni

<sup>22</sup> U tom pogledu, Srbija ne predstavlja izuzetak. Ove ideje primenjivane su i u drugim zemljama, cf. Struyk, 2002; Mehrotra and Delamonica 2005; Ferge 1997; Deacon and Stubbs 2003.

<sup>23</sup> Ovaj rad počinje nizom projekata kojima je početkom 2001. godine postavljen okvir za sistemske promene u socijalnoj zaštiti, nastavlja se radom na Strategiji razvoja socijalne zaštite iz 2005. godine, i proteže do aktualnog Zakona o socijalnoj zaštiti (za detalje, Vuković, 2007).

<sup>24</sup> Njihov proaktivan stav može se videti na primenu Porodičnog zakona koji je nastao kao inicijativa grupe stručnjaka i ponuđena Ministarstvu za socijalna pitanja kao „gotovo proizvod“.

<sup>25</sup> Ovaj zaključak posebno važi za Rome, siromašne, stanovnike ruralnih područja, nasuprot osobama sa invaliditetom, ženama i žrtvama porodičnog nasilja (za detaljniju analizu građanskih organizacija i zastupanja interesa u socijalnoj zaštiti, Vuković, 2012c).

interesi stručnjaka u oblasti socijalnog rada, kako onih zaposlenih u javnom sektoru, tako i oni ih nevladinog, konsultantskog ili akademskog sektora.

Odnosi unutar mreže nisu bili lišeni neslaganja i sukoba. Oni su se ispoljavali u uslovima definisanja pojedinih rešenja. Međutim, homogenost mreže bila je takva da ni u jednoj fazi pojedini članovi ili segmenti mreže nisu kritikovali, osporavali ili dovodili u pitanje glavni tok promena, niti su predlagali alternativna rešenja, koja bi izlazila iz okvira zajednički prihvaćene stručno-političke paradigme.<sup>26</sup> Jedan od faktora koji je doprineo da mreža tako delotvorno utiče na javne politike u periodu od jedne decenije leži u činjenici da su njeni članovi menjali svoje profesionalne uloge, ali u svakoj od rotacija uloga, ključni akteri u ovoj oblasti i dalje su ostajali članovi ove mreže. Na taj način je mreža preživljala promene i adaptirala se, a da se profesionalne, interesne, lične i ideološke veze njenih članova nisu menjale.

### **Uticaj institucionalnog okruženja na zakone i javne politike**

U dosadašnjoj raspravi ukazali smo na odlike mreže usmerene na kreiranje javnih politika i zakona u oblasti socijalne zaštite. Međutim, na ishode zakonskih promena uticale su i neke karakteristike institucionalnog okruženja. U ovom radu posebna pažnja biće posvećena (1) strukturi državne uprave i (2) karakteristikama političkog sistema.

Post-socijalistička transformacija donela je opadanje kapaciteta državnih ustanova. Zaostajanje je bilo evidentno na više planova: neadekvatna obrazovna struktura, neposredovanje modernih znanja i veština, odliv kadrova, tehnička neopremljenost, niske plate i nemogućnost države da privuče kvalitetne kadrove itd. (cf. Grupa autora, 2002). Tadašnje Ministarstvo za socijalna pitanja imalo je stručnjake uskog usmerenja, bez dovoljno redovnih kontakata sa drugim sistemima, stručnjake koji nisu dovoljno učestvovali u međunarodnoj stručnoj razmeni, te nisu bili upoznati sa novim idejama u socijalnoj politici i socijalnom radu. U takvim okolnostima, nova elita odlučila se za niz kratkoročnih rešenja: vodeći državni funkcioneri često su regrutovani iz redova intelektualaca, konsultanata međunarodnih organizacija ili predstavnika nevladinih organizacija i sindikata (na primer, u sektorima socijalne i penzijske zaštite, obrazovanja i zapošljavanja). U mnogim oblastima došlo je do izdvajanja „reformskih“ i zakonodavnih poslova iz korpusa redovnih poslova resornih ministarstava i fokusiranje privremeno zaposlenih, savetnika i konsultanata na ove poslove kroz razne radne grupe, ekspertske grupe, reformske timove i sl. (na primer, u ministarstvima obrazovanja i socijalne zaštite). Radeći u *ad hoc* uspostavljenim i eksterno finansiranim timovima (koji, uzgred, nisu integrisani u strukturu javne uprave), stručna i naučna javnost u

<sup>26</sup> Pod stručno-političkom paradigmom podrazumevamo stručnih uverenja utemeljenih na određenim naučnim pristupima, ali i vrednosno obeleženim ili usklađenim sa određenim političko-ideološkim orijentacijama. Jedan sumarni prikaz te paradigme dat je u Vuković, 2010b.

velikoj je meri apsorbovana u tu novu političku i konsultantsku zajednicu. Pored toga što ova strategija nije dugoročno jačala državnu administraciju, ona je destimulativno delovala na javnu i stručnu polemiku o politikama koje su se ticale gotovo svakog građanina ove zemlje.

Istraživanje ukazuje na unutar-organizacijsku podela kadrova i radnih mesta u javnoj upravi na (a) birokratska i rutinska i (b) ona koja su uključena u reforme. Time se, zapravo, razdvaja deo institucije uključen u reforme i deo institucije koja je kontekst za prihvatanje i sprovođenje tih reformi i u toj institucionalnoj podvojenosti treba tražiti jedan od razloga za spore primene društvenih reformi. Najvažnije odluke donose političari, rukovodioci ministarstva i spoljašnji stručnjaci angažovani kao savetnici iako stručnjaci iz samog ministarstva nisu ni jednog trenutka do kraja isključeni iz procesa donošenja odluka. Važan izvor njihove moći bila je dobra umreženost u administrativnim strukturama i poznavanje rada i procedura državnih organa. Strategija političkog ili reformskog dela ministarstva bila je da se širi krug stručnjaka uključen u reforme i prema dostupnim podacima, ta strategija je dala rezultate i u Ministarstvu rada i socijalne politike i u Ministarstvu obrazovanja (Babović and Vuković, 2013).

Drugi važan segment institucionalnog okruženja koji ćemo analizirati jeste politički sistem. Srpski izborni sistem je proporcionalan i nosioci političkog predstavljanja su stranke, a ne pojedinci kao izabrani predstavnici naroda. Zbog toga se veći deo zakonodavne aktivnosti i pregovori između predstavnika različitih interesnih grupa prilikom formulisanja zakona i javnih politika odvijaju izvan parlamenta (što je u skladu sa iskustvima komparativnih studija, *cf.* Olson and Mezey, 1991). Veći deo aktivnosti na kreiranju zakona i javnih politika odvija se, zapravo, pod pokroviteljstvom ili u okvirima vlade. Vlada je, pak, zbog specifičnih rešenja u zakonima o vladi koji regulišu njen rad, a koji su opet posledica brojne i rascepkane partijske scene, niskog praga i velike moći stranaka, posebno malih, podeljena na zasebne administrativne celine i „feudalizovana“. Rad svakog ministarstva određen je domenom njegovih odgovornosti i izlazak izvan domena je veoma komplikovan, zakonski, administrativno i politički. Najvažniji rezultat ovakvog sistema je odsustvo međusektorskih programa. Zato ministarstva imaju jak podsticaj da se bave pitanjima koji su u njihovoj isključivoj nadležnosti – vrlo često to je jedini način da se uopšte napravi pomak u pogledu reformi zakona i javnih politika.<sup>27</sup>

Kako naši ispitanici naglašavaju, zakonski predlozi ili javne politike koji su bili međusektorski po svojoj prirodi, suočavali su se sa teškim izazovima

---

<sup>27</sup> U ovom kontekstu, dobar primer predstavlja reforma sistema hraniteljstva. Sprovedeni intervjui pokazuju da je ova oblast odabrana za korenite promene još 2001. godine, između ostalog i zato što je bila u isključivoj nadležnosti resornog ministarstva. U takvim okolnostima sprovedena je relativno brza i jasna izmena zakona i javnih politika, što je dovelo i do brzih i konkretnih promena u ovoj oblasti.

koordinacije sa drugim resorima i prelaženjem granica zakonske nadležnosti. U prvim godinama, međusektorska saradnja je bila teška zato što je svaki pojedinačni sektor bio zauzet svojim problemima koji su u to vreme bili veoma veliki, jer su uključivali poslove koji su se kretali od humanitarnih intervencija do promena javnih politika i zakona. Koordinacija se odvijala na različite, ali uvek neefikasne načine. Kabinet premijera i vladine službe nisu imale dovoljno zakonskog i političkog autoriteta da vrše horizontalnu koordinaciju, tako da su vladini službenici i političari pribegavali mehanizmu osnivanja *ad hoc* koordinacionih tela (za bavljenje, na primer, pravima dece, Roma, i sl.). Međutim, polje autonomnog odlučivanja službenika na nižim nivoima u velikoj meri je ograničeno jer državni službenici u srpskoj vladi nemaju ovlašćenja da pripremaju odluke za svoje ministre (cf. Ben-Gera, 2009). Sve inicijative morale su zato proći nivo pomoćnika ministra (u teoriji, najviši nivo državnog službenika), a često i nivo državnog sekretara ili ministra (što su političke funkcije), da bi odluke uopšte bile donete. Iz tih razloga, rad ovih tela bio je nefunkcionalan, a polje međusektorskih pitanja pokazalo se kao polje složenih preplitanja nadležnosti i nedefinisanih procedura.

Jedan od načina da se uspostavi saradnja među sektorima i naprave usluge koje će odgovarati na „holističke potrebe korisnika“ (VRS, 2005) bilo je uspostavljanje međusektorske saradnje na opštinskom nivou i čitav niz donatorskih projekata pokušavao je da to uradi.<sup>28</sup> Međutim, kao i mnogi pre njega, ni ovaj pokušaj da se uspostave međusektorske politike nije uspeo. Jedno od objašnjenja koje su ispitanici dali je da je „socijalna zaštita išla brže od ostalih i da je zato međusektorska saradnja išla sporo“. Mi nismo skloni da poverujem u to – mislimo da institucionalni faktori predstavljaju ključnu varijablu koja je uticala na ovakve ishode na planu zakona i javnih politika. U tom pogledu, najvažnije odlike institucionalnog sistema koje smo izdvojili jesu oslabljeni institucionalni kapaciteti državne uprave i fragmentiranost političkog sistema i same uprave. Oni su doveli do sporosti, neefikasnosti i nedoslednosti u kreiranju zakona i javnih politika i uticali na odsustvo međusektorskih politika.

## **Zakoni i javne politike kao ishodi društvenih interesa**

Dosadašnje analize pokazuju da su mrežu koja je pripremala Zakon o socijalnoj zaštiti činili akteri iz resornog ministarstva i javnog sektora, nevladinih organizacija, univerziteta i međunarodnih razvojnih partnera, ali ne i predstavnici građanskog društva ili korisnika usluga socijalne zaštite. Analiza sastava i rada mreže, toka promena zakona i javnih politika i njihovog konačnog ishoda ukazuje da su sa stanovišta uticaja na zakone i javne politike, domaći stručnjaci iz različitih

<sup>28</sup> Paradoksalno, međusektorska saradnja promovisana je na onom nivou na kome je na početku bilo najviše otpora koji su se brzo pretvorili i relativno veliki entuzijazam, a ujedno i na nivou na kome su rezultati bili daleko vidljiviji nego na nacionalnom, što zbog manjih administrativnih i zakonskih prepreka, što zbog finansijskih podsticaja (cf. Vuković, 2007).

institucija imali najveći uticaj. Ovakav ishod dodatno je ojačan nizom faktora: od redistributivnog aspekta promena, preko strukture institucionalnog okruženja, do slabosti i nezainteresovanosti šire javnosti.

Javne politike i zakone u socijalnoj zaštiti sastavljali su, dakle, akteri organizovani u relativno jaku, stabilnu i zatvorenu mrežu i dolazili su iz uskog kruga institucija i profesija. Primetno je malo učešće šire stručne i naučne javnosti. Takav sastav i profesionalna istorija mreže, u kombinaciji sa institucionalnim okruženjem, dovela je do toga da Zakon o socijalnoj zaštiti u centar pažnje postavlja uže definisana pitanja socijalne zaštite, a ne šire postavljen okvir socijalnog uključivanja. Time su mnogi važni interesi korisnika usluga ostali neispunjeni. Mnogi od prioriteta koji su mogli biti izabrani postavljali su teže stručne, organizacione i političke izazove – tu mislimo pre svega na pitanja koja prevazilaze granice jednog administrativnog sektora. Istovremeno, oni su mogli da dovedu i do boljih rezultata u podršci i zaštiti najugroženijih stanovnika.<sup>29</sup>

Sledeći važan ishod ovakve strukture mreže je to što Zakon o socijalnoj zaštiti vrlo jasno reflektuje profesionalne interese njenih članova. Kada je reč o socijalnoj zaštiti, interesi šire stručne zajednice i samih članova mreže bili su primarno vezani za učvršćivanje profesionalnog statusa. Zaštitu profesionalnog statusa kroz novi Zakon o socijalnoj zaštiti posmatračemo na sledećim nivoima: (a) zaštita interesa javnog sektora; (b) uspostavljanje kontrole nad uslugama socijalnog rada i (c) uspostavljanje kontrole nad uslovima reprodukcije profesije socijalnog rada. Socijalni radnici nisu imali pravo tržište za svoje usluge, preko koga bi učvrstili svoju profesiju, kao lekari. Zato su profesionalni interesi čuvani uspostavljanjem monopola na postojeće javne resurse i tržište za javne usluge. Većina stručnjaka u oblasti socijalne zaštite radi u javnom sektoru i zakonska rešenja nedvosmisleno čuvaju monopol javnog sektora u pružanju usluga. Zakonodavac prihvata NVO i privatne firme kao legitimne i važne pružaoce usluga, ali se domen njihovog delovanja sužava na ono što javni sektor ne može da uradi.<sup>30</sup> U ovom kontekstu, pod uslugama podrazumevamo kako usluge socijalnog rada koje se pružaju direktno korisnicima, tako i visokospecijalizovane usluge u vezi sa reprodukcijom profesionalne zajednice, kao što su standardizacija usluga, obuke, kontrola kvaliteta i sl. Poslednji aspekt očuvanja profesionalnih interesa tiče se uspostavljanja pravila ulaska i ostanka u profesionalnoj zajednici i na tom mestu se interesi menadžerskog i naučno-istraživačkog segmenta profesije preklapaju (*cf.* Howe, 1994). To se najviše

<sup>29</sup> Strateški dokumenti bave se međusektorskim uslugama (VRS, 2005), a analize pokazuju potrebu da se socijalna zaštita postavi u širi kontekst (Matković, 2005; Matković, 2008; Petrović, 2010). Međutim, sam Zakon o socijalnoj zaštiti samo u jednom članu pominje da se mogu sprovesti međusektorske usluge i ta ideja se dalje ne razrađuje

<sup>30</sup> Na osnovu toga (kao i na osnovu analize svih prethodnih strateških dokumenata, na primer VRS, 2005) zaključujemo da zakonodavac ne ograničava njihov ulazak iz ideoloških ili konceptijskih razloga već zato što štiti profesionalne interese radnika u javnom sektoru. Inače, uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga nije neupitna i tome je diskutovano u Vuković, 2007.

ogleda u odredbama zakona kojima se uspostavlja Komora socijalne zaštite sa ovlašćenjem da akredituje programe obuke i učestvuje u izdavanju licenci neophodnih za rad stručnjaka i organizacija. Stručnjaci koji su pisali zakon i kreirali javne politike ujedno učestvuju u procesu pisanja programa obuke, njihove akreditacije, te na kraju licenciranja institucija i pojedinaca koji nameravaju da se pružaju usluge socijalnog rada. Na ovaj način stručni krugovi obezbedili su zakonski monopol nad reprodukcijom profesionalne zajednice koji su lekari, univerzitetski profesori, advokati i druge etablirane profesije već uspele da ostvare. Time se svi ključni resursi (obrazovani i administrativni) stavljaju u ruke mreže menadžera i naučnika-istraživača u profesiji socijalnog rada.

Međutim, da bismo imali posve adekvatan uvid u karakteristike socijalne mreže koja je oblikovala politiku socijalne zaštite, nije dovoljno samo obratiti pažnju na aktere koji tu mrežu konstituišu, već treba obratiti pažnju i na pitanje odsutnih aktera, odnosno interesa koji nisu bili zastupljeni kroz delovanje mreže. U ovom slučaju, uočljivi su malo prisustvo korisnika programa i usluga socijalne zaštite, odnosno organizacija koje ih neposredno zastupaju i nezainteresovanost šire javnosti. Tokom čitavog procesa reformi sektora socijalne zaštite, gotovo da nije bilo nikakvog političkog pritiska od strane korisnika (osim možda težnje rukovodstava organizacija osoba sa invaliditetom da zadrže svoje privilegovane kanale finansiranje iz republičkog budžeta). Korisnici su uglavnom bili neorganizovani – između organizacija istih ili različitih grupa korisnika nije bilo formalnih, neformalnih mreža, zajedničkih platformi, sistematskih zajedničkih akcija i sl. Neki elementi starog sistema nevladinih organizacija postojali su među osobama sa invaliditetom i starima, ali nisu se pokazali kao uspešni i uticajni predstavnici ovog dela populacije. Nove nevladine organizacije koje su predstavljale interese Roma i osoba sa invaliditetom tek su nastajale, ali, kao što će kasniji tok događaja potvrditi, njihov kapacitet da utiču na odluke bio je izrazito mali. Opšta javnost je tokom ovog perioda bila zauzeta krupnijim ekonomskim i političkim pitanjima. Takve okolnosti, u principu, otvaraju prostor za intervencije državne administracije (cf. Katzenstein, 1985) i u tim okolnostima treba tražiti izvore moći državne birokratije. Usled oslabljenih kapaciteta državne administracije, posebno vidljivi i uticajni postali su interesi stručnjaka iz javnog i nevladinog sektora, okupljeni oko resornog ministarstva. Pored toga, istraživanja pokazuju da programi čiji su korisnici siromašni i marginalizovani pojedinci uglavnom imaju malu društvenu i političku podršku jer su koalicije koje mogu da se stvore iza tih programa uglavnom male i politički neuticajne. Javne politike koje su usmerene ka većim grupama, na primer, srednjim slojevima, imaju veće šanse da budu primenjene (Amenta, 2005: 107).

Specifičan sastav mreže usmerene na formiranje javnih politika i institucionalni okvir koji smo prikazali, doveli su do velikog transfera javnih politika (engl. *policy transfer*, za jednu regionalnu raspravu cf. Stubbs, 2005). Međunarodni razvojni partneri uspeali su da nametnu neke od ključnih ideja. U poslednjih deset



godina tokom kojih su pripremane i realizovane zakonske i promene javnih politika koje analiziramo, u stručnim krugovima nije se pojavilo mnogo knjiga i tekstova koji pod upitnih stavljaju „novu ortodoksiju“ (za blaže ili oštrije kritike nekih aspekata novih politika cf. Avramović, 2004; Pavlović and Arandarenko, 2011; Stojanović, 2006; niz publikacija Fondacije Fridrih Ebert pisanih sa socijaldemokratskog stanovništva, kao i krajnje liberalne kritike iz, na primer, Centra za slobodno tržište). Tako je Svetska banka uvela liberalne ideje o restriktivnim budžetskim izdvajanjima i dobro usmerenim ali niskim materijalnim davanjima, UNICEF je insistirao na idejama deinstitucionalizacije, razvoju socijalnih usluga u prirodnoj sredini i podršci porodici, a DFID donosi ideje o novim pružaocima usluga, podugovaranju usluga od strane lokalnih samouprava, te sistem kvaliteta zasnovanog na standardima usluga itd. Analize pokazuju da su u osnovi većine zakona i strategija stajale vrednosti kao što su: marketizacija, privatizacija, smanjivanje uloge društvene solidarnosti i jačanje individualne odgovornosti itd. (Vuković, 2010b). U određenoj meri, ova „ideološka“ ili „idejna“ hegemonija uspostavljena je i pre nego što je sam tok promena započeo.

Međunarodni razvojni partneri uticali su na neka ključna ideološka usmerenja promena, ali na mestima gde su se sukobljavali profesionalni interesi zajednice i nove koncepcije javnih politika, prevagu su uvek imali redistributivni mehanizmi. To se najbolje vidi u delovima zakona koji donose ideje marketizacije i pluralizacije pružalaca usluga. Među njima su rešenja koja se odnose na ukidanje monopola javnog sektora na usluge socijalnog rada, koncept usluga socijalnog rada u zajednici koji podrazumeva transformaciju i na kraju i zatvaranje javnih ustanova za smeštaj korisnika ili liberalizaciju i uvođenje sistema kvaliteta kroz sisteme akreditovanja programa obuke i licenciranja pružalaca usluga. Iako je zakon deklarativno za pluralizam pružalaca usluga, transformaciju velikih domova za decu ili osobe sa invaliditetom, i otvaranje tržišta usluga, mehanizmi koje za to predviđa veoma su slabi. Pod time podrazumevamo odredbe da će se za tržište otvoriti oni segmenti usluga u zajednici koje javni sektor ne može da pokrije, nedorečenost u pogledu statusa ustanova za smeštaj korisnika<sup>31</sup> i već opisano uspostavljanje kontrole nad profesijom i uslovima njene reprodukcije. Mi verujemo da to pokazuje prevlast redistributivnih interesa nad vrednosnim ili ideološkim argumentima u konceptu reforme socijalne zaštite u Srbiji.

## Zaključak

U ovom radu bavili smo se uticajem društvenih grupa i njihovih interesa na zakone i javne politike. Već smo pomenuli studije koje ukazuju na uticaj

<sup>31</sup> Isto kao i kod multisektorskih usluga, zakon kaže da je za transformaciju, ali ne daje konkretne mere osim zabrane prijema dece mlađe od tri godine u domove za decu bez roditeljskog staranja.

redistributivnih interesa društvenih grupa i koalicija na javne politike (Arandarenko, 2012; Babović and Vuković, 2013; Vuković, 2012). Naše istraživanje pokazuje, na jednom nižem nivou analize, kako srednji slojevi utiču na uslove društvene reprodukcije tako što uspevaju da svoje interese pretoče u zakone i javne politike. Verujemo da ova kratka analiza Zakona o socijalnoj zaštiti pokazuje kako se zakoni i javne politike ne mogu potpuno razumeti ako se analiziraju samo politički procesi i političke institucije, s jedne, ili širi procesi društvenog restruktuiranja, s druge strane. Analiza mreža usmerenih na kreiranje javnih politika i zakona pokazuje se kao pogodno sredstvo za analizu društvenih interesa koji su rezultirali u specifičnim zakonskim rešenjima. Ovaj pristup jasnije ukazuje na društvene interese koji oblikuju zakone, a koji mogu ostati skriveni iza političkih procedura i institucija. Istovremeno, ona preciznije ukazuje na mikro i mezo aspekte društvene dinamike i daje nijansirane uvide u sve zainteresovane društvene grupe i precizne artikulacije njihovih interesa. Videli smo kako je priroda mreža i institucija uticala na to koji će interesi biti predstavljeni u procesu formulisanja javnih politika i zakona i kako. Mreže su, sa svoje strane, proizvod specifične društvene strukture. U ovom konkretnom slučaju, njihov sastav reflektuje slabo građansko društvo i dominaciju države na društvom (Lazić, 2011; Vuković, 2012b) i uticaj globalizacijskih procesa na javne politike i zakone.<sup>32</sup> Ovim radom dotakli smo samo jedan aspekt analize uticaja društvenih interesa na zakone i javne politike iz oblasti socijalne politike, a sva dalja pitanja, kako se obično naglašava, ostavljamo za neka buduća istraživanja.

## Literatura

- 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
- Arandarenko, Mihail and Pavle Golicin (2007), „Serbia“ in Deacon, Bob and Paull Stubbs, eds. *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Cheltenham: Edward Elgar
- Arandarenko, Mihail (2010), „Politička ekonomija nezaposlenosti“ u Grupa autora, *Ekonomsko-socijalna struktura Srbije: učinak prve decenije tranzicije*, Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
- Avramović, Zoran (2004), „Obrazovanje za građansko društvo – ideološko sredstvo tranzicije“, *Sociološki pregled*, Vol. XXXVIII, No. 1–2, strp. 175–187
- Babović, Marija (2005), „Socijalne mreže – povezivanje društvenih aktera u sferi ekonomskih aktivnosti“, *Sociologija*, Vol. XLVII, No 4, pp.351-370
- Babović, Marija (ur) (2011), *Socijalno uključivanje: koncepti, politika i izazovi*, Beograd: SeConS i ISI FF

<sup>32</sup> Za domaći kontekst u ovoj oblasti cf. Vuković, 2010; Vuković, 2012.

- Babović, Marija and Danilo Vuković (2013), „Shaping Social Policies in the Western Balkans: Legal and Institutional Changes in the Context of Globalization and Post-socialist Transformation“ in „Public Policy Making in the Western Balkans: Case Studies of Networks, Actors and Coalitions“, London: Springer Publishers (forthcoming)
- Baldwin, Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ben-Gera, Michal (2009), *Horizontal Policy Coordination*, Belgrade: Ministry of Public Administration and Local Self-Government
- Bickerton, Christopher, Counliffe, Philip and Gourevitch, Alexander (eds.) (2007), *Politics Without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, London: The University College Press
- Börzel, Tanja A. (1998) “Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, Volume 76, Issue 2, pp. 253–273
- Burt, Ronald S., (1982) *Toward a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perception, and Action*. New York: Academic Press
- Chandler, David (2006), *Empire in Denial: The Politics of State-Building*, London: Pluto Press
- Chambliss, William J. (1979), „On Lawmaking“, *British Journal of Law and Society*, Vol.6, No.2, pp. 149-171
- Čalić, Žanin-Mari (2004), *Socijalna istorija Srbije 1815-1941*, Beograd: Clio
- 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
- Deacon, Bob (2007), *Global Social Policy and Governance*, London: SAGE
- Dowding, Keith, (1995), „Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach“, *Political Studies*, Vol. 43, pp. 136-158
- Dowding, Keith, (2001), „There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities“, *Political Studies*, Vol. 49, pp. 89-105
- Edelman, Lauren B. (2004), „Rivers of Law and Contested Terrain: A Law and Society Approach to Economic Rationality“, *Law and Society Review*, Vol. 38, No.2, pp. 181-197
- Edelman, Lauren B. and Robin Stryker (2005), „A Sociological Approach to Law and Economy“ in Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
- 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
- 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

- 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
- Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich and Skockpol, Theda (eds) (1999), *Bringing the State Back In*, Cambridge: CUP
- 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 Francis Group
- 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
- Grupa autora (2002), *Izazovi reforme – dijagnostička studija organa državne uprave Republike Srbije*, Beograd
- Haas, Peter (1992), „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“, *International Organization*, Vol.46, No.1, str.1-35
- Hall, Peter and Taylor, Rosemary (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol.44, pp. 936-957
- Howe, David (1994), „Knowledge, Power, and the Shape of Social Work Practice“ in Davies, Martin ed. *The Sociology of Social Work*, London and New York: Routledge
- Hyde, Alan (1990), „A Theory of Labour Legislation“, *Buffalo Law Review*, Vol. 38
- John, Peter (2000), "Policy networks" in Nash, Keith Scott ed. *Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford: Blackwell, 2000
- Katzenstein, Peter (1985), „Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria“, u Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich and Skockpol, Theda (eds) (1999), *Bringing the State Back In*, Cambridge: CUP
- 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
- Marsh, David and Martin J. Smith (2001), „There is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks“, *Political Studies*, Vol. 49, pp. 528-541
- Matković, Gordana (2005), „Reforma socijalnog sektora“ u Boris Begović i dr. (2005), *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Beograd: CLDS
- Matković, Gordana (2008), „Reforma socijalne zaštite“ u Mijatović, Boško (red), (2008), *Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi*, Beograd: CLDS
- 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

- Mitrović, Milovan i Saša Bovan (2007), *Uvod u sociologiju i sociologiju prava*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
- Nee, Victor (1998), „Sources of the New Institutionalism in Sociology“ u Mary Brinton and Victor Nee (eds), *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation, 1998
- 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
- Olson, David and Michael Mezey (1991), *Legislatures in the policy process: The dilemmas of economic policy*, Cambridge: Cambridge University Press 1991
- 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
- Petrović, Marina (2010), “Međusektorska saradnja u pružanju usluga korisnicima socijalne pomoći“, *Fokus*, oktobar 2010
- 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
- Portes, Alejandro (2006), “Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis“, *Population and Development Review* Vol.32, No.2, pp.233-262
- Prpa, Branka (2003), „Neuspešni reformisti: Srpski intelektualci u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (1918-1929) u Perović, Latinka ur. *Srbija u modernizacijskim procesima 19. i 20. veka: 3. Uloga elita*, Beograd: Izdanje autora
- Rittich, Ketty (2008), „Social Rights and Social Policy“, in. Barak-Erez, Daphne and Aeyal M Gross, eds, *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*, Oxford and Portland: Hart Publishing
- Rhodes, R. A. W. (2006), „Policy Network Analysis“, u Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 425-448
- Scharpf, Fritz W.(1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview.
- 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
- Stojanović, Božo (2006), „Tržište rada u Srbiji: 2000-2005“, *Sociološki pregled*, vol. XXXX, no. 1, str. 3-31
- 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

- Stubbs, Paul (2003), „International Non-State Actors and Social Development Policy“, *Global Social Policy*, Vol. 3, No. 3, pp. 319-348
- Stubbs, Paul (2005), „Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe“, *Southeast European Politics*, Vol. VI, No. 2, pp. 66-87
- Svetska Banka (2009), *Kako sa manje uraditi više*, Beograd: Svetka banka
- Tamanaha, Brian Z. (2006), *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*, Cambridge: CUP
- UNICEF (2002), *A Programme of co-operation between the Federal Republic of Yugoslavia and UNICEF*, Belgrade: UNICEF
- UNICEF (2005), *Country Programme Document: Serbia and Montenegro*, Belgrade: UNICEF
- VRS (2005), *Strategija razvoja socijalne zaštite*, Vlada Republike Srbije, dostupno na [www.inkluzija.gov.rs](http://www.inkluzija.gov.rs)
- Vuković, Danilo (2007), "Reforma sistema socijalne zaštite", u Đurković, Miša (ur.) *Srbija 2000-2006: Država, društvo, privreda*, Beograd, Institut za evropske studije
- Vuković, Danilo (2010) „Institutional Capacities, Social and Human Capital and the Application of Law: Reforms of the Local Social Protection System in Serbia“, rad predstavljen na konferenciji *Poverty and Social Inclusion in the Western Balkans*, World Bank, 14-15. decembar 2010, Brisel, Belgija
- Vuković, Danilo (2010b), “Socijalna prava u diskursu individualni odgovornosti: evropski uticaji i lokalni odgovori”, u Tabaroši, Svetislav (ur), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
- Vuković, Danilo (2012), *Društveni uslovi stvaranja i primene socijalnog prava u Srbiji*, Beograd, doktorska disertacija (rukopis)
- Vuković, Danilo (2012b), “Društvene osnove pravne države – primer Srbije”, *Sociološki pregled*, Vol. XLV, No. 4, str. 421-451
- Vuković, Danilo (2012c), “Civil society, social economy and welfare services” rad predstavljen na konferenciji *Cooperatives and Social Enterprises in Europe and in Transitional Contexts*, Belgrade University Faculty of Philosophy, 22-23. jun 2012. Godine, Beograd
- Weiss, Thomas (1999) *International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System*, GASPP Occasional Paper 3. Helsinki: STAKES