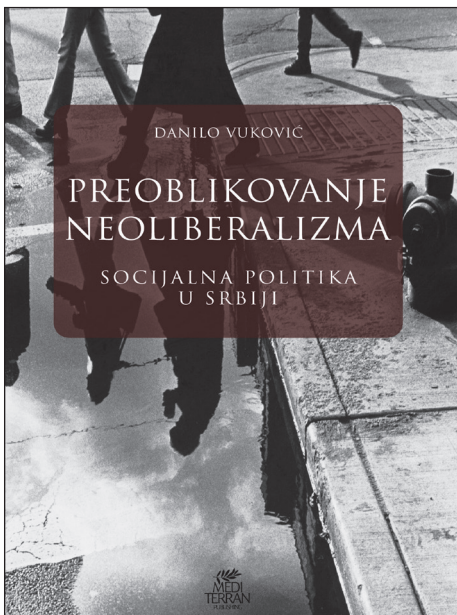


Наталија Д. Перишић<sup>1</sup>  
Универзитет у Београду  
Факултет политичких наука  
Одељење за социјалну политику и социјални рад  
Београд (Србија)

УДК 329.12(049.32)  
304.2(497.11)(049.32)  
*Осврћ*  
Примљен 05/06/2018  
Измењен 21/09/2018  
Прихваћен 23/09/2018  
[doi: 10.5937/socpreg52-17717](https://doi.org/10.5937/socpreg52-17717)

## ТРАНСФОРМАЦИЈА СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ

Осврт на монографију Данила Вуковића „Преобликовање неолиберализма: социјална политика у Србији (социолошко-правна анализа)“, Mediterran Pubslihing, Нови Сад, 2017, 376 стр.



Сажетак: У овом осврту на монографију „Преобликовање неолиберализма: социјална политика у Србији (социолошко-правна анализа)“ нагласак је на утицају неолибералних механизма и стратегија на реформе у три области социјалне политике: образовању, социјалној заштити и запошљавању. При томе, разматра се преобликовање социјалних права у Србији (уз уважавање историјског наслеђа), у контексту глобализацијских процеса и успона неолиберализма, те улоге домаћих елита и средњих слојева.

Кључне речи: неолиберализам, социјална политика, реформе, глобализација, социјална права

Реформе социјалне политике у Србији актуелне су годинама уназад. За то постоје бројни разлози. Неки од њих су свеукупне друштвене промене, које захтевају трансформацију неприлагођених политика и превазиђених механизма државе благостања. Међу најважнијима је наступање тзв. нових социјалних ризика, до којих доводе транзиције у сфери рада и у сфери породице, постојећи и прогнозирани демографски трендови итд. Није изненађујуће стога што су правци и ефекти реформи предмет бројних научних и стручних расправа и анализа. При томе, немогуће је (и

<sup>1</sup> natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

нецелисходно), већ дужи временски период, изоловати глобалне утицаје приликом креирања и имплементирања мера и програма социјалне политике. О утицају неолиберализма у процесима преобликовања социјалне политике, што представља можда и најинтригантнију тему у друштвима какво је српско, говори се често али недовољно аргументовано.

Монографија „Преобликовање неолиберализма: социјална политика у Србији (социолошко-правна анализа)“ Данила Вуковића, пружа ваљано теоријско утемељење и убедљиве доказе о преносу (енгл. *transfer*) и превођењу (енгл. *translation*) неолибералних идеја, елемената, механизма и стратегија у социјалну политику у нашем друштву. Њену структуру сачињава осам поглавља. Прво од њих (*Социологија љрава и јавних љолићика*) представља оквир унутар ког аутор анализира процесе и циклусе креирања закона и јавних политика. Почетну тачку његовог истраживања представља један од најцитиранијих концепата у друштвеним наукама, концепт социјалног грађанства Томаса Маршала (Thomas Marshall), (Lister, 2017). Полазећи од претпоставке да „пуно разумевање закона није могуће ако се он не стави у друштвени контекст“ (Vuković, 2017, стр. 28), аутор аргументује да ће закони и јавне политике, који су предмет анализе, бити објашњени као производ специфичног сплета друштвених интереса и институционалних структура. Значај његовог приступа проистиче из чињенице да је општи карактер државе у периоду неолиберализације истраживачки проблем који је тешко описати из два разлога. Први је што „систематска одступања од обрасца неолибералне теорије брзо постају очигледна“ (Harvey, 2005, р. 70), док други претпоставља да „је развојна динамика неолиберализације таква да изнуђује прилагођавања, која пак варирају умногоме са једног места на друго, као и током времена“ (Harvey, 2005, р. 70).

У другом поглављу (*Глобална сцена: неолиберална љтрансформација државе блајосћања и социјалних љрава*) фокус је на глобалном контексту реформи социјалне политике. Акцент аутора је на дискурзивној страни, тј. улози глобализације – иако на глобалном плану постоје бројне промене, идеолошка оријентација према неолиберализму јесте промена која ће суштински трансформисати социјалне политике у свету. У монографији се објашњава ширење и јачање неолибералне идеологије посредством активности међународних актера, пре свега међународних финансијских институција, у домену креирања националних закона и јавних политика. Релевантност овог поглавља проистиче из актуелних ставова у литератури који аргументовано говоре у прилог тзв. дифузних граница националних држава. Наведено подразумева и то да „глобална перспектива доводи у питање становиште да су силе које обликују друштвену организацију благостања искључиво или примарно локалног и националног карактера, и преусмерава фокус ка облицима политичке организације, друштвене акције и економских и културолошких снага које надилазе националне границе“ (Yeats, 2017, р. 15). Додатно, инострани аутори указују и на проблеме приликом квантиковања утицаја међународних финансијских институција у реформама социјалне политике, указујући на то да се „квалитативним истраживањима може боље изоловати [њихов] утицај“ (Orenstein, Deacon, 2017, р. 212).

Анализа националне ситуације у трећем поглављу (*Домаћи контекст: историјско наслеђе и акћери*) креће од разматрања карактеристика социјалистичке

социјалне политике и њене транзиције током деведесетих година двадесетог века. Аутор указује на позитивне, али и негативне утицаје социјалистичког „легата“ на њено касније креирање. Он анализира утицај стратегија одржавања или увећавања ресурса елита и средњих слојева у Србији на преобликовање социјалне политике. Приказ трансформације основних социјалних права и најважнијих институција у области социјалне политике, у периоду од увођења социјалистичког уређења до данас, омогућује аутору да аргументује свој став о постојању отпора институција и укорењених интереса. Њихов значај у процесима креирања закона и јавних политика он је проценио као пресудан.

У наредна четири поглавља анализиране су појединачне области социјалне политике. Ауторово опредељење за фокусирање на њихово истраживање нужно је сагледати из светла њиховог друштвеног значаја у Србији. У четвртм (*Образовање: школа по мери дејетина, пословца или новој друштва?*) и петом поглављу (*Високо образовање: од Хумболта до Болоње*) предмет анализе је област образовања. Социјална заштита представља предмет шестог (*Социјална заштита: интереси корисника и њужалаца услуга*), а рад и запошљавање седмог поглавља (*Рад и запошљавање: сјори поход неолиберализма*). Закони и политике у овим областима, готово без изузетка, представљају тему о којој је тешко постићи консензус у Србији. Научни приступ у монографији је доследан: преглед регулативе, политика и институција које су од значаја за сваку од анализираних области, пропраћен је разматрањем њихових исхода. Све ове области биле су предмет изузетно динамичних активности међународних институција у Србији (Arandarenko, Golicin, 2005) у периоду након 2000. године. Интересовање Светске банке за њих, на међународном нивоу, и даље је актуелно: политике тржишта рада, образовне политике и политике у области социјалне заштите предмет су нацрта Извештаја о светском развоју за 2019. годину (World Bank, 2018). Монографија тиме добија додатну вредност: областима које су у њеном фокусу биће придаван значај финансијских институција, сасвим извесно, и у будућности.

У закључним разматрањима осмог поглавља (*Друштвене промене и социјално право: посредовани утицаји и неконзистентни исходи*) аутор позиционира националну социјалну политику у оквир тзв. хибридног модела, који назива неконзистентним или неконгруентним. Описује га као „интеракцију социјалистичког и континенталног наслеђа државе благостања са променама инспирисаним неолибералним идејама, у околностима које карактеришу недоследне политичке и економске реформе, слабе институције и снажни професионални и економски лобији“ (Vuković, 2017, str. 303).

У том контексту, осврће се на особености неолиберализма у националном „издању“ и документује начине на које су неолибералне концепције у Србији посредоване локалним интересима, упоредо анализирајући два механизма утицаја међународних организација, условљавање и социјализацију. Условљавање се односило на омогућавање и/или онемогућавање чланства Србије у међународним организацијама, на добијање кредита и донација. Социјализација се односила на похвале и покуде које је међународна заједница изрицала Србији, те на норме са којима је потребно да се усклади. Велики удео у реформама социјалне политике у Србији имале су, према његовом мишљењу, и међународне стручне заједнице,

тј. мреже усмерене на креирање јавних политика. Оне су едуковањем домаћих стручњака на њих пренеле своја неолиберална опредељења и уверења, створивши тзв. идеолошку хегемонију. Тиме је омогућено репродуковање прихваћених неолибералних постулата.

Важан сегмент разматрања јесте тврдња да се улога елита састојала у заробљавању државе, а средњих слојева, посебно стручњака, у заробљавању ресурса. Интеракција између елита и средњих слојева описана је као комплексна: да би добила потребну подршку елита је учинила бројне уступке средњој класи. Они су били мотивисани суштинском незаинтересованошћу елите за социјалну политику – реформе у овој области налазиле су се на маргини друштвене трансформације. С друге стране, средњи слојеви су зависили од елита, јер су једино оне биле у могућности да им обезбеде приступ ресурсима. И једни и други пак ослонили су се доминантно на државне, тј. јавне ресурсе. Тиме су наставили социјалистичку „путању“ – изградили су сопствене социјално-економске положаје на основу државног капитала, настављајући да их користе за увећање сопствених моћи (Vuković, 2017, стр. 328). Либерализација пружалаца услуга, делимична маркетизација јавног сектора и увођење тржишних механизма у јавну управу, показују да су закони и јавне политике употребљени за унапређење друштвених положаја елита и средњих слојева, чак и по цену лошијих услуга и продубљивања социјалних неједнакости, закључује аутор.

### На које се исходе постојеће социјалне политике указује у монографији?

Социјална права су, у највећој мери, постала повезана са индивидуалном одговорношћу. У области социјалне заштите то је пропраћено и законским формулацијама, у којима се солидарност све више ограничава. Принципи грађанства и потребе све су удаљенији. Њихово место заузимају условљавање и таргетирање. Интензивирани су захтеви за смањење трошкова за све области социјалне политике, јер економска логика јесте доминантна. Држава је изградила нове политике, али не и потпорне оквире за њихову реализацију: тиме је њена одговорност за благостање минимизирана, а одговорност појединаца максимизирана.

Монографија „Преобликовање неолиберализма: социјална политика у Србији (социолошко-правна анализа)“ поставља важна и актуелна научна и друштвена питања и даје аргументоване одговоре. Представља компетентно истраживање једног важног тренда у јавним политикама: уграђивања неолибералних норми у јавни домен. Свеукупна разматрања у монографији указују на потребу за поновним промишљањем значења која се придају социјалним правима, социјалној правди и социјалној једнакости у Србији, као последица увођења вредности карактеристичних за неолиберализам. Она ће сасвим извесно бити прихваћена и у научном и у ширем јавном простору. Томе ће, осим актуелности предмета, допринети ауторов јасан стил, оригиналне идеје и доследно аргументовање налаза до којих је дошао у својим анализама.

Natalija D. Perišić<sup>1</sup>  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences  
Social Policy & Social Work Department  
Belgrade (Serbia)

## TRANSFORMATION OF SOCIAL POLICY IN SERBIA

A review of the monograph by Danilo Vuković  
“Transformation of Neoliberalism: Social Policy in Serbia  
(Sociological and Legal Analysis)”;

Mediterran Publishing, Novi Sad, 2017, 376 pp

*(Translation In Extenso)*

**Abstract:** In this review of the monograph “Transformation of Neoliberalism: Social Policy in Serbia (Sociological and Legal Analysis)”, the emphasis is on the influence of neoliberal mechanisms and strategies on reforms in three areas of social policy: education, social protection and employment. Thereby, the restructuring of social rights in Serbia (with respect to historical heritage) is considered, in the context of the processes of globalization, the rise of neoliberalism, and the role of domestic elites and middle layers.

**Keywords:** neoliberalism, social policy, reforms, globalization, social rights

The reforms of social policy in Serbia have been an ongoing issue for years. There are many reasons for this. Some of them are the overall social changes that require a transformation of unadjusted policies and obsolete mechanisms of the welfare state. Among the most important ones are the so-called new social risks, which result from transitions in the sphere of work and in the sphere of the family, the existing and predicted demographic trends, etc. It is not surprising that the directions and effects of reforms have been the object of numerous scientific and expert debates and analyzes. Thereby, it has been impossible (and unreasonable), for quite a long period of time, to isolate global influences in the creation and implementation of social policy measures and programs. The influence of neoliberalism on the processes of transformation of social policy, which may be the most intriguing topic in societies such as Serbian, has been frequently discussed, but with insufficient arguments.

The monograph “Transformation of Neoliberalism: Social Policy in Serbia (Sociological and Legal Analysis)” by Danilo Vuković provides a sound theoretical foundation and convincing evidence of the transfer and translation of neo-liberal ideas, elements, mechanisms and strategies into the social policy in our society. Its structure consists of eight chapters. The first one (*Sociology of Law and Public Policy*) is the

---

<sup>1</sup> natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

framework within which the author analyzes the processes and cycles of law and public policy making. The starting point of his research is one of the most quoted concepts in social sciences, the concept of social citizenship of Thomas Marshall, (Lister, 2017). Starting from the assumption that “a full understanding of law is not possible if it is not put in the social context” (Vuković, 2017, p. 28), the author argues that the laws and public policies that are the object of the analysis will be explained as products of a specific network of social interests and institutional structures. The significance of his approach stems from the fact that the general character of the state in the period of neoliberalization is a research problem that is difficult to describe for two reasons. The first reason is that “systematic deviations from the pattern of neo-liberal theory quickly become apparent” (Harvey, 2005, p. 70), while the second one assumes that “the developmental dynamics of neo-liberalization is such as to compel adjustments, which vary greatly from one place to another, and over time” (Harvey, 2005, p. 70).

In the second chapter (*Global Scene: Neoliberal Transformation of the State of Welfare and Social Rights*), the focus is on the global context of social policy reforms. The author’s emphasis is on the discursive aspect, i.e., the role of globalization - although there are many changes on a global scale, the ideological orientation towards neoliberalism is a change that will fundamentally transform social policies in the world. The monograph explains the expansion and strengthening of neoliberal ideology through the activities of international actors, primarily international financial institutions, in creating national laws and public policies. The relevance of this chapter stems from the current views in literature that argue in support of the so-called diffuse borders of national states. This also implies that “the global perspective calls into question that the forces shaping the social welfare organization are exclusively or primarily of a local and national character, and redirects the focus to the forms of political organization, social action and economic and cultural forces that transcend national borders” (Yeats, 2017, p. 15). Additionally, foreign authors point to problems in quantifying the impact of international financial institutions to social policy reforms, pointing out that “qualitative research can better isolate [their] impact” (Orenstein, Deacon, 2017, p. 212).

The analysis of the national situation in the third chapter (*Domestic Context: Historical Heritage and Actors*) begins with the consideration of the characteristics of socialist social policy and its transition during the 1990s. The author points to the positive, but also to the negative effects of the socialist “legacy” on its later creation. He analyzes the impact of strategies for maintaining or increasing the resources of the elite and middle social layers in Serbia on the establishment of social policy. A review of the transformation of basic social rights and the most important institutions in the field of social policy, from the time of the establishment of socialist organization to date, enables the author to provide arguments for his view on the existent resistance of institutions and rooted interests. He assesses their importance in the law-making processes and public policy as crucial.

In the following four chapters, individual areas of social policy are analyzed. The author’s commitment to focusing on their research must be observed through the light of their social significance in Serbia. In the fourth chapter (*Education: Schools for Children, Employers or a New Society?*) and the fifth chapter (*Higher Education: from Humboldt to Bologna*), the object of the analysis is the field of education. Social protection is the object of the sixth

chapter (*Social Protection: the Interests of Users and Service Providers*), and work and employment of the seventh chapter (*Work and Employment: a Slow Campaign of Neoliberalism*). Laws and policies in these areas, with almost no exception, represent a topic that is difficult to reach a consensus on in Serbia. The scientific approach to the monograph is consistent: a review of the regulations, policies and institutions that are relevant to each of the analyzed areas is followed by a consideration of their outcomes. All these areas have been subject to extremely dynamic activities of international institutions in Serbia (Arandarenko, Golicin, 2005) in the period after 2000. The World Bank interest in them, at the international level, is still ongoing: labor market policies, education policies and policies in the field of social protection are the subject of a draft of the World Development Report for 2019 (World Bank, 2018). This adds to the value of the monograph: the areas that are in its focus will quite certainly be given significance by financial institutions in the future.

In the concluding remarks of the eighth chapter (*Social Change and Social Law: Mediated Influences and Inconsistent Outcomes*), the author places the national social policy in the so-called hybrid model, which he calls inconsistent or incongruent. He describes it as “an interaction of the socialist and the continental heritage of the welfare state, with changes inspired by neoliberal ideas, in circumstances characterized by inconsistent political and economic reforms, weak institutions and strong professional and economic lobbies” (Vuković, 2017, p. 303)

In this context, he refers to the peculiarities of neoliberalism in our national “format” and he documents the ways in which neoliberal conceptions in Serbia have been mediated by local interests, simultaneously analyzing two mechanisms of influence of international organizations, the conditioning and the socialization. The conditioning concerns the approval of and/or disapproval of Serbia’s membership in international organizations, obtaining loans and grants. The socialization refers to the praises and criticism given to Serbia by the international community, and to the norms that need to be harmonized. In his opinion, a large share of the social policy reforms in Serbia also belongs to the international professional community, that is, to the networks aimed at creating public policies. By educating domestic experts, they transferred their neoliberal beliefs, creating the so-called ideological hegemony. This allowed the reproduction of accepted neoliberal postulates.

An important segment of consideration is the assertion that the role of the elite was to capture the state, and of the middle layers, especially the experts, to capture the resources. The interaction between the elite and the middle layers was described as complex: in order to get the necessary support, the elite made numerous concessions to the middle class. They were motivated by the elite’s essential lack of interest in the social policy - reforms in this area were at the margin of social transformation. On the other hand, the middle layers depended on the elite, as only they were able to provide access to resources. Both of them relied predominantly on state, that is, public resources. Thus, they continued along the socialist “path” - they built their own socio-economic positions on the basis of state capital, continuing to use it to increase their own power (Vuković, 2017, p. 328). The liberalization of service providers, a partial public sector marketisation, and the introduction of market mechanisms in public administration show that laws and public policies have been used to improve the social position of the elite and middle layers, even at the expense of poorer services and the deepening of social inequalities.

## What outcomes of the existing social policies are highlighted in the monograph?

Social rights have, to a large extent, become linked to individual responsibility. In the field of social protection, this is followed by legal formulations, in which solidarity has increasingly become limited. The principles of citizenship and needs have grown increasingly distant. Their place has been usurped by the conditioning and targeting. Demands for cost reduction in all areas of social policy have been intensified, because of the dominance of economic logic. The state has built new policies, but without the support frameworks for their realization: this is why its responsibility for welfare has been minimized, and the individual responsibility has been maximized.

The monograph “Transformation of Neoliberalism: Social Policy in Serbia (Sociological and Legal Analysis)” poses important and current scientific and social questions and provides reasoned answers. It represents a competent research on an important trend in public policies: the incorporation of neoliberal norms into the public domain. The overall considerations in the monograph show the need to reconsider the meaning attached to social rights, social justice and social equality in Serbia, as a consequence of the introduction of values characteristic of neoliberalism. It will certainly be accepted by both the scientific circles and the wider public due to the author’s clear style, original ideas and consistent argumentation of the findings of his analyses, in addition to the actuality of the subject.

### REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Arandarenko, M., Golicin, P. (2005). International Actors and Social Policy Developments in Serbia, 2000–2006. In: D. Vuković, A. Čekerevac (eds.). *Social Policy in the Process of European Integration* (pp. 255–275). Beograd: Fakultet političkih nauka. [In Serbian].
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Lister, R. (2017). *Understanding Theories and Concepts in Social Policy*. Bristol: Policy Press.
- Orenstein, M., Deacon, B. (2017). Global Pensions and Social Protection Policy. In: N. Yeates (ed). *Understanding Global Social Policy* (pp. 209–230). Beograd: Fakultet političkih nauka. [In Serbian].
- Vuković, D. (2017). *Redesigning of Neoliberalism: Social Policy in Serbia (Sociological–Legal Analysis)*. Novi Sad: Mediterran Publishing. [In Serbian].
- World Bank (2018). *World Development Report 2019 – The Changing Nature of Work (working draft)*. Available at <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019> Accessed on June 1, 2018.
- Yeats, N. (2017). The Idea of Global Social Policy. In: N. Yeates (ed). *Understanding Global Social Policy* (pp. 9–27). Beograd: Fakultet političkih nauka. [In Serbian].