

**Aleksandar Jugović<sup>1</sup>**

**SOCIJALNA POLITIKA  
U TRANZICIONIM DRUŠTVIMA:  
»VERE I ZAVERE NEOLIBERALIZMA«**

**Sažetak**

Kontekst reforme socijalne politike u tranzicionim društvima jeste doba kada država stvara tržišni sistem privrede uz prisustvo brojnih socijalnih problema i kada se od socijalne politike očekuje da u isto vreme bude i što efikasnija i što jeftinija za državu. Cilj ovog rada jeste retrospektivna analiza ideološkog toka i ishoda reforme socijalne politike, sa hipotezom da je ova reforma bila deo neoliberalnog projekta, koja ima konfuzne i pretežno neuspele praktične ishode. Aktuelnost oživljenog interesa za liberalnu misao i praksu nastaje posle krize "države blagostanja" i nestajanja socijalističkih sistema u Evropi. Središnji pojam celokupne liberalne ideologije je ideja o individualnoj slobodi kao izvornom prirodnom pravu svakog čoveka. U (neo)liberalnoj političkoj praksi i državi postoje brojne protivrečnosti koje se mogu jasno sagledati, danas, nakon višedecenijske dominacije ove ideologije u zapadnim kapitalističkim i postsocijalističkim tranzicionim državama i društvima. Pokazuje se da stanovište o sukobu principa slobode i principa distributivne pravde/intervencije države u socijalnu sferu lako dovodi do velike društvene raslojenosti i nejednakosti. Iako veruju u pluralizam u kontekstu političkih sloboda, neoliberali su „sumnjičavi“ prema demokratiji kao poretku vladavine većine, jer to može biti pretnja po prava pojedinaca i ustavne slobode. Vidljiva su dva težišta reforme socijalne politike u tranzicionim društvima: 1) marketizacija sistema kroz pluralizaciju pružalaca usluga i menadžerizacija u upravljanju ustanova i 2) individualizacija odgovornosti (potencijalnih) korisnika.

---

<sup>1</sup> Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Srbija.

*ajugovic1971@gmail.com*

Konceptualizacija i implementacija promena nastala je pod značajnim uticajem stranih eksperata, međunarodnih organizacija, kao i malih, relativno zatvorenih monopolističko-političkih krugova domaćih eksperata za ekonomsku i socijalnu politiku, koji su putem projektnih aktivnosti kreirali i uvodili promene u sistem ili u njegove pojedine delove. U ideološkom smislu, trenutno stanje izgleda više kao zaokret ka ideološkom neokonzervativizmu sa elementima konfuzije “šta činiti dalje?”.

**Ključne reči:** *Socijalna politika, reforma, tranziciona društva, ideologija, neoliberalizam.*

## **UVOD: KONTEKST REFORME SOCIJALNE POLITIKE**

U naučnoj i stručnoj javnosti tranzicionih društava postojalo je mišljenje da su promene u sistemima socijalne politike neophodne jer ga prate brojne slabosti, a pre svega, centralizacija, institucionalizacija, neefikasnost, dominacija države u izvođenju socijalnih usluga, birokratija, paternalizam prema korisnicima, odsustvo inovativnosti, nedostatak osetljivosti za promene u okruženju, „metodološka zastarelost“ delovanja socijalnih radnika, itd. No, kontekst reforme socijalne politike jeste doba kada država stvara tržišni sistem privrede uz prisustvo brojnih socijalnih problema i kada se od mera socijalne politike očekuje da u isto vreme budu i što efikasnije i što jeftinije za državu (Jugović i Bogetić, 2018). Za ambijent delovanja i razumevanje socijalne politike u tranzicionim društvima ključni su opšti društveni procesi, kao što su:

- način, trajanje i ishodi procesa privatizacije;
- višedecenijski nizak ekonomski razvoj („loša prošlost“ kao stalno ograničenje);
- razvoj demokratije, političkog pluralizma i političke kulture;
- Promena društvenih vrednosti i kriza vrednosti (anomija: “šta nestaje, a šta nastaje”, šta su moralni reperi „novog društva“?);
- širenje siromaštva i nezaposlenosti („žrtve tranzicije“);
- promene u stratifikaciji društva: povećavanje socijalnih razlika između malog broja ekstremno bogatih, osiromašene srednje klase i penzionera i značajnog broja onih koji žive u apsolutnom siromaštvu;
- rast i visok stepen korupcije i kriminala u odnosu na socijalističko doba;

- retkost i slabost socijalnih protesta i sužavanja prava radnika;
- EU integracije: prilagođavanje pravnim, ekonomskim i demokratskim standardima razvijenih društava Evrope;
- ekonomske, (geo)političke i socijalne krize savremenih društava u Evropi: migracije; finansijska kriza; jačanje populističkih stranaka; preispitivanje legitimizacijskih osnova EU; „Brexit“ (*British exit from the EU*); sukob globalnih i velikih političko-vojnih sila oko interesa u pojedinim delovima sveta – Sirija, Ukrajina, itd.

U situacijama »hronično« ograničenog budžeta i stalnih pritiska nezadovoljnih društvenih i profesionalnih grupa ka njemu (ali i pritiska međunarodnih finansijskih institucija za smanjenjem socijalnih transfera), postsocijalističke tranzicione države su u permanentnoj potrazi za kompromisom između ova dva osnovna koncepta socijalne politike: liberalno-individualističkog i kolektivističko-egalitarnog i njihovih međuforni: socijalno-demokratskog i neokonzervativnog koncepta. Zato se i događa da političari vođeni »prirodnom logikom« utalitarizma intervišu tamo gde su pritisci na vladu najveći. U takvoj »logici« lako se zaboravljaju mnoge marginalne socijalne grupe koje odlikuje i neorganizovanost i društvena nemoć. Međutim, ne marginalizuju se samo »korisnici« nego i zaposleni stručnjaci u sistemima socijalne politike (socijalne zaštite) zbog loših uslova rada, slabih zarada, niske društvene uvažnosti, što utiče na profesionalno nezadovoljstvo i težnju ka neinovativnosti i »učaurenosti« u postojeće načine i modele rada (Jugović i Bogetić, 2018).

Cilj ovog rada jeste analiza ideološkog toka i nekih ishoda reforme socijalne politike u tranzicionim društvima (a pre svega sa iskustvima Srbije), sa glavnim fokusom na sistem socijalne zaštite u kome pretežno rade socijalni radnici. Osnovna hipoteza je da reforma socijalne politike predstavlja deo »neoliberalnog projekta« (koji se legitimizuje kao model društva »bez alternativa«), sa protivrečnim i pretežno neuspelim praktičnim ishodima.

## **IDEOLOŠKA I FILOZOFSKA UPORIŠTA (NEO)LIBERALIZMA I SOCIJALNA POLITIKA**

Razlog oživljenog interesa za liberalnu misao i praksu nastaje posle krize “države blagostanja” i nestajanja socijalističkih sistema u Evropi. Ovaj interes ima dva lica: sa jedne strane, to je zahtev za prednostima tržišne privrede u odnosu na ekonomski intervencionističku državu, i sa druge strane, to je zahtev za pravima čoveka protiv svakog novog oblika despotizma (Bobio, 1990). I klasični i savremeni (neo)liberalizam, na prvom mestu, treba posmatrati kao reakciju na sisteme autoritarne i arbitrarne vladavine.

Osnovna ideološka pretenzija neoliberalizma je „izgradnja“ takvog sistema u kome se individualne i građanske slobode uspostavljaju kao glavna brana protiv moguće tiranije države. Liberalna strategija ovakav sistem uspostavlja, uglavnom, na tri načina: minimiziranjem države (tzv. “minimalna država”), autonomijom društva (“poredak civilnog društva”) i proceduralnom legitimnošću (Podunavac, 1990). Minimalna država je “najprostranija” država koja može biti opravdana. Sve što je država „obimnija od minimalne“, smatra se da vodi u ugrožavanje ljudskih prava (Nozick, 1974).

Središnji pojam liberalne ideologije je ideja o individualnoj slobodi kao izvornom prirodnom pravu svakog čoveka. Srž ključnih prirodnih prava jesu pravo na život, na slobodu i na svojinu. Ova prava su izvorna i neotuđiva svojstva svake ljudske jedinice. U liberalnoj tradiciji, sloboda je ono dobro koje mora biti raspodeljeno na najpravičniji način. Svakom pojedincu treba osigurati jednaku sferu individualne slobode u koju ne mogu zadirati nosioci političke moći. Istorijski nastali oblik privatne svojine predstavlja uslov ljudske egzistencije i prirodnu osnovu slobode pojedinca uopšte. To je dedukcija slobode iz privatne svojine i slobodnog tržišta (Tadić, 1996).

Antropološke pozicije (neo)liberalizma govore da ljude odlikuju, ponajpre, samoljublje, vlastiti interesi i ograničenost moći znanja mnogo više nego altruizam, dobrota i umna svemoć. Ljudi jesu nesavršeni i ponekad iracionalni ali oni, ipak, uspevaju da stvore, i to često bez ikakve svesne ili smišljene namere, kompleksne draštvene ustanove koje čine osnovu racionalnog ponašanja pojedinaca. Društveni život čoveka počiva na tradiciji, običajima i ustanovama prava, novca, tržišta, itd.

(Neo)liberalna ideologija i država favorizuje individualna prava privatne svojine, privatizaciju, vladavinu zakona, snažnu sudsku vlast, politički pluralizam, slobodno funkcionisanje tržišta i trgovine

(deregulacija), mobilnost kapitala i podsticanje konkurencije. Za ove vrednosti se smatra da smanjuju birokratsku državu a podstiču efikasnost, produktivnost, poboljšavanje kvaliteta usluga i smanjivanje ekonomskih troškova države i pojedinaca (Harvi, 2012).

U pogledu socijalne politike, za (neo)liberale je ključni ideološki problem “mesto” gde se sa njom „treba zaustaviti“. Ne samo zbog budžetskih ograničenja, niti zbog zadiranja u slobodu, već stoga što sreća (kao ideal) nije moguća ukoliko se ljudima ne ostavi da se sami potrude oko značajnih stvari u životu. Svaki pojedinac je odgovoran za sopstvene životne odluke i svoj napredak. Stanovište (neo)liberalnog pogleda je da ljudi spontano nastoje da poboljšaju svoj život i zato preuzimanjem individualnih briga od države pojedinci i zajednice gube zadovoljstvo i odgovornost koje se može ostvariti dobrovoljnim aktivnostima. To što vlada smatra da može da obavi taj posao ne predstavlja dovoljno opravdanje za njenu intervenciju (Murray, 1989).

Sličnu argumentaciju i moralnu poziciju iznosi i Karl Popper: država mora da bude spremna da pomogne onima koji žive u bedi, ali postoje dve nezaobilazne stvari. Prvo, birokratija koja upravlja “državom blagostanja” (širokim merama socijalne politike, prim. autora) guta znatno više od onih kojima bi trebalo da pomogne. Postojanje države koja je odgovorna za nas i naše porodice lišava nas mnogih naših odgovornosti koje određuju smisao čovekovog života (Popper, 1993).

Socijalna politika u “minimalnoj državi” i neoliberalnom modelu zasniva se na tri ključna principa:

- 1) principu supsidijarnosti: socijalne službe se mogu razvijati samo kao supsidijarne u slučajevima kada ni tržište, ni uzajamnost, lični odnosi i angažovanje preko porodice i slobodnih asocijacija građana, ne uspevaju da zaštite pojedince koji su nemoćni da stvaraju i stiču;
- 2) principu selektivnosti: podrazumeva da socijalne službe deluju samo kada primarni i prirodni mehanizmi ne uspevaju, i to u slučajevima apsolutne nemoći pojedinaca da ublaže svoje nevolje;
- 3) principu milosrđa i porodične solidarnosti: materijalna nejednakost jedan je od neizbežnih uslova u kojima se odvija život ljudi. Uloga porodice je ne samo zaštitna (u slučaju socijalne potrebe), već, pre svega, ona treba da svojim naslednicima interiorizuje vrednosti samodiscipline, odgovornosti, ovladavanja znanjima i veštinama za život u tržišnom i „takmičarskom društvu“ (Milosavljević, 1996).

Za (neo)liberale, bilo kakvo povezivanje pravde i distribucije nije moguće, jer postoji nenarušivi domen privatnih prava koja ne smeju biti predmet nikakve intervencije od države. Primena distributivnog principa nije moguća a da se istovremeno ne naruše slobode ljudi i individualne autonomije. Ono dobro koje mora biti raspodeljeno na najpravičniji način jeste (negativna) sloboda (*tzv. sloboda od*). Sloboda, kao prirodno i neotudivo pravo čoveka, ima moralnu prednost nad svim drugim principima politike.

Postojanje materijalne nejednakosti je u neoliberalnoj ideologiji „prirodno stanje“. Nikakvim planom ljudi se ne mogu izjednačavati u svakom, pa i u materijalnom pogledu. Za celokupno društvo bolje je da se različite materijalne pozicije shvate kao činjenica spontanog poretka (slučajnosti ili loše sreće) nego da se teži za ujednačavanjem materijalnog položaja. Ako se razori tržišni proces štete će za sve članove društva biti neuporedivo veće od koristi koju će neki članovi društva dobiti u novoj zajednici. Veruje se da je liberalni kapitalizam „najmanje zlo, jer je to sistem u kome je moć difuznija, tj. svako ima mogućnost izbora u velikom broju alternativa” (Bobio, 1990: 126).

## **KONSEKVENCE NEOLIBERALNE IDEOLOGIJE U DRUŠTVENIM PROCESIMA I SOCIJALNOJ POLITICI**

Istorijski značaj (neo)liberalizma ogleda se u ideji o individualnoj slobodi. Centralno polje (neo)liberalizma sadržano je u stanovištu individualističke koncepcije društva i istorije i naglasku na individui kao početnoj tački svakog programa ljudske emancipacije (Podunavac, 1990). Popularnost liberalnih ideja nastaje iz razloga sklonosti ka političkim kompromisima i otvorenostima za druge ideje ako one smanjuju društvene napetosti. Zato su liberalna shvatanja u praksi, veoma često, kombinovana i sa neokonzervativnim ali i sa laburističkim i socijaldemokratskim idejama (Jugović i Bogetić, 2018).

No, u (neo)liberalnoj političkoj praksi i državi postoji brojne protivrečnosti koje se mogu jasno sagledati, danas, nakon višedecenijske dominacije ove ideologije u zapadnim kapitalističkim i postsocijalističkim tranzicionima državama i društvima. Pre svega, pokazuje se da stanovište o sukobu principa slobode i principa distributivne pravde/intervencije države u socijalnu sferu lako dovodi do velike društvene raslojenosti i nejednakosti. Postavlja se pitanje “krajnje mere” opravdanja nejednakosti, čak i ako uzmemo u obzir (neo)liberalno stanovište o nejednakosti kao prirodnom

stanju. Na taj način se „sloboda za sve“ pretvara u „slobodu samo za neke“ (Jugović i Bogetić, 2018).

Iako veruju u pluralizam u kontekstu političkih sloboda, neoliberali su „sumnjičavi“ prema demokratiji kao poretku vladavine većine, jer to može biti pretnja po prava pojedinaca i ustavne slobode. Demokratija je za neoliberalne, kako ističe Harvi (2012), luksuz koji je ostvarljiv samo u situacijama materijalnog bogatstva i jake srednje klase, što bi garantovalo društvenu stabilnost. Zato u praksi neoliberali lako preleze rubikon demokratije preko upravljanja državom putem elite, eksperata, izvršnih naloga vlasti i pravosudnih odluka a manje putem demokratskog i parlamentarnog odlučivanja. Time se država pretvara u autoritarnu i antidemokratsku organizaciju koja zbog strahova od populizma i nedemokratskih pokreta primenjuje brutalnu silu vlasti, podstiče uniformnu globalizaciju i jaku propagandu usmerenu prema nepodobnim unutrašnjim pokretima ili drugim državama.

Prema Harviju, u teoriji neoliberalizma i praksi neoliberalne države naročito su sporna i „maglovita“ sledeća područja:

- konkurencija se, često, završava stvaranjem monopola ili oligopola;
- postoje trenuci kada država treba (mora!) da interveniše na tržištu, npr. kada se ugrožava ljudsko zdravlje (primer ekoloških zagađenja i epidemija);
- iako se kao ključni društveni princip promovise konkurencija u ravnopravnoj tržišnoj utakmici, očito je da su neki u društvu bolje informisani, uticajni, moćniji nego drugi, što vodi ka koncentraciji bogatstva i obnovi klasne moći u rukama malog broja ljudi;
- neoliberalna država kao svoj zadatak vidi „pozadinsko“ podsticanje tržišta i pozitivne poslovne klime kao osnovnog regulatora društvenih odnosa ali sa druge strane ovakva država mora da obezbedi i „građansku lojalnost“ za masovno prihvatanje njenih vrednosti. To se u mnogim slučajevima pretvaralo u upotrebu nacionalizma i (ili) vojnog intrevencionizma kao kohezivne sile društvenog legitimiteta;
- individualizam kao vrednosni princip koji je u središtu neoliberalne ideologije može da proizvede špekulativnost, korupciju, finansijske skandale i, na kraju, gubljenje poverenja građana u državu, smanjivanje društvene solidarnosti, povećanje kriminala i antisocijalnih pojava i hroničnu nestabilnost društva (Harvi, 2012)



## ISKUSTVA: PRIMER REFORME SOCIJALNE ZAŠTITE U SRBIJI

Opšta obeležja reforme socijalne zaštite u Srbiji u poslednjih 18 godina jesu zamah (domaćih i stranih) investicija/donacija u socijalnu strukturu, uključivanje međunarodnih partnera u reformske procese, težnja ka razvoju usluga u zajednici, pluralizacija pružalaca usluga, ojačavanje značaja NVO sektora, uključivanje stručnih radnika u brojne edukacije i licenciranje, stvaranje profesionalne asocijacije - Komore socijalne zaštite, itd. Posle demokratskih promena od 2000. godine, zahvaljujući međunarodnim donacijama, izvršena je i revitalizacija sistema materijalnih davanja koji je bio urušen usled velikih kašnjenja u isplatama i nedovoljnih budžetskih izdvajanja. Cilj promena bio je da se poboljša sistem socijalne pomoći kako bi došao do što većeg broja ugroženih građana, da se unapredi kvalitet usluga, prebaci težište sa institucionalnog smeštaja na usluge u lokalnoj zajednici i izvrši delimična decentralizacija (Babović, 2010).

“Duh promena” u socijalnoj zaštiti Srbije jasno odslikava *Strategija razvoja socijalne zaštite* iz 2005. godine u kojoj se kao polazne osnove navode pravci delovanja: efikasnost sistema; jačanje društvene kohezije; negovanje nezavisnosti i sposobnost ljudi da pomognu sami sebi; poboljšanje socijalnog statusa građana na ličnom, porodičnom i širem socijalnom planu; obezbeđivanje zaštite najranjivijih društvenih grupa koje nisu u stanju da učešćem u ekonomskoj aktivnosti obezbede svoju egzistenciju (Jugović i Bogetić, 2018).

Ključni nosioci reforme naglašavali su da država treba da zadrži u svojim rukama samo onaj deo socijalnog sektora koji treba da zadovolji princip solidarnosti. Prema ovom pristupu, država ne mora da bude jedini organizator, finansijer i “proizvođač” socijalnih usluga (Matković, 2003). Neoliberalni model socijalne politike zato i podržava stanovište da je npr. angažovanje nevladinog sektora od strane države za samu državu i jeftinije i moralno opravdanije, nego kada se novac iz budžeta troši kroz ulaganje u državnu aparaturu.

Kako ističe Vuković (2017), ideološku klimu stvaranja nove socijalne politike posle promena od 2000. godine dobro ilustruje programski tekst Boška Mijatovića iz (uticajne) NVO, Centra za liberalno-demokratske studije. U ovom tekstu, Mijatović polazi od toga da moderna socijalna politika mora da počiva na idejama: veća odgovornost pojedinaca za sopstvene odluke, socijalna pomoć se dodeljuje samo nemoćnima, društvena solidarnost je izraz individualnih moralnih osećanja a ne odluke



države, uloga države se svodi na regulisanje odnosa pri čemu država treba da se povuče iz sfere odlučivanja, finansiranja i pružanja usluga, itd. (Vuković, 2017). Na taj način vidljiva su dva težišta reforme socijalne zaštite u Srbiji: 1) marketizacija sistema kroz pluralizaciju pružalaca usluga i menadžerizacija u upravljanju ustanova i 2) individualizacija odgovornosti (potencijalnih) korisnika. Potpuno u duhu neoliberalne ideologije.

Novi Zakon o socijalnoj zaštiti u Srbiji usvojen je u 2011. godini ("Službeni glasnik RS", br. 24 /2011) i već u samoj definiciji socijalne zaštite uočava se njegovo reformsko usmerenje, ali pretežno prema neoliberalnom konceptu. Tako se u čl. 2 kaže da je socijalna zaštita "organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje za samostalan i produktivan život u društvu pojedinaca i porodica, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti". U ovoj definiciji naglasak je na pružanju pomoći i osnaživanju ugroženih pojedinaca i porodica za samostalan život što visoko korespondira sa rezidualnim modelom socijalne politike i socijalne zaštite, odnosno, pojedinac je sam odgovoran za svoj i život svoje porodice (Jugović i Bogetić, 2018).

Polazište je premisa da postoje dva „prirodna“ ili društveno određena kanala, odnosno puta kojima se individualne potrebe ljudi mogu zadovoljiti, a to su: tržište i porodica. Kada to ne funkcioniše, javlja se država preko svojih ustanova za socijalno staranje koje minimalno podstiču ljude na osposobljavanje i uključivanje u proces rada. Drugi ljudi koji žele da pomognu ugroženima mogu to činiti dobrovoljno, uključivanjem u filantropske organizacije i preko njih pružati pomoć. Ciljevi socijalne zaštite samo razrađuju i specifikuju pretežno idejne neoliberalne premise, sa akcentom na ulogu i odgovornost pojedinca i porodice u zadovoljavanju potreba (Jugović i Bogetić, 2018). Kao ključni izazov, javio se problem: kako za relativno kratko vreme iz koncepta institucionalizacije preći u deinstitucionalizaciju, iz centralizacije u decentralizaciju, iz polazišta "državne brige o čoveku" u vrednosne i praktične principe bazirane na individualističkim polazištima kada ne postoji dovoljno razvijena tržišna privreda koja otvara značajnije šanse zapošljavanju, a time i preuzimanju individualne odgovornosti za sopstveni život (Jugović i Brkić, 2013). Iako je strategija razvoja socijalne zaštite u Srbiji usvojena 2005. godine, do donošenja novog zakona o socijalnoj zaštiti (2011. godine), kao normativnog okvira za sprovođenje promena, prošlo je šest godina. U međuvremenu, promene su se sprovodile parcijalno i bez dovoljnog sagledavanja celine i konzistentnosti sistema.

Konceptualizacija i implementacija promena nastala je pod značajnim uticajem stranih eksperata, međunarodnih organizacija (posebno Fonda za otvoreno društvo, Save the Children, UNICEF, DFID, UNDP/EU) kao i malih, relativno zatvorenih monopolističko-političkih krugova domaćih eksperata za ekonomsku i socijalnu politiku, koji su putem projektnih aktivnosti kreirali i uvodili promene u sistem ili u njegove pojedine delove. Reformu sistema usluga socijalne zaštite je, prema Vukoviću (2017), koncipirala i sprovodila mala grupa od 20-ak pojedinaca, u periodu od 2001. do 2012. godine, koja je bila zatvorena, bazično kohentna, interesno (materijalno!) povezana, ideološki homogena i bez alternativnih pristupa i javnih kritičkih ocena o toku i ideologiji reforme.

Pre svega, socijalna zaštita se danas suočava sa brojnim negativnim pokazateljima socijalnog razvoja u Srbiji. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE) kao najvažniji pokazatelj za praćenje strategije *Evropa 2020*, iznosi u Srbiji 42,1%, što je, posle Bugarske i Rumunije, viša vrednost nego u bilo kojoj zemlji EU. Podaci pokazuju da poslednjih godina raste broj prijavljenih slučajeva nasilja u porodici, povećava se broj dece bez roditeljskog staranja, jednoroditeljskih porodica, starih osoba kojima je potrebna pomoć u kući, dece i odraslih osoba sa invaliditetom koji ne mogu da se uključe u društvo bez servisa podrške (World bank, 2011; Matković, Mijatović, Stanić, 2014). U analizi sistema socijalne zaštite u Srbiji, Babović (2010) ocenjuje da ga karakteriše:

- relativno mali obim materijalnih davanja (skopčanih sa rigoroznim proverama i niskim pragom);
- skromna mreža lokalnih usluga socijalne zaštite: lokalne samouprave su odgovorne za otvaranje usluga, ali one to retko čine;
- ustanove za smeštaj korisnika nisu transformisane, a godinama najavljivano sistematsko uključivanje privatnog sektora nije se dogodilo;
- država nije odustala od načelnog opredeljenja da sa sistema zasnovanog na dominaciji javnog sektora i velikih ustanova za smeštaj korisnika pređe na sistem otvorenih usluga u zajednici koje bi ravnopravno sprovodili privatni i javni sektor i koje bi korisnika pripremale za samostalni život;
- novi sistem socijalne zaštite će od korisnika – najsiromašnijih, najmarginalizovanijih, najmanje aktivnih, obrazovanih i umreženih članova društva – očekivati da učestvuju u odlučivanju, da preuzimaju odgovornost za sebe i svoje porodice, da zastupaju svoja prava i vrše pritisak na državne organe da im se prava ispune (Babović, 2010).

Prema analizi Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije, ključna obeležja stanja socijalne zaštite u Srbiji danas izgledaju ovako:

- usluge socijalne zaštite se ne pružaju u kontinuitetu tokom godine;
- svratište, dnevni boravak za decu u sukobu sa zakonom, prihvatilište za decu i predah, slabo su rasprostranjeni (u samo u 10 lokalnih samouprava);
- zavisnost od donatorskih programa i slaba održivost usluga;
- ubedljiva dominacija korisnika iz urbanih sredina: problem dostupnosti usluga;
- pružaoci usluga su pretežno državni, osim usluge podrške za samostalni život gde je 50-50%;
- veoma niski rashodi za usluge socijalne zaštite u nadležnosti JLS – oko 0,065% BDP-a;
- prosečni rashodi za lokalne usluge socijalne zaštite po stanovniku iznose samo oko 280 dinara (oko 2,3 EUR) godišnje;
- najviše sredstava „povlače“ dnevne usluge u zajednici sa učešćem od 80%;
- obuhvat dece i mladih sa smetnjama u razvoju i invaliditetom je mali;
- obuhvat starijih uslugom pomoć u kući (1,1% ukupne populacije od 65+) je nizak (npr. Nemačka 2,6%);
- problemi kvaliteta usluge i potreba preispitivanja minimalnih standarda usluga socijalne zaštite (Matković i Stranjaković, 2016).

Iz radnog dokumenta pod nazivom Izveštaj Evropske Komisije (2014) o napretku Srbije u pridruživanju EU, izdvojili bi nekoliko zaključaka koji se tiču sistema socijalne zaštite. Komisija konstatuje da je u oblasti socijalne politike i zapošljavanja zabeležen ograničeni napredak. Razvoj se nastavio u oblastima zdravlja i bezbednosti na radu, ali se usporio u oblastima politike zapošljavanja i socijalne inkluzije.

Nezaposlenost je i dalje veoma visoka i iznosi 20% (jun, 2014) dok su danas (2018) procene od oko 13%, a dugoročno nezaposleni i dalje predstavljaju više od tri četvrtine nezaposlenih. Nezaposlenost mladih (15-25 godina) je u porastu (53% u junu), a udeo mladih koji nisu zaposleni u sistemu obrazovanja ili obuke (NEET) je na nivou od oko 27% (jun, 2014). Ipak, od ciljanih 109.000 nezaposlenih, 92% je bilo uključeno u aktivne mere na tržištu rada i 22% se zaposlilo. Oko 30% nezaposlenih koji su bili uključeni u 63 aktivne mere na tržištu rada u 2013. godini pripadaju najranjivijim grupama i grupama sa visokom učestalošću i trajanjem nezaposlenosti, uključujući i Rome.

U oblasti socijalne inkluzije, prema preliminarnim podacima iz prve ankete o prihodima i životnim uslovima, stopa rizika od siromaštva u Srbiji je 24,6%. Romska zajednica i dalje je nesrazmerno isključena iz niza socijalnih usluga i inicijativa za unapređenje socijalne inkluzije i pristupa zapošljavanju. Potrebno je dalje usaglašavanje zakona o zabrani diskriminacije sa pravnim tekovinama EU. Grupe koje su najviše diskriminisane i dalje su Romi, seksualne manjine i lica sa HIV/AIDS.

Deficit penzijskog fonda i dalje je veliki. Više od 40% prihoda penzionog fonda dolazi iz budžeta. Transferi iz budžeta za plaćanje penzija su i dalje najveća pojedinačna stavka na strani rashoda. Oko 14% BDP je potrošeno na penzije u 2013. godini.

## **UMESTO ZAKLJUČKA: NEKI ISHODI REFORME**

Globalna i lokalna ekonomsko-socijalna kriza od 2008. godine do danas, socijalnu zaštitu i socijalnu politiku stavlja pod višestruke pritiske koji nastaju usled širenja socijalnih problema, sužavanja materijalnih resursa za delovanje i fokusiranja na filantropsko&pomažuće uloge. Od ranije marginalizovani korisnici su snažnije pogođeni socijalnim posledicama krize. Raste radno opterećenje socijalnih radnika zbog uvećanja broja korisnika i kompleksnosti njihovih socijalnih neprilika, što može da proizvodi umanjivanje značaja međunarodnih standarda prakse smanjivanje kvaliteta delovanja socijalnog rada. Smanjena su ulaganja u sistem socijalne zaštite, posebno u preventivne programe i programe rane intervencije. Vlade veću pažnju obraćaju na ekonomske indikatore i procene finansijske krize nego na vrednosti socijalne kohezije, socijalne pravde i socijalne dobrobiti. Bitno obeležje aktuelnog stanja jeste i relativno nizak materijalni položaj zaposlenih u sistemu socijalne zaštite (Jugović i Brkić, 2013). Neoliberalni eksperiment u reformi socijalne zaštite u Srbiji pretvorio se u politiku učaurenosti i nedoslednosti ideološkog uporišta koji ide najviše ka jednom neokonzervativnom modelu (Jugović i Bogetić, 2018). Ključni element reforme - razvoj socijalnih usluga - nije uspeo, nije se razvilo tržište socijalnih usluga, stvorena je elitistička manjina “projektnih dobitnika tranzicije u socijalnoj zaštiti” kojoj nije strana promena ideološke ili političke matrice (to znači da je neoliberalizam u datom trenutku bio samo sredstvo lične koristi), a stanje se cementira težnjom ka kontroli javnih resursa od manjine i kontrolom uslova reprodukcije profesija u ovom sistemu (Vuković, 2017).

U ideološkom smislu, trenutno stanje izgleda više kao zaokret ka ideološkom neokonzervativizmu sa elementima konfuzije “šta činiti dalje?”. Potenciraju se ideje “zaradi za socijalnu pomoć”, značaja morala i radne vrednoće za socijalni položaj pojedinaca i porodica, uvodi se pojačano obezbeđenje u socijalne službe posle porodičnih ubistava unutar centara za socijalni rad, uvode se kontrole stručnih radnika u pogledu poštovanja radnog vremena, itd. (Jugović i Bogetić, 2018). Očit je i trend da se deo sistema socijalne zaštite sve više izmešta, kao deo pluralizacije usluga, u privatni sektor za platežno sposobne pojedince i porodice, za šta su najbolji primeri domovi za stare i usluge savetodavno-terapijskog tipa (Jugović i Brkić, 2013).

Socijalna zaštita i socijalna politika i u Srbiji, i u drugim tranzicionom postsocijalističkim društvima, u vremenu brzih društvenih promena i kriza, treba posebno da obrati pažnju na humanističke ideje koje pripadaju antidiskriminativnim i antipotčinjavajućim perspektivama. Ove perspektive moraju biti integrisane u razumevanje realne materijalne stvarnosti korisnika, načine distribucije društvenih resursa i globalnih društvenih struktura unutar kojih deluje socijalna zaštita. Zastupanje, osnaživanje i emancipatorski pristup, zato, jesu ključni načini za ostvarivanje humanističkih vrednosti i dobrobiti dece u vremenu društvenih previranja (Jugović i Brkić, 2013).

## LITERATURA

- Babović, M. (2010). *Izazovi nove socijalne politike - Socijalna uključenost u EU i Srbiji*. Beograd: SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu.
- Bobio, N. (1990). *Budućnost demokratije - odbrana pravila igre*. Beograd: Filip Višnjić.
- Evropska komisija (2014). *Radni dokument komisije Republika Srbija 2014-izveštaj o napretku*. Svd (2014)302, privremeno konačna verzija. Brisel: Evropska Komisija.
- Harvi, D. (2012). *Kratka istorija neoliberalizma*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Jugović, A., Brkić, M. (2013). Social work in Serbia in the economic crisis and social transformation context. *Ljetopis socijalnog rada/ Annual of Social work*, Vol. 20(1), str. 91-112.

- Jugović, A., Bogetić, D. (2018). The Ideological and Political Context of the Juvenile Offenders Social Protection Reform in Serbia: an Experiment of Neoliberal Hegemony. Poglavlje, In Ivana Stevanović, urednik. *Child Friendly Justice* (p. 49-63). Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research.
- Matković, G. (2003). Promena uloge države u socijalnom sektoru. *Socijalna misao*, 10(4), 7-21.
- Matković, G., Mijatović, B., Stanić, K. (2014). *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije i Centar za socijalnu politiku.
- Matković, G., Stranjaković, M. (2015). *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
- Milosavljević, M. (1996). *Socijalni rad između tradicionalnog i modernog*. Beograd: Draganić.
- Murray, C. (1989). *In Pursuit of Happiness and Good Government*. New York: Simon&Schuster.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books.
- Podunavac, M. (1990). Diskurzivna strategija neoliberalizma. *Kulturni radnik* XLIII/4, str. 77-90.
- Popper, R. K. (1993). *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji I i II*. Beograd: BIGZ.
- Tadić, Lj. (1996). *Nauka o politici*. Beograd: Bigz.
- *Zakon o socijalnoj zaštiti*. Beograd: Službeni glasnik RS, br. 24 /2011.
- World Bank (2011). *Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation, and performance*. Washington DC.

## **SOCIAL POLICY IN TRANSITION SOCIETIES: “BELIEFS AND PLOTS OF NEOLIBERALISM”**

### **Summary**

The context of the social policy reform in transition societies is the period when the state creates a market system of the economy hindered by numerous social problems and when social policy is expected to be at the same time as efficient and cost-effective for the state as possible. The aim of this paper is to retrospectively analyze the ideological course and outcome of the social policy reform, with the hypothesis that this reform was part of a neoliberal project, yielding confusing and largely unsuccessful practical outcomes. The actuality of the revived interest in liberal thought and practice arose after the crisis of the “state of well-being” and the disappearance of socialist systems in Europe. The central notion of the entire liberal ideology is the idea of individual freedom as the source of the natural law of every human being. In (neo)liberal political practice and state there are numerous contradictions that can be clearly seen today, after the several-decade-long domination of this ideology in Western capitalist and post-socialist transitions to states and societies. First of all, it seems that the view of the conflict of the principle of freedom and the principle of distributive justice/state intervention in the social sphere easily leads to great social stratification and inequality. Although they believe in pluralism in the context of political freedoms, neoliberals are “suspicious” of democracy as the order of majority rule, as it may pose a threat to individual rights and constitutional freedoms. We can distinguish two main objectives of the social policy reform in transition societies: 1) system marketization through the multiplication of service providers and managerization in the governance of institutions, and 2) the individualization of the (potential) users’ responsibilities. The conceptualization and implementation of changes came under the significant influence of foreign experts, international organizations, as well as small, relatively closed monopolistic and political circles of domestic experts in economic and social politics, who created and introduced changes in the system or in its individual parts through project activities. In an ideological sense, the current state seems more like a turn to ideological neoconservatism with the confusion elements “what to do next?”.

**Key words:** *Social policy, reform, transition societies, ideology, neoliberalism.*