

UDK 304(497.11)

Pregledni rad

Review paper

**Natalija Perišić**

## **ANALIZA SOCIJALNE POLITIKE ZA PRAKSU / U PRAKSI – STUDIJA SLUČAJA SRBIJE**

Obnovljeni naglasak na analizi politika u čitavom svetu ima implikacije i po Srbiju, naročito u kontekstu nezavršene tranzicije njene socijalne politike. Teorijske perspektive o analizi politika i njihova praktična prilagođavanja se umnogome razlikuju. Međutim, postoje i izvesni zajednički elementi u logici analize politike. Klasteri aktivnosti analitičara politike opisani su u teoriji, te predstavljaju korisnu smernicu za poređenje sa samom praksom u analizi politike. U radu je iskustvo u analizi socijalne politike u Srbiji predstavljeno u istorijskom kontekstu.

**Ključne reči:** javna politika, socijalna politika, analiza socijalne politike, analitičar socijalne politike.

### **1. UVOD**

Socijalna politika Srbije prošla je tranziciju i transformaciju iz nekada dominantno socijalističke doktrine u miks liberalizma i konzervativizma, sa preživelim elementima etatizma. Brojne mere i programi donošeni su ad hoc i proviziono, bez prethodnih istraživanja njihove efikasnosti, efektivnosti i pravičnosti. Time su doprineli nerazrešenim socijalnim problemima, a samu socijalnu politiku učinili izuzetno osetljivom na rizike i izazove, ne opremivši je potrebnim instrumentima i metodama analize.

U anglo-saksonskoj literaturi i praksi postoji zvanje social policy analyst (analitičar socijalne politike). Iako ovakav naziv profesije može ukazati na sužavanje opsega posla isključivo na analizu socijalne politike u smislu „istraživanja u konvencionalnom smislu“ (Spicker 2006: 13), ovo zvanje prepoznato je kao objedinjujuće za opis poslova koje praktičari u oblasti socijalne politike obavljaju. U nacionalnom kontekstu, analitičar socijalne politike je nepostojeća profesija, čiji razvoj eventualno tek predstoji. To, međutim, ne znači da se pripadnici različitih profesija ne bave analizom socijalne politike. U zavisnosti od nivoa analize (mikro, mezo i/ili makro), njihovo teorijsko obrazovanje i praktični rad najčešće potiču iz oblasti socijalnog rada, sociologije, ekonomije, prava i političkih nauka. Za analizu socijalne politike, značajna su saznanja iz oblasti analize politike uopšteno, s obzirom na to da socijalna politika predstavlja jednu od javnih politika. S druge strane, za analizu socijalne politike važna su znanja iz socijalne politike.

Neka od najvažnijih pitanja u vezi sa konceptom obrazovanja za analizu socijalne politike u Srbiji odnose se na potrebu da analitičari socijalne politike imaju multidisciplinarna znanja, pristupe i veštine, kao i na dileme o njihovoj ekspertizi, odnosno *differentia specifica* ove profesije.

Istraživački cilj ovog rada je identifikovanje glavnih aktivnosti koje se sprovode u analizi socijalne politike u Srbiji, odnosno opis modela analize, kao „rigoroznog i sistematičnog načina analize socijalne politike“ (Blau 2003: 13). U tu svrhu, uvodni deo rada praćen je pregledom komparativnih pristupa analizi socijalne politike, nakon čega sledi jedan od uobičajenih opisa aktivnosti analitičara javnih politika uopšteno, prilagođen analizi socijalne politike. Pitanja koja se postavljaju u ovom delu su pitanja koja je potrebno rešiti u nacionalnom kontekstu, što ne znači da njihova primena ne može biti i šira. Finalni deo rada predstavlja autorkino preispitivanje aktivnosti analize socijalne politike u Srbiji.

## **2. TEORIJSKI I PRAKTIČNI OSNOV ANALIZE SOCIJALNE POLITIKE**

Varijete i višestruka priroda analize politike jasno ukazuju na to da ne postoji samo jedan, a kamoli „najbolji“ način sprovođenja analize politike. Ova disciplina sastoji se iz različitih škola, pristupa, uloga i metoda (Mayer, van Daalen, Bots 2004: 170).

Analiza javne politike, kao disciplina, suštinski je doprinela dekonstrukciji procesa i ciklusa politike uopšteno, kao i informisanju kreatora politika, zainteresovanih strana

i učesnika, o najvažnijim socijalnim problemima.<sup>1</sup> Sve veći broj naučnika bavi se ovom problematikom, tako da se oblast analize politike sve više i brže razvija, kako teorijski tako i praktično.

Jedan od ilustrativnih pristupa analizi socijalne politike je pristup Donalda Čembersa (*Donald Chambers*) predstavljen u njegovoj knjizi *Social policy and social programs: A method for the practical public policy analyst*. Čembers je definisao tzv. ključne elemente politike, koji treba da predstavljaju osnov analize:

*1) ciljevi i zadaci; 2) oblici naknada ili pruženih usluga; 3) prava i pravila o uslovima koje je potrebno ispuniti za ostvarivanje prava; 4) administrativna ili organizaciona struktura pružanja usluga; 5) način finansiranja i 6) interakcije između svih navedenih elemenata, sa različitim pod-vrstama unutar elemenata* (Chambers 2000: 71).

Prema mišljenju ovog autora, prilikom opisa navedenih elemenata, što treba da predstavlja posao analitičara socijalne politike, neophodno je rukovođenje određenim vrednostima i procenama, i to adekvatnošću, pravičnošću i efikasnošću ishoda politika po korisnike (Chambers 2000).

Pristup sličan Čembersovom, razvili su Nil Gilbert (*Neil Gilbert*) i Pol Terel (*Paul Terrell*)<sup>2</sup> u svojoj knjizi *Dimensions of social welfare policy*. Autori su smatrali da se elementi analitičkog okvira nalaze u dimenzijama izbora, koje su preveli u četiri pitanja:

*1) šta je u osnovi socijalnih alokacija; 2) koje vrste socijalnog obezbeđenja treba alocirati; 3) koje se strategije primenjuju za realizaciju obezbeđenja i 4) kako se obezbeđenje finansira?* (Gilbert, Terrell 2002: 61).

Oni dalje argumentuju da svako od navedenih pitanja treba evaluirati kroz tri dimenzije: alternative, potporne vrednosti i potporne teorije ili pretpostavke (Gilbert, Terrell 2002). Njihova namera bila je da se okvir, koji su predložili, primenjuje na socijalnu politiku u celini, a ne isključivo na njene specifične programe i mere.

Alternativni izbori aktivnosti i njihova evaluacija, predstavljaju početnu tačku i u procesu analize socijalne politike u knjizi Pola Spikera (*Paul Spicker*) *Social policy: Theory and practice*. Najvažnija stavka analize, prema mišljenju ovog autora, jeste

<sup>1</sup> Javne politike uopšteno imaju za cilj rešavanje javnih problema. Neophodno je dodati, međutim, da je javni problem ono što se identifikuje kao takvo u vladinoj agendi, odnosno ono što se smatra politički neprihvatljivim od strane javne vlasti. I tada, simptom socijalnog problema "predstavlja početnu tačku debate o potrebi za nekom politikom" (Knoepfel, Larrue, Varone, Hill 2011: 21).

<sup>2</sup> Uticaj Evelin Birn (*Eveline Burn*) vidljiv je i kod Čembersa, i kod Gilberta i Terela.

razlaganje kompleksnih problema na manje kompleksne, zbog čega analizu socijalne politike treba da sačinjavaju najmanje tri koraka:

*1) definisanje kriterijuma procene – kako bismo znali da li neka politika funkcioniše ili ne; 2) identifikovanje ishoda ili efekata i 3) poređenje efekata i kriterijuma (Spicker 2013: 209).*

Nacionalne perspektive o analizi socijalne politike se međusobno razlikuju (kao što je ubedljivo i opsežno prezentovano u pregledu koji su 2007. godine uredili Frenk Fišer (*Frank Fischer*), Džerald Miler (*Gerald Miller*) i Mara Sidni (*Mara Sidney*)), umnogome sa stanovišta primenjene metodologije. One, međutim, imaju sve više i neke zajedničke karakteristike, od kojih su najvažnije empirijska orijentisanost analize politike, dominantan uticaj ekonomije, tranzicija od državnih ka ne-državnim akterima kao onima koji se bave analizom socijalne politike itd.

Današnje sličnosti u pristupima, svakako su delimično proizvod zajedničkih korena analize politike kao naučne discipline, s obzirom na to da je razvoj analize politike „iznedren kao američki fenomen“ (Fischer, Miller, Sidney 2007: xix)<sup>3</sup>. Američki pristup najvećim delom ima fokus na praćenju efekata politike, u svrhu fasilitacije donošenja odluka, prilikom opredeljivanja između različitih opcija za politiku. Kao što Pol Spiker argumentuje,

*analiza politike u SAD češće se tretira kao analiza za politiku – pružanje pomoći da se donese odluka o tome, koji kurs pratiti, kao i preispitivanje efekata, koje bi različite mere mogle imati (Spicker 2006: 5).*

Sličnosti među državama u analizi socijalne politike još više su potencirane gotovo univerzalnim budžetskim ograničenjima te izvesnim konvergiranjem socijalnih modela u konfrontaciji sa sličnim izazovima do kojih dovode globalizacija i udruživanje u supranacionalne organizacije.

Osim toga, pad socijalističkih režima, u kojima je marksistički pristup imao ogroman uticaj na obrasce analize socijalne politike u nekim delovima sveta,

---

<sup>3</sup> S tim u vezi, svakako je relevantno postaviti pitanje o podesnosti ovog pristupa, u krajnjem slučaju, i za analizu socijalne politike Srbije, s obzirom na to da se socijalna politika Sjedinjenih Američkih Država nedvosmisleno ubraja u različite varijante modela koji se u teoriji označava kao liberalni (kod Esping-Andersena, te Kastelsa i Mičel), rezidualni (kod Vilenskog i Leboa, te Titmusa) i/ili model osnovne sigurnosti (kod Korpija i Palmea) (Perišić 2016a), zbog čega se uočavaju suštinske razlike sa stanovišta dizajna socijalne politike u odnosu na Srbiju konkretno. Treba naročito biti obazriv i prema fenomenu “ne transfera, već pre prevodenja [politike / modela]” (Lendvai, Stubbs 2007: 174).

rezultovao je diskontinuitetom u razvoju modela. On je praktično čitavo ovo polje ostavio američkim doktrinama o analizi socijalne politike. Međutim, prilagođavanja američke doktrine analize socijalne politike u Kanadi, kao i u brojnim evropskim zemljama, sa Holandijom i Velikom Britanijom kao istaknutim primerima, ukazuju na to, da razlike između analitičkih pristupa u praksi itekako postoje. Ove specifičnosti imaju svoje važne refleksije na obrazovanje praktičara za analizu socijalne politike, kao i što prebojavaju njihove praktične orijentacije, tj. gde tražiti rešenja. Različiti pristupi analizi socijalne politike mogu biti međusobno i komplementarni i konkurentni, čineći kontekst i planirane ishode politike primarnim faktorima prilikom opredeljivanja za neki pristup i njegova prilagođavanja.

### **3. OBLASTI AKTIVNOSTI ANALITIČARA SOCIJALNE POLITIKE**

Interpretacije analize socijalne politike, kao što se može uočiti iz prethodnog dela rada, rezultuju različitim i bogatim, istovremeno kompleksnim setom aktivnosti analitičara socijalne politike, iako bez konačnog opisa posla. „Ne postoji sporazum oko toga, šta radi ili šta jeste 'analitičar socijalne politike'“ (Spicker 2006: 7). Igor Majer (*Igor Mayer*), Els van Dalen (*Els van Daalen*) i Piter Bots (*Pieter Bots*) identifikovali su šest klastera aktivnosti u analizi svake javne politike (koji su navedeni u nastavku teksta), te preispitali njihove međusobne interakcije (Mayer, van Daalen, Bots 2004). Značaj njihovog popisa aktivnosti proističe između ostalog i iz toga što ne sadrži ideološke konotacije zbog čega se čini primenljivijim na različite kontekste. Preklapanje nekih klastera ne može se izbeći, ali time se ne minimizira značaj same klasifikacije. Prilagođavanje opisanih aktivnosti na oblast nacionalne socijalne politike čini se vrlo prikladnim, iz najmanje dva razloga: moglo bi da predstavlja osnov kreiranja obuhvatne ček-liste domena angažovanja analitičara socijalne politike, a zatim i ček-liste znanja, veština i kompetencija u celini, potrebnih za analizu socijalne politike.<sup>4</sup>

#### **3.1 ISTRAŽIVANJE I ANALIZA**

Aktivnosti *istraživanja i analize* usmerene su u pravcu davanja odgovora na pitanja, poput: koji su efekti mera u borbi protiv siromaštva? da li je prosečna penzija porasla

---

<sup>4</sup> Navedeni aspekti neće biti predmet ovog rada.

ili opala u realnoj vrednosti, u odnosu na prethodnu godinu? da li je uvođenje privatnih domova za stare korisno po klijente i ukoliko jeste, u kojim aspektima? itd. Ove aktivnosti odnose se na cifre i činjenice, na uzroke i posledice, zbog čega zahtevaju primenu naučnih i/ili primenjenih metoda istraživanja, bez obzira na formu, u primarnu svrhu poimanja i razumevanja fokusa analize politike. Stoga je potrebno da analitičar socijalne politike „razume kontekst primene socijalne politike; [te da] bude u stanju da identifikuje verovatne efekte politika“ (Spicker 2006: 12). Veza između aktivnosti istraživanja i analize s jedne strane i (dominantne) političke agende, s druge strane, može biti kontroverzna, sa stanovišta njihovih međusobnih uticaja, tj.

*„moguće je da politička agenda utiče na prioritete istraživanja, ali i rezultati nezavisnih istraživačkih aktivnosti mogu isto tako uticati na političku agendu“* (Mayer, van Daalen, Bots 2004: 174).

### **3.2 DIZAJNIRANJE I DAVANJE PREPORUKA**

Aktivnosti *dizajniranja i davanja preporuka* su aktivnosti koje su povezane sa pitanjima poput: kako se može unaprediti zadovoljstvo zdravstvenim uslugama? šta bi trebalo uraditi da bi se smanjile stope prevremenog napuštanja srednjoškolskog školovanja? kakav je optimalan dizajn sistema dugotrajne zaštite starih? itd. Suprotno prvoavedenom klasteru aktivnosti, koji ima za cilj proizvođenje dodatnih znanja i informacija, ovaj klaster usmeren je ka praktičnim rešenjima za ono što je u fokusu analize socijalne politike. Međutim, neophodno je obezbediti vezu sa postojećim pulom pouzdanih informacija da bi se proizvele izvodljive opcije. Na taj način procena različitih opcija zahteva, pre svega, uzimanje u obzir različitih aspekata i perspektiva o fokusu analize, pri čemu perspektiva(e) korisnika mora imati primarni značaj. Drugo, navedeno zahteva poređenje efekata koje proizvode predložene alternative, na šta potencijalno mogu uticati konkurentne vrednosti. Pojedini autori sve više naglašavaju značaj politika zasnovanih na dokazima, kao načina za pevažilaženje „uskih grla“ do kojih dovode pristupi koji se rukovode ideologijama (Strassheim, Kettunen 2014). S druge strane, sve češće postavljaju se pitanja o tome, čiji su dokazi, ko ih je proizveo, za koga itd. te je potrebno biti izuzetno predostrožan i prema njima, na šta se upućuje i u opisu sledećeg klastera aktivnosti.

### 3.3 RAZJAŠNJAVANJE ARGUMENATA I VREDNOSTI

Aktivnosti razjašnjavanja argumenata i vrednosti odnose se na pitanja, kao što su: koje su vrednosti u osnovi opstajanja ciljanog prava na dečiji dodatak? zašto se ne bi očuvale fleksibilne forme radnih odnosa? zašto se perspektive o inkluziji Roma toliko razlikuju među akterima? itd. S jedne strane, s obzirom na to da su politike gotovo univerzalno lišene, direktno ili indirektno, odsustva vrednosti, vrednosti se moraju predstaviti, dekonstruisati i razumeti, naročito kada posledično kreiraju jednostrane argumente. Naime, „analitičar politike treba da bude predostrožan prema tome koji kriterijumi za procenu zasluga politike se koristi i kako se koriste“ (Caputo 2014: 57). Bez obzira koliko objektivni, argumenti se mogu upotrebljavati i zloupotrebljavati u politikama. Stoga je nužno da se elaboriraju u analizi politike, i to bar tako, da budemo svesni njihovih brojnih aspekata:

*Treba napomenuti, kao što čine Kraft i Furlong, da s vremena na vreme kreatori politika, interesne grupe i analitičari favorizuju upotrebu jednog kriterijuma u odnosu na ostale, bez obrazlaganja razloga iz kog to čine, kao i da partizanska ili ideološki podstaknuta vremena mogu eksplicitno privilegovati jedan kriterijum, tvrdeći na primer, da se samoodređenje ili sloboda nalaze ispred svega ostaloga (Caputo 2014: 59).*

Štaviše, argumentovanje je proces, ne statična stavka ili jedna faza, a razvijanje argumenata zahteva vreme. S druge strane, može nastati neusklađenost između politike i deklariranih vrednosti politike. Ovde je „jasno šta analitičar politike treba da uradi: o ovom konfliktu treba sačiniti izveštaj, kako bi se on razmotrio“ (Spicker 2006: 47). Konačno, analiza socijalne politike je proces koji se rukovodi vrednostima, što upućuje na potrebu za uspostavljanjem mehanizama koji onemogućuju stvaranje predrasuda.

### 3.4. STRATEŠKO SAVETOVANJE

Aktivnosti *strateškog savetovanja* stavljaju pod lupu pitanja poput: koje promene donosioci odluka treba da unesu u zakonodavstvo kojim se regulišu odnosi na tržištu rada? kako treba da izgleda politika usklađivanja porodičnih i profesionalnih obaveza, da bi generisala postavljene ciljeve? koje strategije bi mogle dovesti do smanjenja siromaštva kod starih? itd. Ovaj klaster aktivnosti mogao bi se razumeti kao davanje

smernica i podrške, od strane analitičara socijalne politike, povrh saveta. On se odnosi na to da je „analiza politike uvek strateška aktivnost orijentisana prema klijentu“ (Mayer, van Daalen, Bots 2004: 176). Posledično, preduslov za strateško orijentisanje i savetovanje je poznavanje konteksta. Svaki kontekst je dinamičan, a osim svojih postojećih karakteristika, on ima i dve dodatne važne dimenzije: prošlost i budućnost. Važnost prošlosti, između ostalog, proističe iz putne zavisnosti (i povezanih i mogućih promena), a budućnost je još važnija, usled promene koju očekujemo da proizvedemo. Osim toga, savet o najefektivnijem rešenju, tj. strategiji, poklanja nužno pažnju komparativnim praksama, sa stanovišta njihove podesnosti i izvodljivosti u datom kontekstu.

### 3.5 DEMOKRATIZACIJA

Aktivnosti *demokratizacije* mogu se ilustrovati posredstvom pitanja, poput: kako se socijalna prava građana mogu poštovati, kako na kolektivnoj, tako i na individualnoj bazi? kako se stigma povezana sa psihijatrijskom bolešću može minimizirati? kako se glasovi o značaju pristupa od dna ka vrhu u eliminisanju apsolutnog siromaštva mogu zaista čuti i implementirati u politike? itd. U vezi sa ovim, analiza socijalne politike praktikuje se kao etična i na principima zasnovana aktivnost. Štaviše,

*analitičari politika su moralno odgovorni da uzmu u obzir neželjena dejstva onoga što čine, da budu svesni da su njihove preporuke predmet neizvesnosti i da ispitaju rizike kojima izlažu ljude* (Spicker 2006: 24).

Ove aktivnosti često su povezane sa aktivnostima osnaživanja onih na dnu, kao i senzibilisanjem javnosti o (in)direktnim diskriminatornim efektima politika i potrebi za uključivanjem tzv. mera pozitivne akcije, a zatim i informisanjem donosioca odluka o neravnomernim posledicama planiranih mera. Često je prostor koji analitičar ima za promenu politike ekstremno mali. To, međutim, ne znači da promenu ne treba zagovarati ili promovisati. Istovremeno,

*glavni način na koji se promene mogu izazvati je rad u zvaničnom procesu – ukazivanje na neželjene implikacije politike, davanje saveta koji favorizuju bolju politiku i obezbeđivanje fokusa za zainteresovane strane koje dele analitičareve bojazni o vršenju njihovog uticaja* (Spicker 2006: 24).



### 3.6 MEDIJACIJA

Aktivnosti *medijacije* ili *posredovanja* obuhvataju pitanja poput: šta su podudarni interesi vlade i sindikata, kada su u pitanju otpremnine? kako se mogu uskladiti različita viđenja inkluzivnog obrazovanja? šta uraditi sa sve većim brojem onih kojima je potrebna palijativna zaštita u situaciji smanjenja resursa za negu? itd. Proces analize socijalne politike često otkriva postojanje tenzija i konflikata unutar jedne politike, između različitih politika (sa najčešćim suprotstavljanjima ekonomske i socijalne politike), a zatim i različitih strana:

*Svaka politika ima više od jedne funkcije, a te socijalne, ekonomske i političke funkcije nemaju uvek istu agendu. S obzirom da agende predstavljaju interese različitih grupa u društvu, napori da se unapredi jedan set interesa često generišu otpor grupa koje imaju koristi od druge funkcije politike (Blau 2003: 32).*

Stoga se aktivnosti medijacije mogu interpretirati sa stanovišta fasilitacije, pregovaranja (sa nužnim osnaživanjem izvesnih grupa za pregovore) i konačno, zajedničkim dolaskom do rešenja. Sa ključnim rečima, poput: konsenzusa, neutralnosti i objektivnosti, medijacija „nije samo forma analize politike, nego mora imati implikacije i po unapređenje šire prakse analize politike“ (Laws, Forester 2007: 513).

## 4. ANALIZA SOCIJALNE POLITIKE U SRBIJI

### 4.1 PREDRATNI PERIOD

Krajem XIX i početkom XX veka inicirane su zakonodavne mere koje su se odnosile na socijalno osiguranje u Srbiji, na nivou čitave države,<sup>5</sup> i to u skladu sa Bizmarkovim postavkama (Vuković 2009). Međutim, ne samo da su programi i mere socijalne politike iz tog perioda bili ograničeni nego je isto tako, ako ne i više, njen teorijski osnov bio nerazvijen, da ne pominjemo analizu socijalne politike. Dominantni principi i faktori kreiranja socijalne politike bili su ekonomski, a ekonomska ograničenja bila su toliko velika, da je javnom agendom dominirala,

---

<sup>5</sup> Zakon o socijalnom osiguranju radnika, donet 14. maja 1922. godine, uveo je prava na socijalno osiguranje na nivou države. Međutim, njegova implementacija odložena je čak do 1937. godine (Čekerevac, Perišić 2015).

ukoliko je to uopšte i bilo moguće, problematika socijalne sigurnosti sveukupnog stanovništva,

*u nameri da se utiče na društvenu akciju, naročito na delatnost države normiranjem i ostvarivanjem socijalne sigurnosti pojedinaca i pojedinih društvenih skupina* (Lakićević 1976: 11).

Uticaj saznanja iz oblasti socijalne politike, filozofije, sociologije, medicine, ekonomije, psihologije i pedagogije, na praksu socijalne politike, bio je samo indirektan. Potreba za proširenjem perspektiva javnih politika informisanim saznanjima iz društvenih nauka ilustruju reči Miloša Đ. Popovića iz knjige *Naša socijalna politika, opšta razmatranja* iz 1924. godine:

*Za svako od ovih pitanja [prirodna bogatstva, fizičke i duhovne potrebe čoveka, sistem podele dobara, komunikacije, uvoz i izvoz, upotreba radne snage, ekonomija radne snage, učenika, pedagogija i zbrinjavanje dece, pitanje zdravstvene prevencije i suzbijanje socijalnih bolesti] potrebno je mnogo iscrpnih studija. Tek njihovim proučavanjem i dobrim poznavanjem može se izaći iz ovog haosa, u kome danas živimo bez ikakvog plana rada, vođeni trenutnim interesima i mnogim prohtevima. Naši političari koji su našu državu imali da uredi ušli su u taj posao bez ikakve spremne i smisla za takav rad* (Popović 1924: 15).

## 4.2 SOCIJALISTIČKI PERIOD

Period nakon Drugog svetskog rata uneo je promene u sferi socijalne politike, u kontekstu baziranja na novoj, marksističkoj paradigmi. Usled socijalističke orijentacije u Srbiji u periodu od 1945. do 1990. godine, dizajniranje i istraživanje u socijalnoj politici, uokviravano je u obrasce razvoja i planiranja. Time se analiza socijalne politike odnosila uglavnom, ako ne i u potpunosti, na planiranje u različitim sektorima socijalne politike: socijalnom osiguranju, obrazovanju, stanovanju, zapošljavanju, borbi protiv siromaštva itd.

Iako je opšta odlika socijalističkog perioda bilo (barem deklarativno) izjednačavanje socijalnih i ekonomskih politika,<sup>6</sup> on se ipak može podeliti u nekoliko faza,

---

<sup>6</sup> Međutim, postoje i drugačija shvatanja, prema kojima je odnos socijalne i ekonomske politike u periodu socijalizma bio izuzetno kompleksan. Za ekonomiste, „socijalna politika bila je jedna vrsta reziduuma i stoga su je potcenjivali“ (Šefer 1991: 19), dok su se donosioci odluka u sferi socijalne politike retko osvrtni na ekonomska ograničenja. Stoga se ekonomskim i socijalnim politikama upravljalo međusobno zasebno kao i što su „teorijske osnove ekonomskog razvoja i ekonomske politike razvijane nezavisno od socijalnog razvoja i socijalne politike“ (Šefer 1991: 19).

u analitičke svrhe, koje su pratile opšte političke promene u društvu. Prva faza, faza administrativnog (centralističkog) planiranja, pratila je osnovnu logiku i principe sovjetskog stila planiranja. Ona je implementirana u posleratnim uslovima, pod jakim uticajem Komunističke partije. Savezna planska komisija bila je jedan od glavnih aktera u procesu. Njena uloga sastojala se u koordinisanju planova koje su donosili različiti aktera, na različitim nivoima planiranja, i njihovog upućivanja Saveznoj vladi, a zatim i Narodnoj skupštini, u svrhu prevođenja ovih planova u zakone (Lakićević, Gavrilović 2012).

Naredna faza poklopila se sa uvođenjem jugoslovenskog koncepta radničkog samoupravljanja tokom 1951–1952. godine, u sprezi sa prekidom odnosa sa SSSR-om 1948. godine. Ova faza, tzv. globalnog planiranja, trajala je od 1953. do 1965. godine i odlikovala se manje rigidnim procedurama u poređenju sa periodom koji je prethodio (Lakićević, Gavrilović 2012). U oblasti socijalne politike, navedeno se reflektovalo, između ostalog, u okretanju države od ugledanja na politike SSSR-a i njihovo uvoženje, ka podsticanju unutrašnjih, domaćih kapaciteta za razvijanje politike. Interesantno, za razliku od drugih socijalističkih zemalja, Jugoslavija je uvela novu profesiju, koja je imala uticaj na analizu socijalne politike (na mikro nivou) – socijalne radnike.<sup>7</sup>

Istovremeno, u ovom periodu, analiza socijalne politike počela je da dobija istaknutiju ulogu i na makro nivou. Naime, svaki plan generisan je kroz nekoliko faza, od kojih je prva bila istraživanje ekonomskih i socijalnih trendova, zajedno sa evaluacijom budućih. Istraživanje i evaluacija predstavljali su osnov za koncipiranje probnog plana koji je sadržao stope ekonomskog rasta, stope rasta bruto nacionalnog proizvoda, stope ulaganja, nivo životnog standarda itd. U tom periodu, analiza je pre svega bila kvantitativne prirode, dok je glavni akter u socijalnoj politici i njenoj analizi ostala Komunistička partija. Stoga je proces kreiranja socijalne politike bio zatvoren. Druga prepreka, koja je sprečavala stvarne analitičke aktivnosti, bilo je proširenje procesa kreiranja politike isključivo na birokratske strukture u zemlji, otporne na promene i kritike.

Tehnokratski obrazac analize socijalne politike prevaziđen je do izvesne mere u narednoj fazi, društveno dogovornog planiranja. U ovoj fazi, Vlada je „otkrila“ da socijalistički poredak neće rešiti socijalne probleme *per se* nego da je potrebno uključiti društvene nauke u debate o javnim politikama. Uporedo sa osnivanjem više

---

<sup>7</sup> Darja Zaviršek ovu promenu u pravcu uvođenja obrazovanja socijalnih radnika, objasnila je na sledeći način: “kada su jugoslovenski komunisti okončali svoje bliske odnose sa Staljinom, bili su prisiljeni da pronađu druge političke saveznike, te su se povezali sa SAD u socijalnoj sferi” (Zaviršek 2008: 739).

instituta za različite društvene nauke, i socijalna politika postala je deo univerzitetskog kurikuluma, kroz osnivanje Odeljenja za socijalnu politiku i socijalni rad na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, u cilju profesionalizacije prakse. I samo planiranje postalo je sveobuhvatno dizajnirano, tako da obuhvati sve zainteresovane strane, u svrhu podsticanja razvoja društva u celini. Međutim, „implementacija sistema dogovornog planiranja u prva dva petogodišnja perioda” (1946–1980 i 1980–1985) imala je izuzetno loše rezultate (Lakićević, Gavrilović 2012: 213). Od ovoga perioda naovamo, Srbija se konstantno nalazi u deficitu implementacije. Usled ekonomskih problema, planovi su postajali sve nerealističniji i neizvodljiviji, dok je kritična analiza socijalne politike izostajala.

### 4.3 POSTSOCIJALISTIČKI PERIOD

Nova ideološka prekretnica nastala je sa tranzicijom devedesetih. Razmišljanja u i o socijalnoj politici, nastavila su da se suočavaju sa izazovima. Oni su postali drugačije prirode, u odnosu na period socijalizma. Planiranje je napušteno, ostavljajući prostor brojnim, ponekad i suprotstavljenim strategijama u oblasti socijalne politike.

Period devedesetih često se naziva blokiranom tranzicijom u Srbiji, u smislu zadržavanja *statusa quo*,<sup>8</sup> dok se period nakon 2000. godine smatra periodom deblokirane tranzicije (Vuković, Perišić 2011). Shodno tome, naročito su dve hiljadite svedočile o važnim trendovima u analizi nacionalne socijalne politike. Prvi trend je promenjena uloga državnih aktera u analizi socijalne politike i tranzicija od državnih ka ne-državnim akterima. Nakon 2000. godine, vlade su preuzimale brojne obaveze u vezi sa evaluacijom politika, u kontekstu aspiracija ka pridruživanju Evropskoj uniji. Ponekad je ocena Evropske unije predstavljala glavni motivacioni faktor za analizu socijalne politike. S druge strane, ne-državni akteri angažovani su u različitim oblastima analize socijalne politike, pri čemu su finansije često poticale od Vlade. Stoga nezavisne analize nisu prava norma, kao i što duži vremenski period nekoliko think-tenkova ima vlasništvo i „monopol“ nad analizom socijalne politike, uz snažnu podršku međunarodnih finansijskih institucija prisutnih u Srbiji. S tim u vezi, čini se primenljivom opaska koja se odnosi na globalni nivo:

---

<sup>8</sup> Ako se period razvoja socijalne politike tokom socijalizma može nazvati paternalističkim, onda je period njenog razvoja tokom devedesetih period kvazipaternalizma. Tada se država formalno, u zakonodavstvu, nije odrekla svojih obaveza prema građanima i dalje garantujući širok opseg socijalnih prava, gotovo nepromenjen u odnosu na period socijalizma ali nije ih implementirala (Perišić 2016b).

*Aktivisti i lideri nevladinih organizacija (NVO) često se percipiraju kao „eksperti“ u oblasti analize politike [...] „Projektna logika“ gura ih u pravcu vertikalne participacije na gore, a ne u pravcu horizontalne participacije na dole, te može dovesti do dalje koncentracije moći u rukama administracije i tehnokrata. NVO-izacija vodi ka transformaciji uzroka socijalne promene u projekat sa planom, vremenskim rokovima i ograničenim budžetom, koji je zatim osnov za izveštavanje i koji se koristi u svrhe odgovornosti vis-a-vis prema finansijerima (Jad 2010: 200).*

Drugi važan trend povezan je sa uključenošću brojnih međunarodnih institucija u analizu socijalne politike, ne samo sa stanovišta finansiranja nego i nuđenja profesionalne ekspertize i razvijanja nacionalnih kapaciteta za analizu socijalne politike. Istovremeno, njihova uključenost je u najvećoj meri (re)afirmisala neoliberalnu teoriju i praksu i ekonomske pristupe analizi socijalne politike. Na makro nivou, ovakva situacija dovela je do jedne vrste *pačvorka*, u kom su neke oblasti analize socijalne politike prenatrpane (tamo gde su prisutne međunarodne finansije), a neke se sporo razvijaju. Prva se odnosi na penzijski sistem i sistem socijalne zaštite, kao i na zdravstvo, iako u manjoj meri. Druga se odnosi na dugotrajnu zaštitu i na politike zapošljavanja.

Izuzev dominantne zabrinutosti za finansiranje programa i mera socijalne politike, izuzetno zastupljen pristup analizi socijalne politike u Srbiji jeste sa stanovišta sociologije. U tome veliki značaj ima odlična pozicioniranost periodike iz oblasti sociologije u nacionalnim okvirima, nasuprot periodici iz socijalne politike. Dodatno, u Srbiji ne postoji profesija analitičara socijalne politike. Obrazovanje za socijalnu politiku predstavlja segment obrazovanja diplomiranih socijalnih radnika, dok titula mastera u oblasti socijalne politike (master – politikolog), koja se nipošto ne može izjednačiti sa analitičarem socijalne politike, postoji tek poslednjih desetak godina. Istovremeno, ni univerzitetsko obrazovanje po sebi ne mora predstavljati garanciju široke primene znanja, odnosno prevođenja u politiku. Kao što je dobro argumentovano, „akademske i službeničke kulture i prakse su zapravo izuzetno različite“ (Head 2015: 5), te je neophodno unapređivati njihove zajedničke interese i sfere preklapanja.

## 5. ZAKLJUČAK

Analiza politike i analiza socijalne politike su termini koji se teško pronalaze u društvenim naukama u Srbiji, iako ima napretka u ovoj oblasti. Neki od aspekata analize socijalne politike, koje su definisali Majer, Van Dalen i Bots, prisutni su. Oni u Srbiji, međutim, predstavljaju međusobno izolovane, a ne povezane faze, dok o kontinuumu klastera aktivnosti ne može biti nikakve reči. U tom smislu, opravdano se može postaviti pitanje postojanja analize socijalne politike u celini. Oblasti istraživanja i analiziranja se šire, kako sa stanovišta uključenih aktera, tako i obuhvaćenih oblasti, kao i što se može očekivati njihovo širenje u budućnosti. Međutim, postoji snažan jaz između kvalitativnih i kvantitativnih studija u nacionalnom kontekstu. Sve do skoro, nedostajali su i neki osnovni statistički i drugi podaci. Naročito brojne nacionalne metodologije nisu bile usklađene sa evropskim i međunarodnim standardima. Može se očekivati da pozitivne promene u tom smislu omoguće pristup pouzdanim podacima potrebnim za valjana istraživanja i analize. Njihov značaj za najpodesniji dizajn socijalne politike ne može se prenglasiti. U vezi sa tim, preporuke umnogome slede zajedničku logiku, i to ekonomsku, što može predstavljati podjednako veliki problem, koliko i postojanje izuzetno diverzifikovanih preporuka za politike. Velika prepreka koju je potrebno savladati je uključivanje perspektive korisnika i samih korisnika u i dalje prilično zatvorene procese kreiranja socijalne politike, uprkos pomacima. Glasovi koji govore o argumentima i vrednostima koji su udaljeni od ekonomije, teško se čuju. Strateško savetovanje uslovljeno je sa dve konkurentne, ali podjednako negativne stavke: jedna je inercija institucija i putna zavisnost, a druga nekritičko prevođenje međunarodnih normi i propisa u nacionalne politike i programe. Konačno, demokratizacija i medijacija u analizi socijalne politike su u statu nascendi.

Nije izgledno zaključiti da analiza socijalne politike ima ogroman uticaj na proces kreiranja politike. Štaviše, nije sigurno ni da je analiza socijalne politike nezavisna u svakom trenutku, od vladajućih partija. Donosioci odluka kontinuirano potcenjuju racionalno razmišljanje i njegov uticaj na kreiranje politike. Razlozi tome su brojni, od kojih su neki nepodnošljiv rast rashoda za javne službe, kao i zakasneo ulazak Srbije u procese tranzicije i transformacije. Ova dva razloga i pojedinačno i zbirno ozbiljno ograničavaju kapacitete svih zainteresovanih strana da uvode nove paradigme u oblast socijalne politike, kao i njene analize.

## LITERATURA

1. Blau, Joel (2003), *Social Welfare Policy*, Oxford University Press, Oxford
2. Caputo, Richard (2014), *Policy Analysis for Social Workers*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi
3. Chambers, Donald (2000), *Social policy and social programs: A method for the practical public policy analyst*, 3<sup>rd</sup> Edition, Allyn & Bacon, Boston
4. Čekerevac, Ana, Natalija Perišić (2015), "Emerging of the Socialist Welfare States in Serbia and Montenegro", *Serbian Political Thought* 11(2), 149–171
5. Fischer, Frank, Gerald Miller, Mara Sidney (Eds.) (2007), *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca Raton, London, New York
6. Gilbert, Neil, Paul Terrell (2002), *Dimensions of social welfare policy*, 5<sup>th</sup> Edition, Allyn & Bacon, Boston
7. Head, Brian (2015), „Relationships between Policy Academics and Public Servants: Learning at a Distance?“, *Australian Journal of Public Administration* 74(1), 5–12
8. Jad, Islah (2010), „NGOs: between buzzwords and social movements“, in: Andrea Cornwall and Deborah Eade, Eds., *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, 193–203, Practical Action Publishing Ltd. in association with Oxfam GB, Oxford
9. Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frederic Varone, Michael Hill (2011). *Public Policy Analysis*, Policy Press, Bristol
10. Lakićević, Dušan (1976), *Misao i praksa socijalne politike Jugoslavije između dva svetska rata*, Institut za socijalnu politiku, Beograd
11. Lakićević, Mira, Ana Gavrilović (2012), *Socijalni razvoj i planiranje*, Fakultet političkih nauka, Beograd
12. Laws, David, John Forester (2007), "Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration", in: Frank Fischer, Gerald Miller, Mara Sidney, Eds., *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, 513–534, CRC Press, Boca Raton, London, New York
13. Lendvai, Noemi, Paul Stubbs (2007), "Policies as Translation: situating transnational social policies", in: Susan M. Hodgson and Zoë Irving, Eds., *Policy Reconsidered: meanings, politics and practices*, 173–189, Policy Press, Bristol

14. Mayer, Igor, Els van Daalen, Pieter Bots (2004), "Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design", *Int. J. Technology Policy and Management* IV, 169–192.
15. Popović, Miloš (1924), *Naša socijalna politika, opšta razmatranja*, Zemljoradnička knjižica, Beograd
16. Perišić, Natalija (2016a), *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, Fakultet političkih nauka, Beograd
17. Perišić, Natalija (2016b), "The Serbian Welfare State – A Transition Loser", in: Klaus Schubert, Palloma de Villota, Johanna Kuhlmann, Eds., *Challenges to European Welfare Systems*, 647–669, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London
18. Spicker, Paul (2006), *Policy Analysis for Practice: Applying Social Policy*, Policy Press, Bristol
19. Spicker, Paul (2013), *Social Policy: Theory and Practice*, Policy Press, Bristol
20. Strassheim, Holger, Pekka Kettunen (2014), "When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms", *Evidence & Policy* 10(2), 259–277
21. Šefer, Berislav (1991), *Socijalna politika i tržišno privređivanje*, Institut za socijalnu politiku, Beograd
22. Vuković, Drenka (2009), *Socijalna sigurnost*, Fakultet političkih nauka, Beograd
23. Vuković, Drenka, Natalija Perišić (2011), "Social Security in Serbia – Twenty Years Later", in: Marija Stambolieva and Stefan Dehnert, Eds., *Welfare States in Transition – 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*, 228–261, Friedrich Ebert Stiftung Sofia
24. Zaviršek, Darja (2008), "Engendering Social Work Education under State Socialism in Yugoslavia", *British Journal of Social Work* 38/4, 734–750.



## **SOCIAL POLICY ANALYSIS FOR/IN PRACTICE – CASE STUDY FROM SERBIA**

### **Summary**

(Re)newed emphasis on policy analysis worldwide has had its implications in Serbia, especially potentiated by unfinished transition of its social policy. Theoretical perspectives on policy analysis and their adaptations differ among the countries, however, certain common elements of the policy analysis logic can be found. Also, a description of the activities of a policy analyst can be agreed upon, to serve as guidance, for the purpose of its comparing with the actual social policy analysis practice. The experience in social policy analysis in Serbia is presented within the historical context.

Key words: public policy, social policy, social policy analysis, social policy analyst.

Adresa autora

Authors' address

Natalija Perišić

Fakultet političkih nauka u Beogradu

natalija.perisic@fpm.bg.ac.rs

Rad prezentiran na Naučnoj konferenciji “Savremeni izazovi i perspektive društvenih i humanističkih studija”, Filozofski fakultet u Tuzli, april 2017. god.

