

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“  
Филозофски Факултет  
Институт за социјална работа  
и социјална политика

Фондација Фридрих Еберт  
Канцеларија Скопје

# **ВРАМУВАЊЕ НОВА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА: актери, димензии и реформи**

## Содржина

Автори. ....	4
Предговор. ....	9
Вовед. ....	11

### **ПРВ ДЕЛ - СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО ЕВРОПА - ТРЕНДОВИ И ПЕРСПЕКТИВИ**

Свен Хорт ЗАЕДНИЧКИ ПАТИШТА, ПОИНАКВО ПОТЕКЛО? ПЕДЕСЕТ ГОДИНИ ОПШТЕСТВЕНИ НАУКИ И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА ВО ЕВРОПА. ....	14
---	----

Џон Хадсон и Штефан Кухнер ПРЕДИЗВИЦИТЕ ПРИ КЛАСИФИЦИРАЊЕ НА ТИПОВИ СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА: ОПФАЌАЊЕ НА ПРОДУКТИВНИТЕ И ЗАШТИТНИТЕ ДИМЕНЗИИ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА. ....	29
--	----

Пол Стабс и Ноеми Лендваи МЕЃУНАРОДНИТЕ СУБЈЕКТИ И КРЕИРАЊЕТО НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА: ФОРМУЛИРАЊЕ НА НОВИ ПРИОДИ. ....	48
--	----

Владо Пуљиз СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКИТЕ ЗЕМЈИ - НАСЛЕДСТВО, КОНТИНУИТЕТ И ПРОМЕНИ. ....	71
---	----

### **ВТОР ДЕЛ - СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА**

Нано Ружин СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА ЕДНОПАРТИСКИОТ СИСТЕМ. ....	94
---	----

Маја Геровска Митев РЕФОРМСКИТЕ ПРОЦЕСИ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА. ....	99
--	----

Јован Пејковски и Ирина Мајовски СОЦИЈАЛНАТА СИГУРНОСТ И РАЗВОЈОТ. ....	112
--	-----

---

## **ТРЕТ ДЕЛ - АКТИВАЦИЈАТА КАКО УСЛОВ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ**

Дренка Вуковиќ и Наталија Перишиќ АКТИВНА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА - СОДРЖИНА И ПРЕДИЗВИЦИ НА ПРОМЕНЕТЕ. . . . .	128
Матилда Димовска и Николас Медок ПОДДРШКАТА НА УНДП НА АКТИВНИТЕ ПРОГРАМИ ЗА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ ВО МАКЕДОНИЈА . . . . .	144
Сузана Борнарова ПРОГРАМИ И СТРАТЕГИИ ЗА АКТИВАЦИЈА И ВРАБОТУВАЊЕ НА КОРИСНИЦИ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА . . . . .	158

## **ЧЕТВРТ ДЕЛ - ИНКЛУЗИВНОСТА ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА**

Мојца Новак ОД ОТКРИВАЊЕТО НА СОЦИЈАЛНАТА ИСКЛУЧЕНОСТ ДО ГРАДЕЊЕ НА СТРАТЕГИИ ЗА СОЦИЈАЛНА ВКЛУЧЕНОСТ: СЛУЧАЈОТ НА СЛОВЕНИЈА. . . . .	174
Адриан Дан ВКЛУЧУВАЊЕ НА ИСКЛУЧЕНИТЕ: БЕЗДОМНИШТВОТО И СОЦИЈАЛНОТО ВКЛУЧУВАЊЕ ВО ЕВРОПА . . . . .	193
Хасан Јашари ИНКЛУЗИВНОСТА НА МАЛЦИНСКИТЕ ГРУПИ И ТРАНЗИЦИЈАТА. . . . .	206
Звонко Шаврески ПОЛИТИКА И ПРИНЦИПИ ПРИ КРЕИРАЊЕ НА СИСТЕМСКИ ЗАКОН ЗА ЛИЦАТА СО ХЕНДИКЕП ВО МАКЕДОНИЈА . . . . .	216

## **ПЕТТИ ДЕЛ - ВЛАДЕЕЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА: НОВИ АКТЕРИ И НОВИ УЛОГИ**

Енекелеида Тахирај ИНСТИТУЦИИ, АКТЕРИ И ПОЛИТИКАТА ВО АЛБАНИЈА. . . . .	222
Лидија Христова СИНДИКАТОТ КАКО ПОЛИТИЧКИ АКТЕР. . . . .	240

## ЛИСТА НА АВТОРИ

**Sven E O Hort** е професор по социологија на неодамна воспоставениот *Sudertun University College*, Шведска. Во Sudertun, повеќе од шест години (2000-2006) – тој беше директор за истражување за главната Програма за проценка на велеградскиот развој. Од јуни 2004 година, тој исто така е член на одборот на Институтот за современа историја. Неговата главна тема на истражување се урбаниот развој и социјалната политика - интеграцијата, социјалната исклученост и урбаниот менаџмент - како и макроекономскиот развој на социјалната држава. Email: [sven.hort@sh.se](mailto:sven.hort@sh.se)

**John Hudson** е предавач по социјална политика на универзитетот Јорк, Обединетото Кралство и потпретседавач на Заедничкиот комитет за социјална политика на советот на универзитетот. Претходно тој работел на Универзитетот Брунел, *University of Newcastle-upon-Tyne* и во Парламентот на ОК и бил професор кој гостува на Универзитетот на Новиот Јужен Велс и на Универзитетот на Сиднеј. Неговото истражување и настава се врти околу три клучни интереси: импликациите на социјалната политика на „добата на информирање“; политиката на процесот на креирање на социјалната политика; и компаративната политичка економија на социјалата. Email: [jrh10@york.ac.uk](mailto:jrh10@york.ac.uk)

**Paul Stubbs**, социолог роден во ОК, живее и работи во Загреб, Хрватска од 1993 година. Сега е повисок научен соработник на Економскиот Институт во Загреб и соработник на Програмата за глобализам и социјална политика (ГАСПП) и Центарот за истражување на Југоисточна Европа (СЕЕРЦ) соработката помеѓу *City College*, Солун, Грција и Универзитетот Шефилд, ОК. Неговите главни интереси на истражување вклучуваат: меѓународните субјекти и социјалната политика, граѓанското општество и социјалните движења, политики и превод; активизам со посредство на компјутер; и корпоративна социјална одговорност. Работи како консултант за УНИЦЕФ, ЕУ и за други меѓународни организации за социјална заштита и политики и програми за социјална вклученост. Неговата нова книга, коедитирана со Боб Дикон (*Bob Deacon*), „Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа“ е пред издавање од страна на *Edward Elgar*. Email: [pstubbs@eizg.hr](mailto:pstubbs@eizg.hr)

**Noemi Lendvai**, предавач-истражувач, Институт за социјални и европски студии, *Berzsenyi College*. Таа студираше социјална политика и социјална работа на ELTE универзитет во Будимпешта, пред да магистрира политички науки на Централниот европски универзитет (*Central European University*). Нејзиното докторско истражување на Универзитетот на Бристол е за влијанието на пристапувањето на ЕУ врз креирањето на социјалната политика во Унгарија, Хрватска и Словенија, а потоа како постдокторски соработник таа продолжи да работи на улогата на ЕУ во трансформацијата на социјалната политика и заштита во Централна и Југоисточна Европа. Унгарија. email: [noemi.lendvai@bristol.ac.uk](mailto:noemi.lendvai@bristol.ac.uk)

---

**Владо Пуљиз** е редовен професор на Правниот факултет на Универзитетот во Загреб и е раководител на Одделот за социјална политика во рамките на Центарот за студии за социјална работа. Тој е основачот на научниот весник „Ревија за социјална политика“ (Revija za socijalnu politiku). Тој е долгогодишен претставник на Хрватска во Комитетот за социјална кохезија на Советот на Европа. Поважните публикации за социјалната политика се (издадени на хрватски јазик): Социјалните реформи на западот - Од добротворна до социјална држава (1997), Системи на социјалната политика (уредник и водечки автор) (2000) и Социјална политика (уредник и водечки автор) (2005). Email: [vpuljiz@pravo.hr](mailto:vpuljiz@pravo.hr)

**Нано Ружин** има докторат по политички науки и е професор на Институтот за социјална работа и социјална политика при Филозофскиот факултет во Скопје. Неговата библиографија вклучува повеќе од 200 публикувани написи, како и 7 книги, од кои 4 служат како прирачници на студентите на Филозофскиот факултет: Социјална политика (2001, 2004) Современи системи на социјална заштита (1995,2006) Европската идеја: од утопија до реалност (1996) и Европски социјален закон (2002). Неговата истражувачка активност вклучува учество во проектите: Спречување на конфликти на Балканот (1996) воден од Институтот за мировни студии (УЕО), Париз; Демократизацијата на државите на Централна и Југоисточна Европа (1999) финансиран од страна на Советот на Европа; Речник на социјалната заштита (1997/98) во рамките на програмите на PHARE/CONSENSU. Од 2001 година тој исто така е и амбасадор на Република Македонија во НАТО. Email: [nano.ruzin@fzf.ukim.edu.mk](mailto:nano.ruzin@fzf.ukim.edu.mk)

**Маја Геровска Митев** е доцент на Институтот за социјална работа и социјална политика при Филозофскиот факултет во Скопје. Таа е активна во наставата и истражувањето во областа на: социјалната политика, европската социјална политика, како и меѓународни организации и социјални политики. Нејзината неодамнешна истражувачка работа вклучува: Студија за социјалната заштита и социјалната вклученост во Македонија (коавторизирана и публикувана од Европската комисија), Поглавје за Македонија во коедитираната книга од Боб Дикон и Пол Стабс (Bob Deacon и Paul Stubbs) „Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа“ публикувана од страна на Едвард Елгар. Таа исто така е ангажирана во соработката/ консултанство од меѓународни организации како што се Европската комисија, УНДП, Европската фондација за обука, Фридрих Еберт за прашањата на социјалната вклученост, етничките заедници и социјалната вклученост, владеењето на социјалната политика итн. Email: [gerovska@fzf.ukim.edu.mk](mailto:gerovska@fzf.ukim.edu.mk)

**Јован Пејковски** е професор на Институтот за социјална работа и социјална политика при Филозофскиот факултет во Скопје. Неговите области на настава и истражување вклучуваат: социјален развој, социјална политика и економија на јавните услуги. Тој соработува со Факултетот за економија во Прилеп и со University American College - Скопје во областите на економските политики и развој и претприемништвото и Европската унија. Тој има издадено преку 120 на-

учни написи. Тој исто така е ментор на уредничкиот одбор на весникот „Економија и бизнис“ од Скопје. Тој е автор на книгата „Претприемништво и развој“, коавтор на монографијата „Република Македонија“, како и автор на тимот на Македонската академија на науки кој ја подготви економската стратегија на Република Македонија. Email: [jovan.pejkovski@fzf.ukim.edu.mk](mailto:jovan.pejkovski@fzf.ukim.edu.mk)

**Дренка Вуковиќ** е редовен професор на Универзитетот на Белград, Факултет за политички науки, на Катедрата за социјална работа и социјална политика. Таа е ангажирана како предавач на следните курсеви за додипломски студии: системи на социјална безбедност, методи и техники на социјалната работа. Нејзините области на истражување и експертиза вклучуваат: системи на пензии, системи на здравствено осигурување, невработеност, заштита на децата, социјалната заштита, сиромаштијата, компаративните системи (ЕУ, земји во транзиција); социјална работа: со стари лица, семејства, бегалци, социјална работа и социјална безбедност. Неодамнешни публикации: коавтор со Ана Цекаревац „Социјалната политика во процесот на европската интеграција“ (на српски) 2006 година, „Системи на социјалната безбедност“ (на српски) 2002 година, „Социјални права и системи на социјална безбедност“ – компаративен преглед (на српски) 1999 година. Email: [drenka.vukovic@fpn.bg.ac.yu](mailto:drenka.vukovic@fpn.bg.ac.yu)

**Наталија Перишиќ** е асистент на Универзитетот на Белград, Факултет за политички науки, на Катедрата за социјална работа и социјална политика. Нејзината истражувачка активност вклучува: член на тимот на проектот – *Реформа на социјалната политика во рамката на целокупните социјално-економски реформи во Србија и процесот на асоцијацијата и пристапувањето на Србија и Црна Гора на Европската унија*, член на тимот на проектот: *Стратегија за одржлив развој на Република Србија*. Некои од поважните издадени статии вклучуваат: Социјалните ризици и предизвици на постиндустрискиот развој – пример на нордиските земји (на српски), во: Социјалната политика во процесот на европските интеграции (стр. 138-154), Белград 2006 година; Медитација во средината на универзитетот (на српски), во: Посредување – концепти и контексти (стр. 168-175), Белград 2006 година; Реформи на јавната социјална помош во САД и нивните ефекти (на српски), во: VI (стр. 125-143), Белград 2004 година. Email: [natalija.perisic@fpn.bg.ac.yu](mailto:natalija.perisic@fpn.bg.ac.yu)

**Матилда Димовска** професионалната кариера ја започна во 1984 година во македонскиот приватен сектор – како раководител на финансискиот оддел на Тротекстил Скопје (компанија за малопродажба и големопродажба). Во 1995 година, таа се приклучи на Македонската агенција за приватизација и држеше неколку позиции, вклучувајќи го и местото на заменик-директор на Агенцијата. Од 1999 година, г-ѓа Димовска работи во УНДП во Македонија, во моментот како координатор на Практиката за социјална вклученост. Во својство на раководител на програмата, таа исто така работеше во државната канцеларија на УНДП во Грузија. Г-ѓа Димовска е магистер по економски развој и политика од Економскиот факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Email: [matilda.dimovska@undp.org](mailto:matilda.dimovska@undp.org)

**Николас Мадок** е специјалист за политиката на руралниот развој при регионалниот центар на УНДП во Братислава. Тој има 28 годишно искуство во политичкиот дијалог, идентификацијата на програмите, проектирањето, подготвката, имплементацијата и раководењето УНДП, ОН, ФАО, Европската комисија, Светската банка и билатералните донатори. Обемно искуство во Централна и Источна Европа, поранешниот Советски Сојуз, Африка и Карибите. Email: [nick.maddock@undp.org](mailto:nick.maddock@undp.org)

**Сузана Борнарова** е доцент на Институтот за социјална работа и социјална политика при Филозофскиот факултет во Скопје. Таа е координатор на Националниот Центар за Обука за социјален развој при Институтот. Области на настава и истражување: социјална работа со семејства, социјалната работа во образованието, образовна политика, социјална политика за стари лица. E-mail: [suzana.bornarova@fzf.ukim.edu.mk](mailto:suzana.bornarova@fzf.ukim.edu.mk)

**Мојца Новак** е предавач по социјална политика на Факултетот за социјална работа, Универзитет во Љубљана, Словенија, декан и предавач по менаџмент при Школата за бизнис и менаџмент, Ново Место, Словенија. Нејзиниот истражувачки интерес вклучува: социјална држава, социјална политика, сиромаштија и социјална сигурност и социјална структура и социјална промена. Таа исто така беше ангажирана во многу координации на проекти, помеѓу кои: координирање на националниот тим за мониторинг програма за консензус на развојот на реформата за социјална заштита во земјите на Централно-источна Европа; Водење на меѓународниот проект за истражување на „Политиките и социјалните услуги на заштита и акција“ на Советот на Европа. Email: [mojca.novak@guest.arnes.si](mailto:mojca.novak@guest.arnes.si)

**Адриан Дан** има диплома по социјална работа (1995), магистер по социјална политика (1996) и доктор по социологија (2003) на Универзитетот во Букурешт. Тој сега работи како доцент на *Факултетот за социологија и социјална работа, универзитет во Букурешт* и како водечки истражувач во *Институтот за истражување на квалитетот на живеењето, Романска академија на науки*. Сега тој води наставни курсеви за развој на заедницата, социјалната политика, социјалниот развој, анализа и дијагноза на социјалните проблеми на Факултетот за социологија и социјална работа. Email: [adrian@iccv.ro](mailto:adrian@iccv.ro)

**Хасан Јашари** е професор на Универзитетот на Југоисточна Европа (СЕЕУ) во Тетово, Македонија. Тој предава социологија и други предмети од социјалната наука. Има издадено неколку универзитетски учебници од областа на: социологија на претпријатија, образование, семејства и заедници. Тој е директор на постдипломските студии при СЕЕУ. Email: [h.jashari@seeu.edu.mk](mailto:h.jashari@seeu.edu.mk)

**Звонко Шаврески** е претседател на невладината организација Полио Плус, движење за поддршка. Неговите главни активности и одговорности вклучуваат: развој и зајакнување на движењето на инвалидноста преку воспоставување на мрежа на ДПО во Македонија, колегијално консултирање (peer

counseling) и градење на способностите на претставниците на ДПО, промовирање на вредностите на разновидноста преку креирање на кампања за подигнување на свеста и разновидни активности; лобирање за вклучување на разни заинтересирани страни во процесот; главен уредник на весникот „Вулкан“, глас на луѓето со посебни способности итн. Email: [Zvonko@polioplus.org.mk](mailto:Zvonko@polioplus.org.mk)

**Енкелеида Тахирај**, магистер (Sussex), и доктор по науки (York) соработник на Nash во албанските студии. Таа исто така е предавач за сиромаштијата и социјалната исклученост во Југоисточна Европа на Факултетот за словенски и источноевропски студии, UCL. Email: [Etahiraj@ucsd.edu](mailto:Etahiraj@ucsd.edu)

**Лидија Христова** е виш научен соработник во Институтот за социолошки, политички и политички истражувања (ИСППИ) и раководител на Отсекот за политички науки при ИСППИ. Таа исто така е и координатор на постдипломските студии во областа на политичката наука во истиот институт. Нејзините области на истражување вклучуваат: политичка социологија: политички систем; синдикати. Некои од последните публикации вклучуваат: Споделување на власта: нов политички модел во македонските локални заедници, (со М. Малеска) *Annuaire of the ISPPi, 200;*, L Etat de droit, la democratie et L efficacite des institutions dans "Recueil de textes de la conferance internationale "Journnees franco-macedoniennes du droit-200ans du code civil", Просветно дело АД, Скопје 2005, стр.447-461 (на француски и на македонски јазик); *Медиумите во македонското мултикултурно општество во Н.Генов (ed.)* „Етницитетот и масовните медиуми во југоисточна Европа“, Free University Berlin- Institute of Eastern European Studies и Friedrich Eberd Stiftung, Берлин-Софија, 2005, стр.90-106 (на англиски јазик). Email: [lidija@isppi.ukim.edu.mk](mailto:lidija@isppi.ukim.edu.mk)



## Предговор

Како и секаде во регионот на Југоисточна Европа, поддршката за идното членство во ЕУ меѓу населението на Македонија е многу висока, околу 80-90%. Стремежите на жителите многу се фокусираат на економските и социјалните изгледи за самите нив и нивните деца. Овој стремеж главно се заснова на огромната разлика во економските услови на живеење помеѓу Југоисточна Европа и „старите земји членки на ЕУ“ и истовремено на екстремната разлика помеѓу богатите и сиромашните во Југоисточна Европа. На пример, Гини-индексот на Македонија – заснован на Извештајот на ОН за човечкиот развој во 2006 година – е со показател од 39 најлоши во Европа (но Португалија, како земја-членка на ЕУ е блиску до неа). Огромни делови од населението се надеваат дека оваа состојба може да биде надмината со влезот на нивната земја во ЕУ, така што барем најсериозните форми на социјалната исклученост би биле избришани.

Но, регионот и неговите жители не можат да го чекаат денот на интеграцијата со ЕУ за да ги решат своите проблеми, ниту пак Брисел ќе биде во можност да го стори тоа. Една добро балансирана *социјална политика* мора да биде на место и да биде ефикасна долго време пред овој предвиден ден, а одговорноста во голема мера е во рацете на креаторите на политиката во регионот. Дури иако нивното досегнување на дејствувањето би можело да биде ограничено, тие мораат да ги бараат најдобрите можни решенија за да најдат баланс помеѓу економската реформа и социјалната кохезија во својата земја. На тој начин, тие исто така треба да вклучат битни социјални субјекти во еден сериозен дијалог за стратегиите на економската реформа и да го вклучат нивниот влез колку што е можно повеќе. Академската консултација ќе им помогне на сите заинтересирани субјекти во изнаоѓањето на најдобрите решенија. Теоријата, како и практиката и научените лекции од другите земји придонесуваат на процесот на дијалогот.

Оваа публикација го покрива прашањето на *социјалната политика* од различни агли, на различни нивоа – од Европа како целина до Југоисточна Европа и понатаму на студиите на случај од регионот на Југоисточна Европа. Таа исто така покрива разни приоди кон *социјалната политика*, дискутирајќи ги концептите и практиката на имплементација од страна на националните и меѓународните субјекти. Според тоа, публикацијата дава опсежен увид во теоријата и практиката на *социјалната политика* и треба да им служи како на академците така и на стручните лица кои работат во владите, политичките партии, синдикатите, организацијата на работодавачите, а исто така и на меѓународните организации како основа за натамошна дискусија, дијалог, дизајн и имплементација на *социјалната политика*.

Политичките фондации како фондацијата Фридрих Еберт, како дел од програмите за развој на меѓународна соработка, играат специфична улога бидејќи нивните главни цели – да ја унапредат демократската транзиција, социјалната вклученост, граѓанското општество и добрата управа – придонесуваат кон воспоставувањето на рамка за стабилност и политики на вклученост - потсетувајќи ги политичките сили за нивната „одговорност да заштитиуваат“ – исто така и во економска смисла. Меѓународната работа на фондацијата Фридрих Еберт е вкоре-

нета во убедувањето и искуството дека развојот на демократските структури и дијалогот помеѓу различните групи на интерес, како и меѓународниот дијалог води до стабилност и мир.

Ја поздравувам иницијативата на *Институтот за социјална работа и социјална политика* на Филозофскиот факултет од *Универзитетот Св. Кирил и Методиј* да се собере оваа научна работа во една сеопфатна публикација и да се дискутираат овие прашања за време на нашата заедничка конференција.

*Стефан Дехнерт, ФЕС-Скопје*

## Вовед

Текстовите кои се наоѓаат во публикацијата „ВРАМУВАЊЕ НОВА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА: актери, димензии и реформи“ произлегуваат од конференцијата организирана од страна на Институтот за социјална работа и социјална политика при Филозофскиот факултет на тема „Современите предизвици во теоријата и практиката на социјалната работа и социјалната политика“. Конференцијата, која беше организирана по повод 50-годишнината од образованието по социјална работа и социјална политика во Македонија, претставуваше исклучителна можност за отворено, критичко и продуктивно дебатирање околу спојот меѓу теоријата и практиката, традицијата и модерното, трендовите и предизвиците во социјалната политика, како на локално/национално ниво така и за согледување на таквите состојби на регионалната и меѓународната сцена. Трудовите на конференцијата беа презентирани во две тематски сесии - социјална работа и социјална политика. Текстовите содржани во оваа публикација се само оние кои беа презентирани и приложени во контекст на тематските сесии за социјална политика.

Од содржински аспект, трудовите во оваа публикација припаѓаат на пет меѓусебно поврзани тематски. Првата тематика претставува збир на текстови кои даваат *компаративна анализа на почетоците, трендовите, пристапите и перспективите во социјалната политика во Европа*. На свој, оригинален начин, авторите на трудовите во оваа целина образложуваат колку времето и просторот во кој се создава и спроведува социјалната политика се важни и колку тријадата општествени науки-социјална политика-социјална работа во Европа укажува на заеднички патеки, но и различни исходи (Хорт); како употребата на методолошкиот пристап - идеален модел на некохерентна целина, даден низ примерот на ОЕЦД земјите, претставува помоќно средство за анализа на различните модели на социјална држава за разлика од традиционалните статистички пристапи (Хадсон); во колкава мера зголеменото влијание на меѓународните актери, транснационалните процеси и различните интермедијатори ефективно ја деполитизираа социјалната политика или колку истите тие придонесуваат за интернационализација на политичките превирања и мобилизации, при тоа давајќи мошне детален опис на таквите состојби во Југоисточна Европа (Стабс/Лендваи); како и наследството и промените во социјалните политики кај постјугословенските земји (Пуљиз).

Втората група на текстови претставува анализа на *социјалната политика во Македонија*, преку согледување на нејзините генерални системски обележја. На тој начин направен е осврт на спецификите на еднoпартиската социјална политика во Македонија до 1990 година (Ружин); приказ на реформските процеси и предизвици во социјалната политика во Македонија по 1990-тите години (Геровска-Митев); како и анализа на двонасочната условеност меѓу социоекономскиот развој и социјалната сигурност (Пејковски).

Трудовите во наредните три тематски целини се совпаѓаат и со насловите на панелите на конференцијата на кои овие текстови беа изложени. Третиот тематски блок го анализира актуелниот принцип на *активација во социјалната политика*. Во оваа група авторите даваат исклучителен придонес во согледува-

њето на моделите на активација и концептуалните карактеристики на мерките за активација применети од страна на различни меѓународни актери и различни политички идеологии (Вуковиќ/Перишиќ); практиката и ефективноста на мерките за активирање на пазарот на трудот применети од страна на УНДП во Македонија (Димовска/Медок); како и екстензивен теоретски приказ на опфатот на активни мерки насочени кон премин од социјални бенифиции кон вработување (Борнарова).

Четвртата група на текстови анализира уште еден мошне актуелен принцип во социјалната политика - *социјалната вклученост*. Авторите на овие текстови преку теоретски и апликативни примери даваат приказ на стратегиите за социјална вклученост преку осврт на искуствата во Словенија (Новак); состојбата со бездомниците во Европа и програмите и услугите за нивна поголема вклученост (Дан); социјалната вклученост на малцинските групи особено во контекст на транзиционите општества (Јашари); како и принципите за добро креирање на политики за социјална вклученост на лицата со хендикеп (Шаврески).

Последната тематска целина ја разработува проблематиката на *владеењето во социјалната политика*. Текстовите во овој домен ги анализираат владините и невладините актери во процесот на креирање, администрирање и лобирање во социјалната политика, пред сè преку анализа на корисноста на концептот повеќестепено владеење во социјалната политика во Албанија (Тахирај); како и преку анализа на синдикатите како социјални партнери во Македонија и состојбите и предизвиците во современиот синдикализам во Европа (Христова).

Сметаме дека приложените текстови во оваа публикација ќе придонесат за афирмирање на актуелните трендови, реформи и предизвици во социјалната политика како во Македонија така и во останатите земји во Југоисточна Европа и пошироко. Се надеваме дека преку критичкиот осврт на националните, регионалните и пошироките европски искуства во социјалните политики, оваа публикација ќе претставува релевантна референца за универзитетите, јавните администрации, невладините актери, синдикатите и сите останати кои имаат интерес во практиките на социјалните држави во ‘старата’ и ‘нова’ Европа.

Маја Геровска Митев

---

**I дел**

**СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА ВО**

**ЕВРОПА - ТРЕНДОВИ И**

**ПЕРСПЕКТИВИ**

**ЗАЕДНИЧКИ ПАТИШТА, ПОИНАКВО ПОТЕКЛО? ПЕДЕСЕТ  
ГОДИНИ ОПШТЕСТВЕНИ НАУКИ И СОЦИЈАЛНА  
ПОЛИТИКА ВО ЕВРОПА**

*Свен Е. О. Хорт*  
Suderturn University College, Шведска

Пленарно обраќање на Меѓународната конференција за социјална работа и социјална политика на Факултетот за социјална наука при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, Република Македонија, 29 септември, 2007 год.

„Победата над илузијата на неизбежност не е ограничена на драматични политички револуции. Таа е дел од вкупната трансформација што ја нерекуваме модернизација и индустријализација, којашто се одвива уште од подемот на трговските градови во подоцнежната фаза на европскиот феудализам. Постоеше и претходна експлозија во поинаква форма којашто започна пред предсократовците и се изгуби околу времето на Александар Велики.“

*Барингтон Мур помладиот (Barrington Moore Jr.) (1978): Неправдата - социјална основа на послушност и револт (Injustice – The Social Bases of Obedience and Revolt). Њујорк: М. Е. Шарп (M. E. Sharp) стр. 462*

**Вовед**

Денес и вчера, ја славиме наставата по социјална политика и социјална работа во Скопје. Така, темата што ја избрав за мојата интервенција овде денеска е „педесет години социјална наука, социјална политика и социјална политичност во Европа“ почнувајќи со „заедничките патишта, различните потекла?“. Времето и просторот не се земаат здраво за готово, сепак течат. Прашалникот е тука за да н# потсети да бидеме претпазливи и реални исто така и на роденден или два. Се разбира, темата до извесен степен ќе ја вклучи и социјалната работа.

Ова е јубилеј, пред 50 години беше моментот на основање на социјалното образование во Скопје, во тоа време главен град на една од составните републики на Федерацијата Југославија. Само малку постар од оваа школа, јас ќе ја искористам можноста да зборувам за работите што ми се мене драги: времето и просторот во кои ние живееме и работиме ја прават социјалната организација во овој дел од светот, во Европа. Педесет години „занимавање со социјална наука и

социјална политика, вршење социјална работа и социјална политичност”. На почетокот, важно е да се нагласи дека јас сум Нордиец – северноевропски викиншки социолог којшто некогаш специјализирал социјална политика и компаративен развој на социјалните држави (кој гледа напред, кон иднината, на поделбата на Исток и Запад во втората половина од XX век и на нејзините импликации денес, на место во Јужна Европа). Постојат ли заеднички патишта или „наследството на минатото” (различните потекла) е сила на којашто с# уште треба да се смета? Можеби и двете се прекрасно заматени?

Да се живее во Шведска и Скандинавија, исто така, значи дека припаѓате на периферијата на Европа (cf Боје (Воје) и Олсон Хорт (Olsson Hort) 1993). Евроскептицизмот беше доминантен начин на мислење откако мојата родна земја се приклучи кон Унијата во 1995 год. Меѓутоа, во смисла на социјална политика, социјалните држави на Скандинавија во никој случај не се периферни, иако се социјални држави на Периферијата. Овие неколку збора може да послужат како почетна воведна забелешка.

### **Европа 1957-2007**

Географијата е важна, па да започнам од крајот на насловот, со Европа, или Евроазија. Важно е и времето – и темпирањето. (cf Флора (Flora) 1999; Терборн (Therborn) 1996 како и (на шведски) глава 1 во SOU 1997:153). Пред педесет години го видовме почетокот на Европската економска заедница, а оваа година ЕУ ја прослави својата педесетгодишница во обединетиот, но задолжен Берлин, каде што знаците од стариот Сид се речиси исчезнати. Денес, во владејачките и интелектуални кругови во Центарот на Европа, расположението може да се окарактеризира како полетно или како некој вид наперченост (cf Андерсон (Anderson) 2007). Исто така, на периферијата постојат оние кои сегашноста ја опишуваат како пресвртна точка. Од новодојденците блиску до мојот дел од светот видов извештаи како „2006 и 2007 беа пресвртни точки во историјата на Естонија. Во економски процут, Естонија што гледа напред претставува успешна приказна меѓу поранешните советски земји. Истовремено, Естонија се мачи со своето советско минато...” Ваквата наперченост многу порано, или пред дваесеттриесет години, \$ се припишуваше на Скандинавија („шведоцентризмот”, на пример) во време кога нејзината социјална држава го достигна својот зенит (Олсон (Olsson) 1990; cf исто и Хајгасеми (Hajighasemi) 2004 и Кангас и Палме (Kangas & Palme) 2005). Оттаму, за многу од нас од овој дел на светот мислам дека е полесно да се задржиме на овој феномен од извесна временска, како и просторна дистанца. 2007 беше одлична година во Европа и за Европа без сомнение, но балонот виси во воздухот (или на берзата), па среде самобендисаноста и самофалењето има и многу самозалажување.

Пред педесет години, народите на Европа само што почнаа со повторна изградба на својот континент по разорувањата од Втората светска војна, Унијата за јаглен и челик од почетокот на педесеттите стана ЕЕЗ, а на Истокот, билатералниот Комекон или ЦМЕА беше нејзин еквивалент по име, иако советското планирање (или земјоделие) никогаш не се потчини на некаков си Брисел како Госплан. Во средината на педесеттите, на Запад беа земјите на НАТО, а на Исток

земјите на Варшавскиот пакт коишто се натпреваруваа во мирно, но понекогаш и застрашувачко вооружување, Студената војна. Берлинскиот ѕид минуваше директно низ Германија; од една страна постоеше Федеративна Република Германија или Западна Германија, а од друга, Германската Демократска Република или Источна Германија. На север, Баренцовото и Балтичкото Море имаа невидливи водени граници, со второво што се протега од Вајборг, северозападно од Ленинград до Росток на неговиот јужен брег. На север на Европа, и Финска и Шведска беа неврзани земји („неутрални“), испреплетени во своите различни судбини, особено доближени до Лошиот голем сосед, додека Норвешка и Данска беа членки на Организацијата на Северноатлантскиот договор, како и дел од семејството на нациите на далечниот Север, или Скандинавија.

По границата меѓу Источна и Западна Германија, на југ дојдоа границите меѓу Германија и Чехословачка, помеѓу (неутралната) Австрија и Чехословачка, Унгарија и (повторно, неутралната по 1948 год.) Југославија. Директно низ Јадранското Море постоеше уште една помалку видлива, но сепак разделувачка граница меѓу Истокот и Западот, помеѓу Италија, од една страна, и Албанија и Југославија, од друга страна. Сепак, понатаму на југ, постоеше југословенската граница со Грција, земја-членка на НАТО. Слушнав, а вчера беше потврдено, дека овде во Скопје се архивите на востаничката грчка Комунистичка партија. Така, не е случајно што за некои граници на Македонија се # уште контроверзни и покрај тоа што БЈРМ од пред една деценија е барем формално прифатена како држава со европска нација.

Во секој случај, Југославија беше поинаква од останатото европско друштво (cf Магаш (Magas) 1992). Од раскилот со Москва и Сталин, Титова Југославија беше неврзана држава во некоја смисла поблиска до новиот и во појавување деколонизиран Трет свет отколку до неврзаните, но со наклоност кон Запад и северноевропски држави како Финска, Шведска и соседна Австрија. Југославија беше дефинитивно европска држава, иако (полу-)тоталитарна во јазикот на новите глобални социјални држави на Харолд Виленски (Harold Wilensky) et consortes (Wilensky 1975; cf исто Wilensky 2002 и Hort 2005a & b), но, и медитеранска земја со граници не само кон Австрија туку и кон Албанија, Бугарија, Грција, Унгарија и Романија, со Италија на другата страна на Јадранското Море и Либија не премногу далеку.

И покрај тоа што геолошкото копно останува исто, поделбата на Европа сега е историја. Империите, како и националните држави доаѓале и си оделе. Од 1991-92 год. веќе не постои Федерацијата на Југославија и покрај силните амбиции од една деценија да се спаси името, ако не и целата нејзина земја. Балканизацијата беше (е?) уште едно име за оваа фрагментација. Исто, Советскиот Сојуз исчезна од картата, а со тоа и Варшавскиот пакт и ЦМЕА. Намето тоа, проширената Европа и нејзината Унија се чини ја надминаа старата поделба на Исток и Запад. Зад сцената, други односи веројатно се од поголемо значење, и се случи и продолжува да се случува уште поважно или барем еднакво важно проширување на НАТО со источните земји. На пример, Македонија го следи овој шаблон и е блиску до членство во НАТО пред какво и да е членство во ЕУ. На површината, Европската унија се протега од Атлантикот до Црно Море, но, овде во Скопје, ве-



ројатно сите сме многу свесни дека има исклучоци во однос на овој модел. Од сите нови национални држави во овој дел од Европа, само Грција и Бугарија се полноправни членки на Унијата. Ако сте студиозни, би можеле да ги додадете Словенија и Романија. Македонија, или БЈРМ, денес припаѓа на оние земји што се на преговарачка маса, заедно со Хрватска, додека Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора и Србија с# уште висат и се далеку од изгледи за тоа. Турција е некаде помеѓу, формално на маса, но конкретно во лимбо, откако Меркел и Саркози ги здружија силите. Не ги споменав Молдавија, Украина, Белорусија, Грузија или Ерменија. Русија на Путин, секако, е името на играта, и – Соединетите Американски Држави. Можеби и Кина, Индија и Индонезија, а да не зборуваме за Израел и Венецуела. Или Куба, и други пропаднати, груби пиратски држави кои де се, де не се на листата. Така, да се повикува на консензус од Вашингтон во европски контекст и не се зема целосно како гром од ведро небо.

### **Социјална политика**

Досега зборував за реална политика и геополитика, моќ, но, не и за социјална политика. Но, имплицирајќи на Европската унија, вие алудирате и на нејзината социјална димензија, на нејзиниот метод на отворена координација и на нејзиниот социјален протокол (cf Јакобсон (Jacobsson) 2004). Можеби и на дури повеќе или помалку универзален европски социјален модел за сите и за секого во контраст со резидуелниот американски социјален модел во кој социјалната заштита е синоним за сиромашните и за програми против сиромаштија – реконструиран Четврт пат, наместо деконструираниот Трет-Прв (cf Хансен, Хорт и Кунле (Hanssen, Hort & Kuhnle) 2007). Во поширока европска перспектива, може да упатите на Социјалната повелба на Европскиот совет и на граѓанските права поврзани со овој корпус. Во Европа, долго време, подолго од педесетгодишен период, постои нешто блиско до „социјална политика“ или масовна/класна политика на национално ниво, иако ограничена на супранационалното.

Меѓутоа, колку што разбрав, во англискиот јазик, социјалната политика е доста скорешен англиски или американски пронајдок видлив, на пример, во насловот на списанието за социјална наука од деведесеттите, објавено од американски универзитетски печат и уредено од американски научник кој живее на далечниот север на Европа. Ова списание е пример за амбиција од академскиот свет да се допре до публика барем делумно надвор од границите на Кулата од слонова коска. Родовата и социјалната политика се во средиштето на интересот на ова списание. Феминистичката политика е на пат да стане горе-долу насочена социјална масовна политика.

Кога движењето на сиромашните, како и на работничката класа дошло на јавната агенда во текот на XIX век во Европа, прашањето на сиромаштијата станало дел и парче од „работничкото прашање“; „ла кестион социал“ (la Question Social) на француски, или „арбаитерфраге“ (Arbeiterfrage) на германски. На периферијата на далечниот север, влегувањето на сиромаштијата во јавност, исто така, значело нормативен став близок до Движењето против пиене, а за трезност, во тоа време, на северот, интернационалистичко народно масовно движење одоздола нагоре со значителна сила. Во новиот Центар, социјалполитик во Вилхел-

минска Германија (Вториот Рајх (Велика Прусија)) беше нова сорта наука и политика одозгора надолу пред воспоставувањето парламентарна демократија, кога во таа земја и во други, беа градени Бизмаршки работнички или шеми за социјално осигурување. Германија стана модел за поголемиот дел од Европа и, како последица, социјалните научници почнаа да зборуваат за дифузија на политиката или учење за политиката (cf Кунле и Хорт (Kuhnle & Hort) 2005).

Денес, би тврдел дека социјалната политика е, исто така, реакција на оној вид учење за политиката на кој сме сведоци во повечерјето на распадот на таканаречените социјалистички држави и на појавата на вистински или западизирани, западен, пазар на трудот во Централна и Источна Европа. Учење под покровителство и водство на меѓународни организации како Светска банка и ОЕЦД. Социјалните безбедносни мрежи еродираа бидејќи купувачите на работна сила имаат превласт, а не се појавија нови, силни синдикати. А имаше малку знаци на крупни зачекорувања кон осигурителни шеми за невработеност иако Меѓународната организација за труд (МОТ) даде с# од себе за промовирање на предностите од такви одредби. Освен ова, ја видовме појавата на други пазари каде луѓето продаваат с# што можат да продадат на оние кои се подготвени да платат пени или две. Некои луѓе, а можеби дури и поважно, некои институции ова го нарекуваат неформална економија, наспроти поофицијалниот или барем малку регулираниот пазар на труд. Други пак, конкретно женските социјални активисти и феминистички истражувачи, оваа неформалност ја нарекуваат ново куќно ропство, трговија со луѓе итн. Социјалната политика е сомнителен терен. И додека неколку држави во Источна и Југоисточна Азија имаат преземено сериозни чекори кон градење институции на социјална држава, насоките на трансформација на старата централна и источноевропска мрежа на социјална безбедност се многу подвосмислени (Ајдукајте (Aidukaite) 2007 и 2004; Кунле, Хатланд и Хорт (Kuhnle, Hatland & Hort) 2001), Хорт и Кунле (Hort & Kuhnle) 2000).

### **Социјална политика и социјална работа**

Социјалната политика и социјалната работа често се користат во програмата на овој состанок, каде што меѓусебно се менуваат како во многу други контексти. За мене е важно да се истакне специфичноста на овие концепти и тие соодветно да се лоцираат. Тие припаѓаат на светот на политиката и на светот на социјалната практика. Во некои земји тие се пошироки отколку на друго место (Олсон, Хорт и Мекмарфи (Olsson, Hort & McMurphy) 1996). Тие веројатно се незаменливи во тоа да го направат светот побезбеден за луѓето. Преку социјалната политика се претставуваат решенија на социјалните дилеми (приватните проблеми стануваат јавни) со намера човечките суштества да се направат похумани и помалку дехуманизирани, помалку сурови. Ова е еден начин разликата меѓу човечките суштества и другите видови да се направи јасна и видлива, цивилизациски процес, ако така милувате. Меѓутоа, добрите намери не се доволни.

Социјалните проблеми се појавуваат кога некој ќе дефинира некое прашање како јавно и социјално, и кога е успешен во создавањето поткрепа за ова или она тврдење. Жртвите, или блиските пријатели и роднини на жртвите на СИДА го дефинираат ХИВ како социјален проблем и бараат интервенција од јавноста, нај-

често од државата, но во ваков случај, може да се бара интервенција и од фармацевтската индустрија, од пазарот. Секако имало случаи во кои прашањето било дефинирано преку спонтана иницијатива од харизматична личност, месијански лидер, но најчесто ова се случува преку формација и мобилизација на ресурси од многу луѓе, преку социјални здруженија и движења. Така, прашањата се формираат со социјални односи, а не со еднонасочна комуникација. Европското трудово движење е класичен пример на овој вид народно општествено масовно движење коешто досегнало далеку надвор од поединечниот агитатор, потчинетиот работник и неговото семејство и пријатели (Олофсон (Olofsson) 1988).

На далечниот север на Европа, ова движење заедно со други движења од кои некои се споменати погоре, антиалкохоличари и жени, како и земјоделци и христијански проповедници, успеаја во трансформирање на старите локални власти на монархијата, парохииите под покровителство на Лутеранската државна црква во коишто исто така слободните селани-сопственици на земја беа вклучени во световните општини и окружни совети одговорни за социјална заштита на локално ниво. Постепено, олеснувањето на сиромаштијата се трансформира во социјални услуги во материјални добра и готовина, образование и здравство особено, во коишто наставниците и социјалните работници станаа улични бирократи под покровителство на избрани политички претставници на новите масовни партии. Кога социјалната држава почна да се распаѓа во деведесеттите, многу општини ги бранеа и ги развиваа овие институции повеќе или помалку сами и станаа „острови на благосостојбата” (Хорт (Hort) 2006; cf исто Хаигасеми (Hajighasemi) 2004). Можеби не е случајност што просечната шведска општина е толку блиску до светскиот просек на единиците на Заедничките ресурси (ЗР) на можниот лауреат на Нобеловата награда Елинор Остром (Elinor Ostrom) (1990; cf исто Ротштајн (Rothstein) 1998). Ова е исто така случај таму каде што локалната и централната власт немаат исто мислење за одење рака под рака, па сепак се обидуваат да прават компромиси и да ја поттикнат самоорганизацијата на неодамна населените обични луѓе (имигранти) во предградијата на големите градови (Хорт (Hort) 2007; cf исто Кодвел (Caudwell) 2006).

За елиминирање преголема народна вклученост, секако, постојат примери на решенија на политика одозгора, реакции за спречување трансфер или разводнување на моќта од Семоќниот спрема обичните. Старите институции понекогаш се обидуваат да се подмладат преку интервенции во нови области кои може да ја загорзат легитимноста на нивната традиционална кауза. Клиентелизмот е еден таков метод (cf Папакостас (Papakostas) 2001). За некои луѓе, Европа е христијански континент. Променетиот однос со текот на времето и во просторот, меѓу горе-долу владејачката (главно католичка) црква и сиромашните, е релевантен случај. Токму во оваа средина разни движења на христијански проповедници пораснаа во други примери на народни општествени масовни движења, а каде што успеаја и одредени форми на социјална работна практика. Згора на тоа, пријателските здруженија или заедници, во многу земји извори на социјалното осигурување, пораснаа во овие соседства.

Раѓањето и растот на современата социјална работа како локална практика и нејзиниот однос со социјалната политика како горе-долу академска дисциплина (настава и истражување) е друг релевантен случај. На патот на европската интеграција, беше роден дискурс на европска социјална политика и ги ревитализира компаративното истражување и настава во институциите за високо образование. Денес, има огромна литература само за оваа тема (на пример Квист и Саари (Kvist & Saari) 2007). Ова поопшто ме доведува до социјалните науки.

### **Општествена наука**

Општествените науки го видоа светлото на денот во зората на XIX век како вистински потомок на Просветлението кога Кралството Господово стана царство на крв, пот и солзи на жените и мажите. Работилниците на светот создадоа световен свет или барем полусветовен. Од старите науки (теологија, медицина, право и филозофија) произлегоа новите културни и општествени науки: историја, географија, економија, политичка наука, социологија, статистика, антропологија итн., с# што ќе ви падне на памет. Тие се стремее да станат професионални академски дисциплини насочени кон решенија на сложеноста на општествениот живот и на човечката организација на општеството. Сепак, со исклучок особено на историјата и на нејзините непосредни соседи, либералните уметности, општествените науки се обидоа да го следат примерот на природните науки. За да стекнат легитимност, тие ја нагласија инструменталноста на науката, во нивниот случај врската со надворешната политика. Сепак, имаше и врска со рефлексивноста на филозофијата и хуманистичките науки, со внатрешната потреба за самокритичност и саморефлексија. На крајот, во повеќето земји општествените науки станаа дел и парче од поле многу поблиско до полето на моќ на политиката и фатени во стапица меѓу универзалноста на науката („вистината“) и домашната обонест на политиката, државата („доброто“). Ова с# уште е прашање на јавната агенда (cf Буравој (Burawoy) 2007).

Созревањето на општествените науки е историја долга повеќе од еден век, тесно поврзана со напредокот на народната вклученост во општествената организација на човечките заедници, при што Европа и Северна Америка, а подоцна и делови на „Третиот свет“, Индија и делови од Латинска Америка се „најдобри практики“. Се надеваме, ова е с# уште во тек, а не во назадување. Промените и трансформациите на овој процес не е секогаш лесно да се одгатнат од периферијата. За да продолжиме, треба да направиме ретроградни движења, да се вратиме пред 1957 год. Од крајот на XIX век, особено француската и германската социјална мисла ги обезбедија неопходните влезни информации кон појавата на силни дисциплини на северноамериканските универзитети. На исток, во Русија „западниот“ пат кон социјалната наука беше нагло стопиран во 1917 год., на пример Потрим Сорокин го напушти Санкт Петербург за Харвард, и овој шаблон продолжи поопшто на Истокот по 1945 год. иако имаше локални варијации низ Централна и Источна Европа (Полска, на пример). На Исток, мислата на светите велики татковци (Маркс и Енгелс) беше канонизирана и затапена во црковно-хиерархиски манир повеќе од половина век. По Втората светска војна, северноамериканската социјална наука имаше достигнато висока точка видлива, на пример, во важноста на универзалниот систем на социјална мисла поврзан со името

на Талкот Парсонс (Talcott Parsons) и во социјалните технологии напреднати со емпириските социјални истражувачи (во многу случаи емигранти од Централна Европа регрутирани во војната против нацизмот и фашизмот) (cf Флора (Flora) 1999; Валерштајн (Wallerstein) 1996; Химелштранд (Himmelstrand) 1984; Милс (Mills) 1959).

Западна Европа го следеше примерот, повторно со локална варијација, и го зацврсти тековниот процес, иако, на почетокот, структурата на влезните информации беше обратна. Конкретно, социјалните науки на помалите земји дојдоа под силно влијание од северноамериканската социјална наука. Емпириското социјално истражување во повеќето европски земји, анкетното истражување особено, се развија во согласност со тие во Северна Америка, а многу европски социјални научници минаа една година или две во САД. Таков беше случајот и во скандинавските земји, како и во повеќето други земји во Западна Европа. Социјалната наука се предаваше на универзитетите и на другите високообразовни институции низ Западна Европа со поглед на најнапредните теории и методологии формиранни далеку од бојното поле во Европа. Сепак, повторното размислување за вистината, доброто и злото што се појавија во социјалната наука на САД на крајот од Првата студена војна, се отворија за враќање на критичкото и рефлексивното мислење и во Западна Европа. Особено поголемите нации, Франција и Германија како зачетници, негуваа група интелектуалци кои ја преиспитуваа примената мудрост со ефект, исто така, и на другата страна од Атлантикот. На периферијата, исто така постоеја некои пробиви вредни за помен.

### **Различни потекла**

Така, од почетокот и од средината на педесеттите, беше во тек конкретен развој на социјалните науки во Западна Европа. Тие станаа „модернизирани“ (универзализирани и диверсифицирани), согласно со новата доминанта или Хегемон, како што некои би го нарекле, бидејќи претходната континентална културна доминанта, Прусија, победникот зад Вториот и Третиот Рајх, во 1947 год. беше укината. Но, американизацијата и западизацијата никогаш не биле целосно компатибилни и низ Западна Европа, разновидноста истовремено се зголеми и се намали за време на повоените децении. Претходно, Советот на Европа се обиде да го опфати сиот континент и успеа да напише Социјална повелба. Наспроти тоа, во 1957 год., Договорот од Рим потпишан од шест земји инспирира уште седум, вклучително Швајцарија, да формираат уште една трговска зона (ЕФТА) неколку години подоцна. Со крајот на Првата студена војна, пречките за европската интеграција престанаа и иако беа многу, на крајот, единствениот пазар беше на пат во осумдесеттите. Со тоа, и гласовите за социјална Европа си пробија пат до јавноста. Така, социјалната политика на Западна Европа стави печат на новата Унија кога во 1991 год., г-ѓа Тачер и нејзината „Јуканија“ (од УК, што се изговара „ју кеј“, заб. пр.) успеаја да се извлечат од социјалната димензија.

Вчера и денеска славиме 50 години од Факултетот за социјална работа при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ овде во Скопје, во истата година кога Европската унија ја слави својата 50-годишница. Факултетот бил основан од југословенската држава којашто низ целиот повоен период беше фатена помеѓу

Истокот и Западот. Сепак, Титова Југославија се обиде да ја пробие политиката на опколување на Западот и Истокот и рано покажа амбиција да создаде нови пријатели под сопствени услови. Неутралните од Западна Европа беа едно такво пријателство и размена започна и на полето на социјалната политика, социјалната работа и социјалните науки. На почетокот, на школите кои беа формирани во Југославија на почетокот од педесеттите, постоеше размена со Северна Европа. Од скандинавска перспектива, во фокусот секако беа главните градови и универзитетите од северот: Белград, Загреб, Љубљана. Колку Скандинавци дошле до Скопје за време на раните повоени години, с# уште е отворено за истражување. Во секој случај, Факултетот за социјална наука на овој универзитет ги преживеа природните и човечките катастрофи, земјотресот (1963 год.), како и распаѓањето на државата речиси 30 години подоцна. Тој продолжи да ги обучува луѓето во двосмислените служби-близначки на бирократијата и хуманоста. Тој е с# уште тука, со нас денеска, сосема жив со око или две насочени кон ископување на иднината.

### **Заеднички патишта**

Педесет години оваа република остана надвор од с# поголемата Унија на држави во Европа. Со распадат на Југославија, народот и државата на Македонија влегоа на нов и тежок пат. Досега, Македонија го избегна спектарот на етничко чистење (cf Ман (Mann) 2005). Најверојатно, тоа е пат кон Европа и кон Европската унија. Чекор по чекор, поранешните југословенски републики влегоа во Куката што ја градат Унијата и нејзините народи. Словенија припаѓаше на тие што рано влегоа, а од јануари оваа година е и дел од Евроленд, прва меѓу централноевропските членки од 2004 год., и пред Полска, Унгарија и Чешката Република; вистинска „пресвртница“? (cf Станојевиќ 2007). За повеќето членки и набљудувачи на Унијата, Хрватска ќе биде најверојатно земја-членка, додека судбините на Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Црна Гора и Србија се широко отворени. Отоманско-руската сенка се надвива над Балканот, иако и Романија и Бугарија успеаја да ја минат вратата на почетокот од оваа година, според мене, многу ветувачки настан. Исто така, и за нас коишто сме вклучени во социјалната политика, социјалната работа, социјалната наука и социјалната политичност.

Од крајот на деведесеттите, јас бев дел од норвешката „мировна“ иницијатива насочена кон универзитетска соработка во социјалните науки меѓу поранешните југословенски републики. Со тоа имав можност да проповедам за доблестите на градењето социјални институции и да дискутирам за пороците (социјала, држава, институции, градење) на истиот проект. Во Северна Европа, не само во академските и елитните кругови туку и меѓу оние кои имаат (имале) посебен однос спрема овој дел од Јужна Европа, постои искрен интерес за судбината на новиот Балкан, иако повремено можеби премногу партиски обоен. Во Коњиц, меѓу Сараево и Мостар, беше поддржана меѓународна летна школа за социјална наука од оваа норвешка иницијатива (всушност таа с# уште јакне), а подоцна беа одржани извесен број семинари со учесници од овој дел на светот, како и од далечниот север на Европа (Кунле и Соколовиќ (Kuhnle and Sokolovic) 2003 вклучително и Линдвал (Lindvall) во овој том). Амбицијата беше да се

надминат воените непријателства далеку од воените фронтови и да се подобри соработката на академско ниво во рамките на поранешната Федерација и меѓу европските научници, без разлика на граѓанската или етничката националност. Во Берген, Норвешка, како и во кампусот на Интер-универзитетот во Дубровник, студентите и научниците се состанаа да дискутираат за современите предизвици на социјалната политика и социјалната работа (Кунле (Kuhle) 2005). Според мене, ова беше плодна програма, иако не без пречки. Повозрасните колеги од Загреб и Белград воспитани според Ѓилас, Кардељ и Тито полесно разговараа меѓусебно отколку помладите од истите градови и универзитети со воена интелектуална формација. Кулите од слонова коска не останаа непогодени од затворите, граѓанските војни и етничкиот национализам.

Универзитетите на јужнословенска Европа продолжија и најверојатно ќе продолжат со академска соработка, како меѓу разните нови држави и републики (сите освен Црна Гора и територијата Косово се претставени од академски лица овде, на оваа Конференција денеска), така и во рамките на проширената Унија. Студентите и научниците доаѓаат и си одат меѓу земјите во и низ целата унија, кога неопходните економски ресурси се достапни преку разни програми Еразмо, Лине и Сократ. Исто и тие од социјалните науки. На пример, скандинавската социјална политика продолжи да ги зачудува оние што се активни во градењето социјално општество и држава. Исто така, и улогата на социјалните движења и силата на синдикалното движење на далечниот Север (Кјелберг (Kjellberg) 2007). Во овој дел од светот, еден шведски универзитет и неговата Школа за социјална работа беа особено активни на ова поле на високото образование. Ова се ветувачки знаци, но сè уште е прерано да се прогласи победа за цивилизирачкиот процес. Сепак, човечките општества се сурови, насилни општества, и ова е факт што социјалната политика, социјалната работа и социјалните науки мора да го признаат и да го земат предвид. На пример, тоа што Курдистан во сегашноста (а можеби и „засекогаш“) е дел од европската или западната евроазиска гранична зона спрема Ирак и Иран, дел од Месопотамија.

### **Кон крајот**

Важна е и демографијата. Освен етничкиот национализам, има и граѓански национализам (cf Наирн (Nairn) 1999). Европа сè уште не е обединета. Далеку од тоа. Преоптоварениот Устав којшто беше отфрлен од гласачите во Франција и во Холандија беше преименуван и дури може и да биде усвоен во претстојните години, но најверојатно без да вроди со уште попроширена и попартиципативна заедница на Унијата. Одозгора надолу е поредокот на денешницата. Сепак, чадот што доаѓа од Берлин, Париз, Лондон и Брисел не дава јасен сигнал. Дали ќе има Унија што се протега од Атлантикот до Урал е отворено прашање коешто најверојатно чека одговор во далечната иднина. Сега, Русија е издвоен свет, додека Турција ја одбиваат. Стариот Сид беше урнат, но нови го здогледаа светлото на денот. Балканските граници спрема југозапад постојано се движат околу Косово. Еден вид ничија земја под НАТО, но надвор од Унијата, се појавува од Белорусија до Молдавија. Магнати и мигранти отсекаде се обидуваат да влезат во Фештунг Еуропа (Festung Europa) со нови и потешки предизвици и за социјал-

ните работници, како и за креаторите на социјалната политика, а да не ги споме-нуваме социјалните научници. Стегата на глобално-регионалниот евроазиски па-зар изгледа цврста и солидна. Така, победата над илузијата на неизбежност е загрозен вид.

Сепак, има и знаци на надеж, на спонтан, како и на организиран отпор и демократска и народна преродба одоздола нагоре. Унијата е и политички проект. Во нејзиниот центар, како и на перифериите, се подготвуваат обиди за поврзува-ње и констелации меѓу двата вида поларни спротивности и повремено бавно се движат напред совледувајќи ја инертноста. До извесен степен, мигрантските ра-ботници и нивните семејства се заштитени од националните синдикати, а во не-кои случаи и од работодавачите, особено преку партнерствата развиени за време на корпорациското владеење. Транснационалните, како и националните активис-ти за човекови права постојано вршат притисок врз владите преку лобирање во медиумите и преку ненадејни акции. Верските активисти ги здружуваат силите со далечните соверници, феминистите со борците против трговија со луѓе и про-тив организаторите на секс и робовски работници итн. итн. Од перспектива на социјалната политика, постојат очигледни разлики, како и сличности меѓу исто-риските аболиционистички и денешните движења против смртната казна. Европ-скиот парламент е речиси безусловно немоќен, но повремено многу видлив и способен да ги направи евроазиската замислена заедница и заедници свети. Згора на тоа, од ведрата страна, млади и високо образовани луѓе од внатрешноста на Унијата и надвор од неа бргу се движат од едно место на друго, од еден универ-зитет на друг, непотчинети на моќта на денешницата и во интеракција со слобод-но движечките критичари, интелектуалци и социјални научници. Дали таквите движења ќе се претопат во нешто поголемо и пограндиозно тешко е да се каже. Оттаму, социјалната правда и социјалната политика висат во воздухот и останува да се види дали некој може да го понесе прашањето во центарот на моќта. Соци-јалните јазови меѓу северозападна и југоисточна Европа пораснаа со проширува-њето на Унијата (надвор од северноамериканските нивоа) и ќе продолжат со тоа ако и кога сегашните земји-кандидатки ќе влезат во неа. Дали или не социјална Европа ќе го види светлото на денот во текот на сегашната ера на глобализација треба да се испитува на најдобар можен начин, претпазливо и реално. Педесет го-дини по повторното основање на „Европа“ во Рим и по почетоките на социјално-то образование во александриско Скопје, треба да се извршат итни задачи и да се направи иднина за сите заинтересирани за организирање социјална правда и хумани општества.



### **Користена литература:**

Ајдукајте, Ј (Aidukaite, J) (2007): „Старите теории на социјална држава и новите режими на социјална држава во Источна Европа: предизвици и импликации?” (“Old Welfare State Theories and New Welfare State Regimes in Eastern Europe: Challenges and Implications?”) труд презентирани на Конференцијата на ЕСПА-мрежата за социјална политика во Европа: Менување на парадигмите во проширена Европа” (ESPANet Conference Social Policy in Europe: Changing Paradigms in an enlarging Europe”) Виена, 20-22 септ.

- (2004): Појавата на пост-социјалистичката социјална држава. (The Emergence of the Post-Socialist Welfare State). Худинге (Huddinge): Универзитетски печат на Селдертерн (Södertörn University Press)

Андерсон, П (Anderson, P) (2007): „Опишување на Европа” (“Depicting Europe”), Лондонска ревија на книги (London Review of Books) 20 септ.

Барингтон Мур помладиот (Barrington Moore Jr.) (1978): Неправдата – социјална основа за послушност и револт (Injustice – The Social Bases of Obedience and Revolt). Њујорк: М Е Шарп (М Е Sharp)

Боје, Т П и Олсон Хорт, С Е (Boje, T P & Olsson Hort, S E) (1993): Скандинавија во една Нова Европа (Scandinavia in a New Europe). Осло: Скандинавски универзитетски печат (Scandinavian University Press)

Буравој, М (Burawoy, M) (2007): „За јавната социологија” (“For Public Sociology”) во Клосон (Clawson et al) (едиции) Јавна социологија (Public Sociology). Беркли: Печат на Универзитетот во Калифорнија (University of California Press)

Кодвел, К (Caudwell, C) (2006): “Муслиманите во предградието на социјалната држава” (“Muslims on the outskirts of the Welfare State”). Магазин Њујорк Тајмс (New York Times Magazine) 5 фев.

Клосон, Д (Clawson, D et al) (едиции) (2007): Јавната социологија – петнаесет еминентни социолози дебатираат за политиката и за професијата во XXI век (Public Sociology – Fifteen Eminent Sociologists Debate Politics and the Profession in the Twenty-first Century). Беркли: Печат на Универзитетот во Калифорнија (University of California Press)

Ѓилас, М (1981): Тито – Приказната однатре (Tito – The Story from Inside). Лондон: Вајденфелд и Николсон (Weidenfeld & Nicholson)

Флора, П (Flora, P) (едиција) (1999): Формирање држави, градење нации и масовна политика во Европа – теоријата на Штајн Рокан (State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe – the Theory of Stein Rokkan). Оксфорд: Универзитетски печат на Оксфорд (Oxford U P)

Хајгасеми, А (Hajjighasemi, A) (2004): Трансформацијата на шведскиот социјален систем: факт или фикција (The Transformation of the Swedish Welfare System: Fact or Fiction). Худинге (Huddinge): Универзитетски печат на Селдертерн (Södertörn University Press)

Хансен Х, Хорт С Е О и Кунле, С (Hansen, H, Hort S E O & Kuhnle, S) (2007): „Глобализацијата и скандинавскиот социјален модел” (“Globalization and the Scandinavian Welfare Model.”) труд презентирани на работилницата „Владејачката глобална социјална политика и Источна Азија” (“Governing Global Social Policy and East Asia”), Тајпеј мај 2007 год.

Химелштранд, У (Himmelstrand, U) (едиција) (1986): Социологијата: од криза до наука (Sociology: From Crisis to Science). Том 1 и 2 Лондон: Сеџ (Sage)

Хорт, С Е О (во печат) (Hort, S E O): „Растечката циркулација на Евро-Турците во про-Турска и евро-скептична Шведска – истражување на транснационалноста на замислената заедница во балтичко-скандинавското урбано граѓанско општество” (“The growing circulation of Euroturk in pro-Turkish and euro-sceptical Sweden - Exploring the trans-nationality of an imagined community in Baltic-Scandinavian urban civil society”). Во Т Кукукчан (Т Күкүкчан) (едиции) Допрва треба да се одлучи за насловот, Истамбул

Хорт, С Е О (Hort, S E O) (2006): „Острови на благосостојбата” (“Islands of welfare”) во А Екстрем А (Ekström) (едиција) Дигитална благосостојба (Digital Welfare). Стокхолм: Глобален предизвик (Global Challenge)

Хорт, С Е О (Hort, S E O) (2005a): „По војната – благосостојба? Ископување на иднината на социјалната политика во Југо-источна Европа – кон европски социјален модел?” (“After warfare – welfare? Excavating the Future of Social Policy in South Eastern Europe – Towards a European Welfare Model?”) во С Кунле (S Kuhnle) (едиција) Развојот на социјалната политика во Југо-источна Европа: надворешни влијанија и домашни сили (Social Policy Development in South Eastern Europe: Outside Influences and Domestic Forces). Берген: Роканцентрет (Rokkancentret) (Извештај бр. 2)

- (2005b): „Географијата на компаративното истражување на социјалните држави – коментар” (“The Geography of Comparative Welfare State Research – a Comment”). Глобална социјална политика (Global Social Policy) том 5 бр. 1

Хорт, С Е О и Кунле, С (Hort, S E O & Kuhnle, S) (2000): „Доаѓањето на Источните и Југо-источно азиските социјални држави” (“The Coming of East and Southeast Asian welfare States”) во Журналот на европската социјална политика (Journal of European Social Policy) том 10 бр. 2 (мај)

Јакобсон, К (Jacobsson, K) (2004): „Меките регулативи и суптилните трансформации на државите: случајот на политиката на ЕУ за вработување” (“Soft regulations and the subtle transformations of the states: the case of EU Employment Policy”) Журнал на европската социјална политика (Journal of European Social Policy) том 14 бр. 4

Кангас, О и Палме Ј (Kangas, O & Palme J) (едиции) (2005): Социјалната политика и економскиот развој во Нордиските земји (Social policy and economic development in the Nordic countries). Лондон: Палгрејв Макмилан (Palgrave MacMillan)

Кјелберг, А (Kjellberg, A) (2007): „Шведскиот синдикален систем во транзиција: висока, но опаѓачка густина на синдикатите” (“The Swedish Trade Union System in Transition: High but Falling Union Density”) во К Фелан (C Phelan) (едиција) Ревитализација на синдикатите (Trade Union Revitalisation). Оксфорд: Питер Ланг (Peter Lang)

Кунле, С (Kuhnle, S) (едиција) (2005): Развојот на социјалната политика во Југо-источна Европа: надворешни влијанија и домашни сили (Social Policy Development in South Eastern Europe: Outside Influences and Domestic Forces). Берген: Роканцентрет (Rokkancentret) (Извештај бр. 2)

Кунле, С, Хатланд, А и Хорт, С Е О (Kuhnle, S, Hatland, A & Hort, S E O) (2001): „Социјална држава пријателска спрема работата и семејството: поуки од Европа” (“Work-Family Friendly Welfare State: Lessons from Europe”) во АСЕМ/Светска Банка (ASEM/World Bank) (едиции) Флексибилност наспроти безбедност? Социјалната политика и пазарот на труд во Европа и Источна Азија (Flexibility vs. Security? Social Policy and the Labour Market in Europe and East Asia). Сеул: Корејска асоцијација за социјално осигурување (Korean Social Security Association)

Кунле, С и Хорт С Е О (Kuhnle, S & Hort S E O) (2005): Развојната социјална држава во Скандинавија: поуки за Светот во развој (The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the developing World). Женева: УНРИСД (UNRISD) (работен документ бр. )

Кунле, С и Соколовиќ, Д (Kuhnle, S & Sokolovic, D) (едиции) (2003): Балканот: потрага по решенија (The Balkans: Searching for Solutions). Берген: Роканцентрет (Rokkacentret) (Извештај бр. 3)

Квист, Ј и Саари, Ј (Kvist, J & Saari, J) (едиции): Европеизацијата на социјалната заштита (The Europeanisation of social protection). Бристол: Печат на политиката (The Policy Press)

Линдвал, Д (Lindvall, D) (2003): „Босна и Херцеговина“ (“Bosnia-Herzegovina”) во С Кунле и Д Соколовиќ (S Kuhnle & D Sokolovic) (едиции) (2003): Балканот: потрага по решенија (The Balkans: Searching for Solutions). Берген: Роканцентрет Rokkacentret (Извештај бр. 3)

Магаш, Б (Magas, B) (1992): Деструкцијата на Југославија (The Destruction of Yugoslavia). Лондон: Версо (Verso)

Ман, М (Mann, M) (2005): Темната страна на демократијата – објаснување на етничкото чистење (The Dark Side of Democracy – Explaining Ethnic Cleansing). Кембриџ: Универзитетски печат на Кембриџ (Cambridge U P)

Милс, К В (Mills, C W) (1959): Социолошката имагинација (The Sociological Imagination). Њујорк: Универзитетски печат на Оксфорд (Oxford U P)

Наирн, Т (Nairn, T) (1999): Лицата на национализмот – навраќање на Јанус (Faces of Nationalism – Janus Revisited). Лондон: Версо (Verso)

Олофсон, Г (Olofsson, G) (1988): „По движењето на работничката класа? (“After the Working Class Movement?”) Acta Sociologica том 31 бр. 1

Олсон, С Е (Olsson, S E) (1990): Социјалната политика и социјалната држава во Шведска (Social Policy and Welfare State in Sweden). Лунд: Аркив (Arkiv) (второ издание 1993)

Олсон Хорт, С Е и Мекмарфи, М (Olsson Hort, S E & McMurphy, M) (1996): „Социјалната работа во институционалната социјална држава“ (“Social Work in the Institutional Welfare State”) во Д Елиот, Т Вотс и Н Мејадис (D Elliott, T Watts & N Mayades) (едиции) Меѓународен прирачник за теоријата и праксата на социјалната работа (International Handbook on Social Work Theory and Practice), Гринвуд прес (Greenwood Press), Вестпорт, СТ

Остром, Е (Ostrom, E) (1990): Владеење со обичните - еволуцијата на институциите за колективна акција (Governing the Commons - The Evolution of Institutions for Collective Action). Беркли: Печат на Универзитетот во Калифорнија (University of California Press)

Папакостас, А (Papakostas, A) (2001): „Зошто нема клиентелизам во Скандинавија? Студија за шведскиот и грчкиот редослед на развој“ (“Why is there no clientelism in Scandinavia? A Study of the Swedish and Greek Sequences of Development”) во С Пјатони (S Piattoni) (едиција) Клиентелизам, интереси и демократско претставување (Clientelism, Interests, and Democratic Representation). Кембриџ: Универзитетски печат на Кембриџ (Cambridge U P)

Ротштајн, Б (Rothstein, B) (1998): Само институциите се важни - моралот и политичката логика на универзалната социјална држава (Just Institutions Matters – The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State). Кембриџ: Универзитетски печат на Кембриџ (Cambridge U P)

Социјална политика (разни прашања 1994-2007) (Social Politics (various issues 1994-2007)) Журнал на меѓународните студии по род, држава и општество (Journal of International Studies in Gender, State and Society). Универзитетски печат на Оксфорд (Oxford University Press)

SOU 1997:173: Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet. Стокхолм: Министерство за труд (на шведски)

Станоевиќ, М (Stanojevic, M) (2007) „Синдикатите во Словенија” (“Trade Unions in Slovenia”) во К Фелан (C Phelan) (едиција) Ревитализација на синдикатите (Trade Union Revitalisation). Оксфорд: Питер Ланг (Peter Lang)

Терборн, Г (Therborn, G) (1996): Европската модерна и понатаму – траекториите на европските општества 1945-2000 (European Modernity and Beyond – the Trajectories of European Societies 1945-2000). Лондон: Рутлиц (Routledge)

Валерштајн, (Wallerstein, I et al) (1996): Отворете ги социјалните науки: извештај на Гулбенкијанската комисија за реструктурирањето на социјалните науки (Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences). Стенфорд: Универзитетски печат на Стенфорд (Stanford U P)

Виленски, Х (Wilensky, H) (2002): Богати демократии (Rich Democracies). Беркли: Печат на Универзитетот во Калифорнија (University of California Press)

- (1975): Социјалната држава и еднаквоста (The Welfare State and Equality). Беркли: Печат на Универзитетот во Калифорнија (University of California Press)

Предизвиците при класифицирање на типови социјална држава: Опфаќање на продуктивните и заштитните димензии на социјалната политика

## **ПРЕДИЗВИЦИТЕ ПРИ КЛАСИФИЦИРАЊЕ НА ТИПОВИ СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА: ОПФАЌАЊЕ НА ПРОДУКТИВНИТЕ И ЗАШТИТНИТЕ ДИМЕНЗИИ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА**

*Дон Хадсон и Штефан Кухнер<sup>±</sup>*

*Универзитет од Јорк, Обединето Кралство*

### **1. Вовед: Проблемот на варијаблата на зависност**

С# поголем број компаративни студии во социјалната политика даваат осврт на прашања поврзани со сигурноста и важноста на макроквантитативните пристапи, укажувајќи на зголемена свест за она што се нарекува „проблем на варијабла на зависност“ на компаративното истражување во социјалната заштита. Како што покажа Кухнер (2007), ова е повеќе од мал технички или методолошки проблем бидејќи најчесто користените мерки засновани на социјалните трошоци на „промена на социјалната држава“ често произведуваат конфликтни одговори на клучните прашања во истражувањето за природата на скорешните процеси на промена на социјалната држава. Иако имаше доста напредок во обидите да се решат слабостите во клучните мерки на макро ниво при напорите на социјалната држава, „проблемот на варијаблата на зависност“ е с# уште сржта на битни методолошки дебати при компаративното истражување на социјалната држава (види пр. Кастелс 2004; Класен и Сигел, 2007). Еден значаен исход од овие интелектуални дискусии во последниве години е разбирањето дека пристапи на единствена епистемологија се помалку посакувани од комбинации на големи -н скици на квантитативни и квалитативни студии на случај. Дури и во квантитативно информираната литература, научниците с# повеќе ставаат акцент врз важноста да се расправа за мултидимензионалноста на концептот на „промена на социјалната држава“ – со други зборови: истражување со единствен индикатор (а треба да додадеме и: истражување со единствен домен) е склоно кон давање симплистички и – во најлош случај – погрешни процени за траекториите на реформите во социјалната заштита кај зрелите социјални држави.

Истовремено, и поради релевантни причини, долгата постоечка дебата во врска со прашањето како можеме точно и целисходно да ги класифицираме разновидните социјални држави кои ги наоѓаме низ земјите со висок приход на

---

<sup>±</sup> Двата автора се предавачи по социјална политика на Универзитетот Јорк, Велика Британија.

ОЕЦД с# повеќе се карактеризира со разидување на мислења (види Абрахамсон, 1999; Артс и Гелисен, 2002). За најголемиот дел научниците се согласија (сепак најчесто имплицитно) дека фокусот на социјалните права, социјалната стратификација и мешавина на социјални пакети во *Три света на социјалниот капитализам* на Еспинг-Андерсен е логичен. Како и да е, с# повеќе научниците тврдат дека е потребна поширока концепција на декомодификација или стратификација. На пример, се тврдеше дека широкото прифаќање на политиките од типот на „состојба на вработеност“ претставуваат вид на „административна рекомодификација“ во која државата користи интервенции на социјална политика за да ја зајакне економската конкурентност и да го поддржи пазарот (Холден 2003). Еванс и Церни (2003) – меѓу другите – наведуваат на мислење дека социјалната држава е заменета од „натпреварувачка држава“, со традиционална заштита од типот на социјално осигурување која постепено се расклопува во корист на построги и не толку великодушни типови политика на состојба на вработеност. Во сличен дух, други тврдат дека појавувањето на постиндустријската економија на знаење ги има доведено (или ќе ги доведе) државите да ставаат с# поголем акцент врз социјалното и човечкото инвестирање, преку активности за обука како дел од АППТ или, повообичаено, со ставање на поголем акцент на образовната политика (Рум, 2002). Пишувајќи уште поопшто, Кастелс и Химанен (2002) тврдат дека некои социјални држави ги адаптирале своите структури во светлото на новото информатичко општество. Сепак, тие тврдат дека природата на оваа промена е далеку од тоа да има еден правец и наведуваат дека два од водечките кандидати за статусот на „информатичко општество“ – САД и Финска – следат доста различни патеки при реформирањето на нивните социјални држави за да ја образложат оваа промена. Сево ова сугерира дека истражувачите заинтересирани за класификација на типови на социјална заштита мора да ги земат предвид продуктивните и заштитните елементи на социјалната заштита – еднодимензионален фокус на заштитната намера на социјалните држави нема да може да обезбеди увид за кои било од гореспомнатите дебати.

„Проблемот на варијабла на зависност“ е овде значаен бидејќи класификацијата на типови на социјална заштита зависи од одредените податоци кои се користат за мерење на одредени заштитни или продуктивни елементи на социјални политики. Интересно е дека исто така постои растечка методолошка дебата во самата литература бидејќи истражувачите имаат предложено различни статистички техники за пресметување на членството на одредени типови на социјална заштита врз основа на повеќе димензии. Како што ќе покажеме во трудов, одлуките за или против кои било од овие техники не се нејасна точка. Ќе ги истакнеме наодите на три различни техники за пресметување на продуктивно-заштитните идеални типови на социјална заштита: индексите на додавање со помош на податоци оценети со z, анализата на кластери и анализата на идеалниот тип на некохерентна целина. При тоа, тврдиме дека скорешно развиената анализа на идеален тип на некохерентна целина нуди многу повеќе во споредба со потрадиционалните статистички техники и – се разбира – нуди највалидни резултати.

## **2. Класифицирање на социјалните држави: проблем на мерки или методи?**

Современата литература за типови на социјални држави е во основа формирана од Еспинг-Андерсен. Неговиот класик *Трите света на социјалниот капитализм* (Еспинг-Андерсен, 1990) ги проучува социјалните права, социјалната стратификација и мешавината на социјални пакети со цел да се намали разновидноста на конкретните социјални држави кои ги наоѓаме во економски развиените капиталистички држави на помал број идеални типови. Преку широка анализа на податоци и, особено, преку развивање иновативен индекс на декомодикација кој црпи од административни податоци за системите на социјално осигурување како полномошник за силата на социјалните права, Еспинг-Андерсен идентификува трихотомија на идеалните типови кои ги именува како либерални, корпоративни и социјалдемократски режими на социјална заштита. И покрај (или, можеби, поради) истакнатоста на Еспинг-Андерсен во оваа дебата, неговата работа е оспорувана од многу научници. Скругс и Ален (2006) исто така и Скругс (2007) ја имаат упатено до ден денес можеби најдиректната *методолошка критика* за постапката на пресметување на Еспинг-Андерсен. Конкретно, тие тврдат дека употребата на стандардни девијации од средната вредност за пресметување на неговиот декомофикациски индекс може да создаде „неоправдан дисконтинуитет во оценувањето“ (Скругс и Ален 2006: 58) бидејќи земји со слични резултати нешто под или нешто над една стандардна девијација добиваат доста различни оценки преку оваа метода (со што, на пример, една земја која ги принудува луѓето да чекаат 10 дена пред да дадат барање за бенефиции за невработени ќе добие еден поен од 3 за оваа одлика, но земја каде што времето на чекање е 9 дена ќе добие оценка 2 од 3). Како последица Скругс и Ален (2006), како и Скругс (2007) ги протежираат пристапите кои користат стандардизирани Z-оцени за секој композит, за пресметување на севкупната оценка на великодушност на социјалната заштита. Генерално гледано, Z-оценката мери колку далеку првичните вредности отстапуваат од соодветната средна вредност; позитивна Z-оценка укажува дека опсервацијата е поголема од средната вредност, додека негативните оценки посочуваат бројка под средната вредност. Пресметувањето на Z-оценките е стравична алатка за составување индекси кои комбинираат податоци од палета различни мерки бидејќи тие ги *стандардизираат* оценките во општ формат за податоците, потоа да можат да се додаваат или да се упросечуваат за пресметување на единствен вкупен индекс на додавање. Освен употребата на Скругс и Ален (2006) на пристапот за опишување мерка на заштитната намера на социјалната помош, Рум (2000) распоредува Z-оценки при развивање прототип на индекс на „режими за човечко инвестирање“ којшто ја опишува нивната продуктивна намера. Обете групи истражувачи користат Z-оценки за да состават кумулативен индекс што им овозможува да ги рангираат државите врз основа на нивните заштитни и продуктивни намери.

Иако се корисни за рангирање на државите, индексните мерки може да се покажат како попроблематични во однос на нивното класифицирање, иако се чини дека ова прашање не го мачело многу Еспинг-Андерсен. Пософистицирана алтернатива произлегува од анализата на кластери. Па така, на пример, Пауел и Барриентос

(2004) употребуваат анализа на кластери за проучување на членството на режимите за социјална заштита врз основа на податоци слични на оние на Еспинг-Андерсен и со нови компоненти како што е мешавината на социјални пакети и (со потврда кон прашањето на продуктивна намера) расходите на активната политика на пазарот на труд (АППТ) додадени како добра мерка. Навистина, Пауел и Барриентос (2004: 91) делуваат доста уверени во доблестите на анализата на кластери во споредба со другите расположиви техники кога изјавуваат дека „анализата на кластери се покажа како најефективна и најшироко користена техника за идентификување на режимите на социјална заштита“. Во суштина, анализата на кластери е статистичка алатка за откривање структури во кое било множество податоци. Тоа е истражувачка алатка која групира случаи (или земји) на таков начин што степенот на (статистичка) поврзаност меѓу два објекта е максимален ако тие припаѓаат на иста група, а минимален во спротивно. Хиерархиската анализа на кластери користи процедура со чекори во која случаите се комбинираат во кластери, кои потоа се комбинираат понатаму во подкластери – според тоа, конкретниот број кластери се одредува единствено преку самите податоци. Прилично на нееднаков начин, кластерирањето на таканаречените К-средни вредности користи сличен основен принцип, но дозволува (читај принудува) фиксирање на бројот на кластерски центри од страна на корисникот. Најважно е дека обете техники с# уште се потпираат на почетното пресметување на Z-оценките за секој применет индикатор.

Она што е заедничко за сите овие техники е дека се засноваат врз просечни средни вредности кои може да ги маскираат важните елементи на разновидност меѓу државите. Како последица, тие се особено склони кон ефекти на екстремна вредност, т.е. ако земјата е извонредно силна или слаба во една димензија тогаш ова може да доведе до несакано влијание врз нејзината класификација; ова е – се разбира – особено проблем за пресметувањето на индексите на додавање – каде земја која е просечна и во продуктивните и во заштитните одлики може да биде рангирана на исто место како квалитативно многу различна држава која е многу силна во нејзините продуктивни одлики, но многу слаба во нејзините заштитни одлики – но, проблемот може, исто така, да ја попречи анализата на кластери и фактори. Згора на тоа, иако е корисна за идентификување статистички шаблони во податоците, пристапите тешко идентификуваат или даваат важност на важните концепциски проблеми означени со податоците. Неодамна развиената анализа на идеален тип на матни множества (види Квист, 2006; Вис, 2007) може да ги надмине овие проблеми.

### **3. Анализа на идеален тип на некохерентна целина**

Анализата на идеалниот тип на некохерентна целина потекнува од општествените науки (види: Рагин, 2000). Нејзината појдовна точка е дека случаите (овде социјалните држави) најдобро се разбираат како карактеристични и разновидни конфигурации на повеќе, концепциски вкоренети, димензии. Имајќи го ова предвид, првиот практичен чекор за оние кои вршат анализа на идеалниот тип на некохерентна целина е да ги наведат клучните концепциски димензии коишто се фокусот на анализата и потоа да продолжат со гледање на секоја од овие димензии како „целина“ во која случаите може да имаат различни степени на членство. Па така, на пример, доколку студијата ја интересира великодушност на социјалните држави и нивната редистрибутивна намера, тогаш овие два



концепта ја формираат основата на две посебни целини и емпириската анализа продолжува со утврдување дали индивидуалните земји се членови на двете, едното или на ниедно од овие целини. Целините се „некохерентни“ бидејќи во реалниот свет „јасно исцртани“ граници се ретки појави: наместо да се запаѓа во едноставна дихотомија на „великодушни“ и „невеликодушни“ типови, социјалните држави имаат варирачки нивоа на великодушност кои потпаѓаат меѓу овие две категории. Анализа на некохерентните целини го рефлектира ова преку анализирање случаи врз основа на нивното градирано, делумно членство во целината.

Операционализацијата на анализата на некохерентна целина продолжува преку доделување оценка на секој случај меѓу 0 (целосно надвор) и 1 (целосно во) за секоја проучувана целина. Сепак, наместо едноставно да се рескалираат суровите податоци преку аритметичка пресметка, анализата на некохерентна целина бара од истражувачите да ги преиспитаат своите податоци од концептски аспект. Па така, на пример, како што забележува Квист (2006: 174), доколку бенефицијата за невработени замени 100% од претходниот приход евидентно е дека ова треба да се смета како полноправен член на целината „великодушна социјална заштита“. Сепак, таков систем не постои никаде во светот и, врз основа на големо познавање на случаи, истражувачот може да тврди дека, во практика, кој било систем на бенефиции за невработени којшто заменува 90% или повеќе од претходниот приход, може да се смета за полноправен член на целината „великодушна социјална заштита“ и дека варијацијата над оваа пресечна точка не значи многу за анализата на целините. Накратко, анализата на некохерентните целини им налага на истражувачите да разгледаат како суровите податоци се поврзани со вербалните описи на нивните концепти и да ги наведат квалитативните пресечни точки на врвот (целосно во) и на дното (целосно надвор) на нивните целини (види Квист, 2006; Рагин, 2000). Рагин (2000) скицира многубројни техники за наведување вредности меѓу овие две пресечни точки; овде ќе го следиме најдиректниот модел користејќи го fs/QCA-софтверот за пресметување на непрекинатата скала на вредности меѓу овие две пресечни точки (види Рагин et al, 2006). Кога суровите податоци се рекалибрирани - „изматени“ – на ваков начин, ни остануваат низа оценки за секоја некохерентна целина што може да се протолкуваат во квалитативна смисла. Помеѓу најниските и највисоките вредности од 1 (целосно во множеството) и 0 (целосно надвор од множеството), 0,5 претставува критична точка на премин каде случајот почнува да преминува од повеќе надвор кон повеќе во целината; 0,67 значи „повеќе или помалку во“ целината и 0,33 значи „помалку или повеќе надвор од“ целината (види Рагин et al, 2006 за подетална листа).

Сепак, за анализа на идеалниот тип на некохерентна целина, оценките за секоја некохерентна целина ни кажуваат малку: она што е побитно од варијациите меѓу државите во вредностите на овие индивидуални димензии е како овие *повеќе* димензии се различно конфигурирани низ нашиот примерок од држави. Анализата на идеалниот тип на некохерентна целина користи некохерентна логика за да ги истражи овие различни конфигурации кај нашите држави. Според тоа, двата клучни принципи на логика се употребуваат за анализирање комбинации

од целини: логично НЕ (принципот на негација, означен со симболот  $\sim$ ) и логично И (пресекот или минимум принципот, означен со симболот  $\bullet$ ). Заедно, овие два принципа може да се користат за пресметување на сите логично можни комбинации („простори на својства“) на повеќе некохерентни целини коишто се анализираат: навистина, бројот на можните простори на својства е едноставно  $2^k$ , каде  $k$  = бројот на матни множества земени предвид.

Надоврзувајќи се на гореспоменатата илустрација, ако целиме да ја опишеме великодушнота ( $G$ ) и редистрибутивната намера ( $R$ ) на социјалните држави, тогаш со само две некохерентни целини ќе имаме само четири простори на својства: великодушни и редистрибутивни; великодушни и нередистрибутивни; невеликодушни и редистрибутивни; и невеликодушни и нередистрибутивни. И што е поважно, со идентификување на просторите на својствата, логичните НЕ и И-оператори може да се користат за назначување на секој случај на единствен простор на својства врз база на нивните комбинирани оценки од (или, во ретки случаи, за помножување на просторот на својствата кога тој е точно половина во број на целините бидејќи тоа е точно на оценката на премин од 0,5). Логичното И (или минимум принципот) диктира дека пресметувањето продолжува со користење на најниската оцена за секое од целините што се комбинира: па така, на пример, доколку Држава А добие оцена 0,8 во  $G$ , но само 0,4 во  $R$  тогаш ќе добие комбинирана оцена од 0,4: доколку Држава А не е редистрибутивна, таа не може да биде членка на великодушниот и редистрибутивниот простор на својства ( $G \bullet R$ ), без разлика на тоа колку е великодушна. Логичното НЕ (или принципот на негација) едноставно ги превртува оценките на дадена целина ( $1-n$ ): оценката на Државата А од 0,4 за  $G$  станува 0,6 за  $\sim G$ : ако Државата А не е член на матното множество  $G$  тогаш, логично, таа е член на множеството НЕ  $G$ . Принципот на негација е важен кога се пресметуваат оценките за просторите на својства каде отсуството на една димензија (во овој случај: невеликодушна) е присутно: оценката на Државата А за просторот на својство  $\sim G \bullet R$  станува 0,6 врз база на ова.

Анализата на идеалниот тип на некохерентна целина ни нуди голем број предности во однос на техниките кои се потпираат врз пресметување на статистички средни вредности. Како прво и најважно, таа не дозволува компензациските ефекти да го маскираат реалниот степен на разновидност. Ако социјалната држава е „слаба“ во една област, таа не може да надомести за ова со тоа што ќе биде „многу силна“ во друга област. Секоја димензија е важна и не смее да се превиди заради тоа што некоја друга димензија е особено слаба или силна. Како второ, и во сличен дух, пристапот овозможува истовремена анализа и мерење на повеќе димензии и, најважно, управува со овие димензии на начин кој ја нагласува, а не ја подобрува, разликата: некохерентната логика ни дозволува да ги класифицираме државите врз основа на повеќе, дури и конфликтни, компоненти. На крајот на краиштата, со тоа што не принудува да размислуваме за врските помеѓу вредностите на квантитативните податоци и квалитативните опишувачи на клучните концепти, анализата на некохерентните целини нуди премостување на квантитативните и квалитативните пристапи. Особено, преку создавањето дека не се важни сите варијации, анализата на некохерентните целини ги избегнува

искривувачките ефекти на екстремните вредности кои може да ги попречат некои од компаративните квантитативни анализи на социјалните држави.

#### **4. Еден пример: Продуктивни и заштитни социјални типови**

Потенцијалната анализа на идеалниот тип на некохерентна целина во практиката можеби најдобро може да се илустрира преку еден пример. Овде се повикуваме на работата на која неодамна се нафативме, којашто ги класифицира и истражува социјалните држави врз основа на нивните заштитни и продуктивни димензии (види Хадсон и Кухнер, 2007 за поширока дискусија во врска со наодите). Аргументот дека, во светло на појавата на глобализирана економија на знаење, социјалните држави стануваат с# позасегнати со стратегиите за инвестирање во човечки капитал, станува вообичаен (види пр. Рум, 2002). Сепак, и покрај ова, повеќето обиди за класифицирање на социјалните држави во идеални типови ја преземаат иницијативата на Еспинг-Андерсен (1990) со нагласување на заштитната намера на програмите за социјално осигурување. Со цел да се третира оваа слабост, ја употребивме анализата на идеалниот тип на некохерентна целина за да ги класифицираме социјалните држави врз основа на четири клучни компоненти: две коишто ги рефлектираат клучните заштитни димензии што се наоѓаат во програмите за вработување и за заштита на приходот; и две коишто ги рефлектираат продуктивните димензии што се наоѓаат во програмите за образование и активен пазар на труд (АППТ). Табела 1 дава преглед на индикаторите кои се користат за опишување на овие димензии и детали за границите на некохерентните целини; повеќе информации за образложението на овие индикатори и на пресечните точки може да се најдат во Хадсон и Кухнер (2007).

Четири концепциски вкоренети димензии ни даваат четири некохерентни целини; кои логично се комбинираат за да ни дадат вкупно шеснаесет простори на својства. Четири од нив ќе ги крстиме „чисти“ идеални типови. Земјите кои добиваат висока оценка во секое од четирите некохерентни целини– инвестиции во образованието, инвестиции во обуката, заштита на приходите и заштита при вработувањето – успеваат успешно да ги комбинираат и заштитните и продуктивните елементи. Од ова се состои нашиот *продуктивно-заштитен идеален тип*. Земјите кои добиваат висока оценка во двете некохерентни целини; (инвестиции во образованието и обуката), но не даваат резултати во заштитното множество се *чисто продуктивни идеални типови*. Следствено, *чисто заштитни идеални типови* добиваат висока оценка кај заштитата на приходите и вработувањето, но не даваат толку добри резултати во инвестирањето во образованието и обуката. *Слабите идеални типови* добиваат ниска оценка и на продуктивните, и на заштитните некохерентни целини;.

<b>Табела 1: Продуктивно-заштитни индикатори</b>				
<b>Димензија</b>	<b>Индикатор</b>	<b>Целосно во</b>	<b>Целосно надвор</b>	<b>Извори на податоци</b>
Образование	Расходи во јавното образование како дел од вкупните расходи за социјала и образование	25%	15%	<i>ОЕЦД Образование со еден поглед; ОЕЦД База на податоци за социјални расходи</i>
АППТ	Компонента за обука од буџетите на АППТ како дел од вкупниот буџет на АППТ	20%	80%	<i>ОЕЦД База на податоци за социјални трошоци</i>
Заштита на приход	Нето стапка на замена на бенефиции (вклучувајќи и исплати на социјална помош) за самци, долгорочно невработени работници без деца со плата од просечен физички работник	20%	90%	<i>ОЕЦД Даночни и бенефициски модели</i>
Заштита на вработеност	ОЕЦД Индекс на легислативата за заштита на вработеноста (верзија 1)	0,5	3,0	<i>ОЕЦД Преглед на вработеноста</i>

Исто така, идентификуваме и неколку хибридни типови; овие се исто така, важни за нашата анализа. *Слабите продуктивно-заштитни типови* добиваат високи оценки во само една од соодветните варијабли на продуктивните и заштитните целини – т.е. овие случаи покажуваат високи инвестиции во образованието заедно или со високи приходи или со висока заштита при вработувањето, или со високи инвестиции во обуката заедно или со високи приходи или со висока заштита при вработувањето. Оние земји кои добиваат високи оценки на обете продуктивни целини исто така и на едно од двете заштитни целини; ги нарекуваме *продуктивни-плус типови*. Ако една земја добива само високи оценки на едно од продуктивните и ни едно од

заштитните целини, ќе ја наречеме *слабо продуктивна*. Исто, оние земји со високи оценки на обете заштитни и на една дополнителна продуктивна некохерентна целина се нарекуваат *заштитни-плус типови*. *Слабите заштитни типови* добиваат високи оценки само на едно од двете заштитни варијабли на некохерентната целина.

Табела 2 го скицира членството во идеалниот тип на некохерентна целина од различните продуктивно-заштитни простори на својства наведени погоре, за 2003 година за максимум број земји за кои имаше расположливи податоци (за временска низа види Хадсон и Кухнер, 2007). Успеавме да вклучиме вкупно 23 земји: 18-те држави од *Трите света на социјалниот капитализам* на Еспинг-Андерсен плус трите јужноевропски нации Грција, Португалија и Шпанија плус Кореја и Чешката Република. Неколку земји во нашиот примерок се членки на еден од четирите „чисти“ идеални типови според нашата анализа. Финска се наоѓа на точка на премин за продуктивно-заштитниот идеален тип, што е интересно бидејќи се совпаѓа со тезата на Кастелс и Химаненс (2002) дека финскиот модел е најблиску до тоа што тие го нарекуваат „информатичка социјална држава“ – т.е. успехот истовремено да се комбинираат и продуктивните и заштитните елементи. Понатамошна поддршка за нивната теза доаѓа од САД – кои тие ја сметаат за небалансирана информатичка социјална држава која се фокусира само на димензијата човечки капитал – којашто јасно потпаѓа во нашето чисто продуктивно множество, каде што \$ се придружува Нов Зеланд. Значително е дека оценката на членството на САД во некохерентната целина за оваа целина е најголема за сите земји и за сите чисти типови во нашиот примерок, нагласувајќи ја силната рамнотежа на нејзината социјална држава спрема продуктивните особини. И Белгија и Германија се членки на чистата продуктивна целина, додека Австралија (заедно со Обединетото Кралство, кое се наоѓа на точка на премин) се наоѓаат во слабата целина според нашите податоци.

Tabela 2: Членство на земја во идеален тип на некохерентна целина и некохерентни оценки (2003)

		<b>Продуктивно-заштитни</b> <i>Финска 0,5</i>		
	<b>Продуктивни плус:</b> Данска 0,63 Норвешка 0,54		<b>Заштитни плус:</b> Шведска 0,60 Холандија 0,58 Австрија 0,57 <i>Финска 0,5</i>	
<b>Продуктивни:</b> САД 0,74 Нов Зеланд 0,58		<b>Слабо продуктивно-заштитни:</b> Грција 0,70 Ирска 0,64 Швајцарија 0,63 Италија 0,58 Кореја 0,53		<b>Заштитни:</b> Белгија 0,64 Германија 0,53
	<b>Слабо продуктивни:</b> Канада 0,64		<b>Слабо заштитни:</b> Шпанија 0,76 Франција 0,58 Чешка Р. 0,56 Јапонија 0,54 Португалија 0,52 <i>Обединето Кралство 0,5</i>	
		<b>Слаби:</b> Австралија 0,56 <i>Обединето Кралство 0,5</i>		

Забелешка: земјите со закосени букви се на точка на премин (т.е. со оценка точно 0,5)

Ако ги погледнеме земјите сместени во нашиот хибриден систем ќе дојдеме до дополнително интересни наоди. Данска, Норвешка и Шведска се многу блиски до квалификување за членство во продуктивно-заштитниот идеален тип. Првите две земји се членки на продуктивната-плус некохерентна целина, додека Шведска е членка на заштитната-плус целина, додека Финска се придружува кон тоа на точката на премин. Нашите анализи ни кажуваат дека сите четири скандинавски земји се – во најмала рака – многу блиску да ги комбинираат продуктив-

ните и заштитните елементи во нивните соодветни социјални држави. Ова е важен наод, бидејќи не се согласува со аргументот на Холидеј (2000) дека заштитните и продуктивните одлики заемно се исклучуваат и се основа на различни типови социјални држави. Навистина, нашите наоди претставуваат дополнително преиспитување на Холидеј (2000) бидејќи, спротивно на неговата сугестија дека фокусот на продуктивните форми на социјална заштита е основата на источноазискиот модел, ни една од вклучените источноазиски земји не се квалификува како чисто продуктивен идеален тип. Напротив, нашите податоци покажуваат дека Кореја е единствено член на слабо-продуктивниот заштитен тип на хибрид рамо до рамо со земји како што се Грција, Ирска, Швајцарија и Италија. Јапонија е карактеризирана низ нашите податоци како слабо-заштитен хибрид рамо до рамо со земји како што се Шпанија, Франција, Чешката Република и Португалија.

### **5. Анализата на идеалниот тип на некохерентна целина наспроти традиционални пристапи**

Иако има уште да се каже за класификациите кои ги идентификуваме погоре (види Хадсон и Кухнер, 2007 за подетална дискусија), веруваме дека, низ употребата на анализа на идеален тип на некохерентни целини, сме идентификувале повеќе групации кое добро поднесува подетално испитување засновано на случаи. На пример: категоризирањето на скандинавските земји ги рефлектира неодамнешните реформски процеси создадени да ја преориентираат социјалната заштита кон „економија на знаењето“ (види Бенер, 2003); позицијата на САД ја нагласува силата на продуктивната намера на нејзината социјална држава, а не како што е случај во повеќето класификации, да се претставува чисто како безделник во социјалната заштита (Кастелс и Химанен, 2002); источноазиските држави се попрецизно класифицирани, како што се сомневаше Еспинг-Андерсен (1997), како слаби хибриди, а не како уникатни продуктивно фокусирани типови. Иако, на крајот на краиштата, ова е само детална референца кон деталите на случаите на национално ниво кои го потврдуваат степенот на предноста на нашата класификација, можеме накратко да ја демонстрираме вредноста на анализа на идеален тип на **некохерентна целина** наспроти потрадиционалните статистички пристапи преку користење на истите сурови (т.е. неизматени) податоци за да ги пресметаме алтернативните модели преку анализа на кластери или стандардизирани Z-оценки.

Табела 3 ги претставува стандардизирани Z-оценки за секоја од четирите димензии заедно со севкупниот индекс пресметан како просек од секој од стандардизирани индикатори, каде што државите се набројани според нивниот „ранг“ во вкупниот „продуктивно-заштитен“ индекс. Како што споменавме претходно, кумулативните индекси од ваков вид се вообичаени во компаративното истражување. Сепак, сериозните ограничувања на овој пристап стануваат јасни скоро веднаш.

Како прво, и најважно, рангирањата кои произлегуваат значат многу малку во концепциска смисла. Па така, на пример, Кореја е рангирана како втора во овој „продуктивно-заштитен“ индекс, меѓутоа одблиску испитаните нејзини оценки за секоја индивидуална компонента покажуваат дека нејзиниот „силен“

резултат е скоро во целост одреден од образовниот индикатор: нејзината социјална држава во голема мера се покренува преку расходи во образованието (на вистина, во овој однос е на некој начин и светски лидер), но нејзините оценки за АППТ и заштита при вработувањето се нешто подобри од просекот, а нејзината оценка за заштита на приходите е значително под просекот. Со други зборови, ова е класичен пример на кумулативна оценка за случај кој е чуден во однос на силниот резултат во една димензија. Во однос на продуктивните и заштитните димензии на социјалната заштита, Кореја е многу *неурамнотежен* случај; во анализа на идеален тип на **некохерентни целини**, знаејќи дека ова е од голема важност при класификацијата, но, со кумулативен индекс, оваа важна нерамнотежа е маскирана со процесот на упросечување. Слично, Финска се рангира многу подолу од Кореја на овој „продуктивно-заштитен“ индекс од едноставна причина што нејзините индивидуални оценки на компоненти се прилично просечни. Сепак, многу е важно дека таа е една од двете земји (другата е Норвешка) која добива просечни или натпросечни оценки за секоја компонента: доколку нашата цел е да одредиме дали социјалните држави се *урамнотежени* во нивниот третман на продуктивните и заштитните димензии, тогаш добивањето на постојано просечни оценки за сите компоненти на Финска е, повторно, концепциски гледано, од суштинска важност, но не може да се прикаже преку кумулативен индекс.

Затоа, вториот голем проблем следи од првиот. Доколку наша цел, како што е најчесто случај, е да ги класифицираме државите во различни групации врз основа на конструирана мерка за достигнување во социјалната заштита, тогаш секогаш ќе постои тешкото прашање за тоа каде можат да се исцртаат границите меѓу групите. Во Табела 3, до некоја мера произволно избравме точка на поделба на една третина над или под 0 како пресечна точка за нашите групации, меѓутоа нема концепциска основа за таква поделба. Згора на тоа, бидејќи крајните оценки не ни кажуваат ништо во врска со рамнотежата меѓу продуктивната и заштитната намера, групациите не функционираат толку добро како класификации кога ќе се споредат со нашите групации во некохерентни целини.



**Табела 3: Стандардизирани Z-оценки врз основа на „продуктивно-заштитен индекс“ (дел 1)**

	Образование		АПТ	
	Сурови	Z-оценки	Сурови	Z-оценки
Норвешка	22.20	0.44	80.77	1.88
Кореја	37.00	3.50	48.45	0.11
Холандија	19.18	-0.19	69.46	1.26
Данска	22.95	0.59	63.61	0.94
Шведска	18.99	-0.23	67.29	1.14
Нов Зеланд	27.28	1.49	54.52	0.44
Португалија	19.80	-0.06	47.47	0.06
Финска	20.08	0.00	49.96	0.19
Австрија	16.88	-0.66	56.46	0.55
Германија	14.21	-1.21	48.10	0.09
Франција	16.89	-0.66	36.59	-0.54
Швајцарија	17.92	-0.45	58.00	0.63
Белгија	18.62	-0.30	24.15	-1.22
Ирска	21.64	0.32	33.88	-0.68
Шпанија	17.44	-0.55	26.25	-1.10
Грција	15.74	-0.90	61.80	0.84
САД	25.44	1.11	64.24	0.97
Обединето Кралство	19.23	-0.17	31.52	-0.81
Канада	21.39	0.27	37.69	-0.48
Италија	15.45	-0.96	54.56	0.45
Р. Чешка	17.55	-0.52	14.41	-1.75
Австралија	19.42	-0.14	22.37	-1.31
Јапонија	16.52	-0.74	15.77	-1.67

Табела 3: Стандардизирани Z-оценки врз основа на „продуктивно-заштитен индекс“ (дел 2)

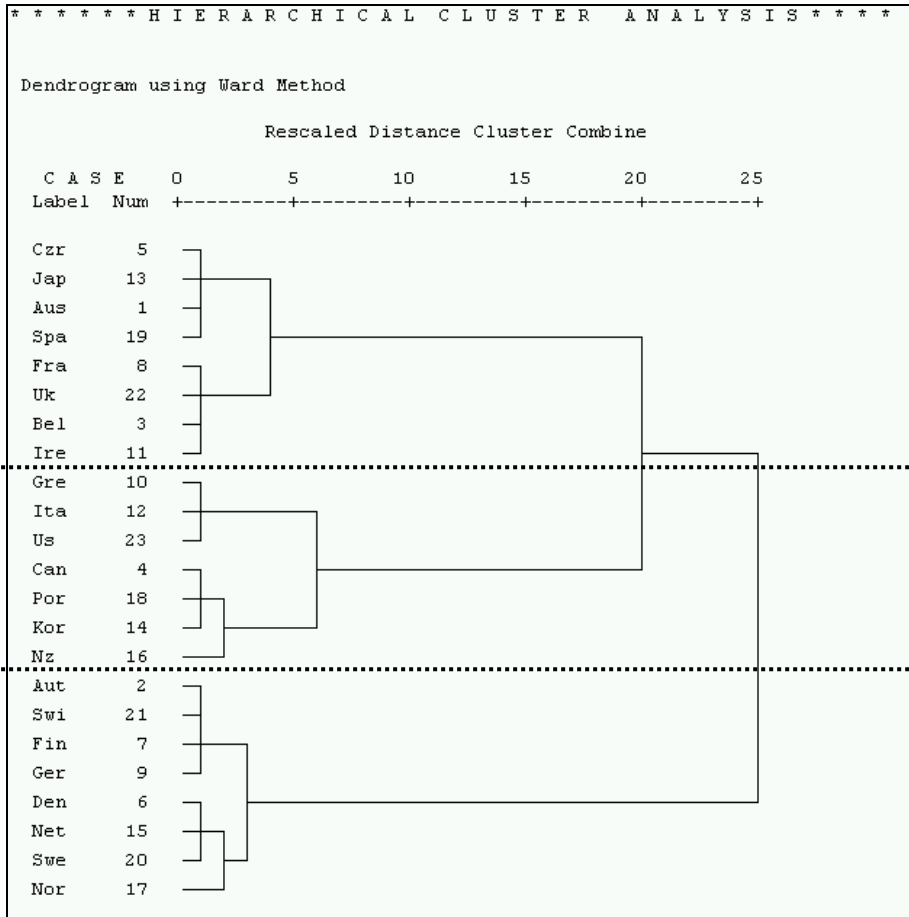
	Заштита при вработувањето		Заштита на приход		Просек (Z-оценки)
	Сурови	Z-оценки	Сурови	Z-оценки	
Норвешка	2.56	0.84	43.00	0.31	<b>0.86</b>
Кореја	2.03	0.17	17.00	-1.08	<b>0.68</b>
Холандија	2.12	0.29	59.00	1.16	<b>0.63</b>
Данска	1.42	-0.58	61.00	1.27	<b>0.55</b>
Шведска	2.24	0.44	52.00	0.79	<b>0.53</b>
Нов Зеланд	1.47	-0.52	37.00	-0.01	<b>0.35</b>
Португалија	3.46	1.94	24.00	-0.70	<b>0.31</b>
Финска	2.02	0.16	50.00	0.68	<b>0.26</b>
Австрија	1.94	0.06	51.00	0.73	<b>0.17</b>
Германија	2.21	0.40	61.00	1.27	<b>0.14</b>
Франција	3.05	1.44	41.00	0.20	<b>0.11</b>
Швајцарија	1.14	-0.93	55.00	0.95	<b>0.05</b>
Белгија	2.18	0.36	54.00	0.89	<b>-0.07</b>
Ирска	1.11	-0.96	52.00	0.79	<b>-0.13</b>
Шпанија	3.05	1.44	26.00	-0.60	<b>-0.20</b>
Грција	2.83	1.17	0.00	-1.98	<b>-0.22</b>
САД	0.21	-2.09	7.00	-1.61	<b>-0.40</b>
Обединето Кралство	0.75	-1.42	45.00	0.41	<b>-0.50</b>
Канада	0.78	-1.37	23.00	-0.76	<b>-0.58</b>
Италија	1.95	0.07	0.00	-1.98	<b>-0.61</b>
Р. Чешка	1.90	0.02	33.00	-0.22	<b>-0.62</b>
Австралија	1.19	-0.87	32.00	-0.28	<b>-0.65</b>
Јапонија	1.84	-0.06	33.00	-0.22	<b>-0.67</b>

Овие недостатоци, се разбира, не би биле очигледни доколку измислиме индекс кој има за цел да ги опише само *или* продуктивните *или* заштитните намери на социјалната заштита, но ова не е нашата главна поента: социјалните

држави имаат повеќе димензии и добрите класификации треба да можат да го рефлектираат тоа. Со оглед на проблемите со кои се соочуваат кумулативните индекси при произведување класификации изведени од повеќе димензии, многу истражувачи, како што споменавме претходно, го подвлекоа потенцијалот на анализа на кластери. Иако без сомнение е пософистицирана како техника, таа е далеку од чудотворно решение кое некои ја нарекоа. Слика 1 ги претставува резултатите од анализата на кластери преку нашите сурови податоци; следејќи ги Пауел и Барриентос (2004), употребивме хиерархиска анализа на кластери користејќи го Вардовиот метод. Анализата даде три групации прикажани со испрекинати хоризонтални линии на дендограмот во Слика 1.

Додека пристапов се претпочита во однос на директен индекс бидејќи дава јасна математички вкоренета индикација за тоа како различни земји може да се групираат заедно, валидноста на овие групирања може лесно да се оспори со посочување на местото на САД рамо до рамо со Италија и Грција. Употребувајќи анализа на кластери, овие три држави се цврсто групирани заедно (формирајќи нешто што изгледа како подмножество на вториот кластер). Тоа се случува најмногу врз основа на нивните слаби оценки за заштита на приходите (види Табела 3), не забележувајќи ја огромната концепциска важност на другите нивни оценки. Конкретно, анализата на кластери смета дека сличноста на оценките во еднава компонента е толку убедливо важна што: (i) многу силниот акцент на САД во однос на образованието и слабиот акцент на Италија и Грција на образованието е ирелевантен; и, (ii) дека, еднакво, силната заштита при вработувањето кај Грција и Италија (дискутабилно клучната одлика на нивните рамки) и многу слабата заштита на вработување на САД, исто така, не се важни. Во нашата анализа на идеален тип на матни множества овие варијации се клучни: САД, на пример, е целосно во множеството на образование и целосно надвор од множеството на вработување, додека Италија и Грција јасно се гледа дека се надвор од првото и внатре во второто. Следствено на тоа, анализа на идеален тип на матни множества идентификува огромно важна *концепциски вкоренета* разлика меѓу САД и Грција/Италија и затоа ги сместува во различни идеални типови. Во потполна спротивност на анализата на матни множества, анализата на кластери не обрнува внимание на концепциското значење на варијациите во податоците. Таа бара шаблони кои може, или не мора, да значат нешто повеќе отколку само сличности во бројки во случаите кои ги групира заедно. Иако е пософистицирана од едноставен стандардизиран индекс, не треба да забораваме дека самата анализа на кластери се движи со процеси за наоѓање средна вредност, засновани на Z-оценки што не можат да ја објаснат важноста на концепциските (а не математичките) шаблони во склоп на податоците.

**Слика 1 – Продуктивно-заштитни групации врз основа на анализа на кластери**



Hierarchical Cluster Analysis = Хиерархиска анализа на кластери

Dendrogram using Ward Method = Дендограм со помош на Вардовиот метод

Rescaled Distance Cluster Combine = Рескалиран кластер на растојание комбинира

Case = Случај

Label = Име

Num = Број

## 6. Заклучоци

Во овој краток труд се обидовме да ги исцртаме предностите од употребата на пристапот на анализа на идеалниот тип на **некохерентна целина** во компаративна анализа на социјалната политика. До денес, статистичките методи вкоренети во процесите на упросечување доминираат во обидите да се класифицираат социјалните држави врз основа на квантитативни податоци. Важно е дека, додека ваквите пристапи успеваат кога имаме работа со една компонента на социјалната заштита, тие се немоќни да се справат со покомплексни ситуации на социјална заштита која повлекува повеќе, *концепциски различни*, компоненти на социјалната заштита. Во меѓувреме, анализата на идеалниот тип на **некохерентна целина** брилира во понудата на токму таков вид анализа бидејќи различни и концепциски вкоренети целини се нејзината појдовна точка.

Се разбира, анализата на идеалниот тип на **некохерентна целина** не е ни самата без проблеми. Главни меѓу нив се проблемот како да се дефинираат квалитативните пресечни точки на горните и долните граници на некохерентните целини. Сепак, оние кои имаат сомнежи во врска со овој елемент треба да имаат предвид дека, од една страна, анализата на некохерентни целини може да продолжи врз основа на конкретни вредности (т.е. горните и долните точки може да се дефинираат преку екстремните вредности на множеството податоци, а не преку релевантното знаење на истражувачот) и, од друга страна, дека произволните пресечни точки се потребни за исцртување граници меѓу групите со индекси врз основа на Z-оценки или, дури, во анализата на кластери (каде некогаш се потребни слободни процени за тоа колку кластери се прикажани преку резултатите).

Освен ова, вистина е дека е исто можно анализата на идеалниот тип на **некохерентна целина** да биде лимитирана во однос на бројот на варијабли кои може да се вклучат, пред бројот на простори на својства да стане толку голем што корисна анализа би била невозможна. Со само четири варијабли во нашата анализа постоеја шеснаесет простори на својства; додавање, да речеме, на уште два индикатора за опишување на „грижливата“ димензија на социјалната заштита ќе ни дадеше 64 потенцијално збунувачки простори на својства. Додека, во практиката, оваа бројка може да се намали со разликување помал број хибриди и идеални типови, сепак останува ограничувачки фактор.

Ако не ги земеме проблемиве предвид, тогаш јасно е дека идеалниот тип на **некохерентна целина** е моќна алатка за класификација на типовите на социјална држава и може да понуди значајни предности во однос на традиционалните статистички вкоренети пристапи.

**Библиографија**

Абрахамсон, П. (1999) „Работата на моделирање социјална заштита“, *Социјална политика и администрација*, 33 (4): 394–415 (Abrahamson, P. (1999) ‘The Welfare Modelling Business’, *Social Policy & Administration*, 33 (4): 394–415).

Артс, В. и Гелисен Ј. (2002) „Три света на социјален капитализам или повеќе? Најнов извештај“, *Весник на европската социјална политика*, 12 (2): 137–158. (Arts, W and Gelissen, J. (2002) ‘Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report’, *Journal of European Social Policy*, 12 (2): 137–158).

Бенер, М. (2003) „Скандинавскиот предизвик: Иднината на напредните социјални држави во економијата на знаењето“, *Acta Sociologica*, 46: 132-149. (Benner, M. (2003) ‘The Scandinavian Challenge: The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy’, *Acta Sociologica*, 46: 132-149).

Кастелс М. и Химанен П. (2002) *Информатичкото општество и социјалната држава: Финскиот модел*. Печат на Универзитетот Оксфорд, Оксфорд. (Castells M. & Himanen P. (2002) *The Information Society and the Welfare State: the Finnish Model*. Oxford University Press, Oxford).

Каселс, Ф. Г. (2004) *Иднината на социјалната држава. Кризни митови за кризни реалности*. Печат на Универзитетот Оксфорд, Оксфорд. (Castles, F. G. (2004) *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press, Oxford).

Класен, Ј. и Сигел, Н. (2007) *Истражување на промените во социјалните држави: „Проблемот на варијаблата на зависност“ во компаративната анализа*. Едвард Елгар: Лондон. (Clasen, J. and Siegel, N. (2007) *Investigating Welfare State Change: the ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Analysis*. Edward Elgar: London).

Еспинг-Андерсен, Г. (1990) *Трите света на социјалниот капитализам*. Оксфорд: Полити Печат. (Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press).

Еспинг-Андерсен, Г. (1997) „Хибридно или уникатно? Јапонската социјална држава меѓу Европа и Америка“, *Весник на европската социјална политика*, 7 (3): 179–89. (Esping-Andersen, G. (1997) ‘Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America’, *Journal of European Social Policy*, 7 (3): 179–89).

Еванс М. и Серни П. (2003) „Глобализација и социјална политика“. Во: *Настани во британската социјална политика 2* на Н. Елисон и К. Пиерсон (изданија). Палгрејв, Бејзингсток. (Evans M. & Cerny P. (2003) ‘Globalisation and Social Policy’. In: N.Ellison and C.Pierson (Eds) *Developments in British Social Policy 2*. Palgrave, Basingstoke).

Холден, К (2003) „Декомодификација и работодавната држава“, *Ревизија на политички студии*, 1 (3): 303-316. (Holden, C (2003) ‘Decommodification and the Workfare State’, *Political Studies Review*, 1 (3): 303-316).

Холидеј, И. (2000) „Продуктивистички социјален капитализам: социјалната политика во Источна Азија“, *Политички студии*, 48 (4): 706-723. (Holliday, I. (2000) ‘Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia’, *Political Studies*, 48 (4): 706-723).

Хадсон, Ј. и Кухнер, С. (2007) „Кон продуктивна социјална заштита? Компаративна анализа на 23 земји“(Hudson, J. and Kühner, S. (2007) ‘Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 Countries’), презентирани на Австралиската конференција за социјална политика, 11-ти -13-ти јули 2007, Универзитет на Нов Јужен Велс, Сиднеј, Австралија: [http://www.sprc.unsw.edu.au/ASPC2007/papers/Hudson\\_197.pdf](http://www.sprc.unsw.edu.au/ASPC2007/papers/Hudson_197.pdf)

Кухнер, С. (2007) „Споредби на мерки за промена на социјалната држава на ниво на земји: уште еден аспект на проблемот на варијаблата на зависност во рамките на

компаративната анализа на социјалната држава?“, *Весник на европската социјална политика*, 17 (1): 3-16. (Kühner, S. (2007) 'Country-level comparisons of welfare state change measures: another facet of the dependant variable problem within the comparative analysis of the welfare state?', *Journal of European Social Policy*, 17 (1): 3-16).

Квист Ј. (2006) „Разновидност, идеални типови и матни множества во компаративно истражување на социјалните држави“ во Рихуа, Б. и Грим, Х (изданија). *Иновативно компаративни методи за анализа на политиката: Преку квантитативно-квалитативната граница*. Спрингер: Њујорк. (Kvist, J. (2006) 'Diversity, Ideal Types and Fuzzy sets in Comparative Welfare State Research' in Rihoux, B. and Grimm, H. (Eds.) *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*. Springer: New York).

Пауел, М. и Барриентос, А. (2004) „Режими на социјалната заштита и мешавина на социјални пакети“, *Европски весник на политички истражувања*, 43: 83-105. (Powell, M. and Barrientos, A. (2004) 'Welfare Regimes and the Welfare Mix', *European Journal of Political Research*, 43: 83-105).

Рагин, К. (2000) *Социјална наука за матни множества*, Печат на Универзитетот Чикаго: Чикаго. (Ragin, C. (2000) *Fuzzy-Set Social Science*, University of Chicago Press: Chicago).

Рагин, К. К., Рубинсон, К., Шефер, Д., Андерсон, С., Вилијамс, Е., и Гизел, Х. (2006) *Упатство за корисници за матни множества/квалитативно компаративна анализа*, Катедра за социологија, Универзитет Аризона ([www.compass.org](http://www.compass.org)). (Ragin, C. C., Rubinson, C., Schaefer, D., Anderson, S., Williams, E. and Giesel, H. (2006) *User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis*, Department of Sociology, University of Arizona ([www.compass.org](http://www.compass.org)).

Рум, Г. (2002) „Образование и социјална политика: Рекалибрирање на европската дебата“, *Студии на политика*, 23 (1): 37-50. (Room, G. (2002) 'Education and Welfare: Recalibrating the European Debate', *Policy Studies*, 23 (1): 37-50).

Скругс, Л. (2007) „Великодушност на социјалните држави низ времето и просторот“, во: *Истражување на промените во социјалните држави. „Проблемот на варијаблата на зависнос“ во компаративната анализа*, на Класен, Ј. и Сигел, Н. (изданија). Едвард Елгар. Челтемхам, Обединето Кралство. (Scruggs, L. (2007) 'Welfare State Generosity across Time and Space', in: Clasen, J. and Siegel, N. (eds.) *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, Edward Elgar: Cheltenham, UK).

Скругс, Л. и Алан, Ј. (2006) „Декомодификација на социјалните држави во 18 земји на ОЕЦД: репликација и ревизија“, *Весник на европската социјална политика* 16 (1): 55-72. (Scruggs, L. and Allan, J. (2006) 'Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision', *Journal of European Social Policy*, 16 (1): 55-72).

Вис, Б. (2007) „Социјални држави или работодавни држави? Реконструирање на социјалните држави во 16 капиталистички демократии 1985-2002“, *Политика и политички аспекти*, 35 (1), 105-22. (Vis, B. (2007) 'States of Welfare or States of Workfare? Welfare State Restructuring in 16 Capitalist Democracies, 1985-2002', *Policy & Politics*, 35 (1), 105-22).

## МЕЃУНАРОДНИТЕ СУБЈЕКТИ И КРЕИРАЊЕТО НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА: ФОРМУЛИРАЊЕ НА НОВИ ПРИОДИ

*Пол Стабс, Економски Институт, Загреб  
и Ноemi Лендваи, Berzsényi College, Унгарија*

### I. ВОВЕД

Социјалната политика повеќе не е работа само на домашните субјекти. Иако постојат значителни теоретски несогласувања за тоа како да се проучуваат транснационалните димензии на социјалната политика, како и емпириски несогласувања за релативната важност на меѓународните и домашните субјекти во смисла на специфичните домени на политиката, сепак ниту една студија за одредување на социјалната политика не е потполна без, барем извесно признавање на улогата на надворешните субјекти. Како и да е, остануваат отворени прашањата за тоа колку зголеменото влијание на меѓународните субјекти, транснационалните процеси, разните видови на мрежно засновани организации и новите посредници ефективно ја деполитизирале социјалната политика или колку далеку доведе тоа за поинтензивната интернационализација на политичките борби и мобилизации.

Овој труд теоретски и емпириски ги опфаќа овие прашања преку преглед на транснационалните процеси и текови, како и преку увид во социјалната политика во Југоисточна Европа<sup>1</sup>. Теоретски, во трудот се докажува дека сваќањата за „социјалната политика“, „надворешни“ и „внатрешни“ не може да се земаат како константи во овие дебати, но тие треба исто така да бидат испитани и на нив да се гледа како општествено конструирани димензии. Емпириски, Југоисточна Европа е од значителен интерес како регионален простор во подем, во голем дел припишан од надвор, во кој политичките и институционалните уредувања беа длабоко дестабилизирани, а субнационалните, националните и регионалните простори и нивните институционализации и меѓуодноси се оспорувани во смисла на одредување на суверенитетот, и „судирот“ помеѓу нееднаквата и нејасна европска патека, и фрагментираната, проектно инспирирана агенда, со фокус врз развојот и реконструкцијата. Политички, бидејќи во овој регион, „владеењето и субјектите и објектите на владеење се во процес на истовремено и заедничко откривање или конституирање“ (Clarke, 2007 година), конструкијата, декон-

---

<sup>1</sup> Инспирацијата за голем дел од овој текст доаѓа од нашата вклученост во групата на истражувачи и практичари кои ги истражуваат „Посредниците и преводот во меѓупросторите“ и проектот на книгата „Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа“. Особена благодарност за ова на John Clarke, Fred Cocozzelli, Bob Deason, Реима Ана Маглајлик-Холичек, Ешреф Кенан Рашидагиќ и Синиша Зриншчак за нивната соработка, видувања и ентузијазам. Додека, понекогаш овде ние значително позајмувавме од нивната работа, одговорноста за ова што следува, секако е само наша.



струкцијата и реконструкцијата на различните видови на солидарности е тековен процес, кој си влијае и на кој се влијае од страна на процесите и тековите на социјалната политика, правејќи ги стабилните поими како „државјанство“ и самата социјална политика, длабоко проблематични.

Следниот дел, позајмувајќи доста од поранешната заедничка работа (Lendvai и Stubbs 2006; 2007a; 2007b), ја претставува идејата на социјалните политики повеќе како флуидни, комплексни, состави на повеќе субјекти отколку како режими зависни од патеката и го користи поимот на транснационалната политика повеќе како превод отколку како трансфер. Тој ги истакнува елементите на алтернативното сфаќање на транснационалната социјална политика што се во голема мера отсутни од главниот правец на литературата на компаративната, меѓународната и глобалната социјална политика. Делот III повторно ја формулира социјалната политика во Југоисточна Европа врз основа, барем делумно, на увидите изведени од серија на поврзани студии на случај во книгата која наскоро излегува (Deacon и Stubbs (eds.), 2007 година). Таа особено ги истражува границите на конструкцијата на регионот како место на неолибералните владееша засновани на партнерства помеѓу реконфигурираните држави, новите невладини организации „ориентирани кон услуги“, технократските професионалци и моќните меѓународни субјекти. Тој ја испитува улогата на консултантите, посредниците и преведувачите кои ја реконфигурираат и проектираат социјалната политика. Како заклучок, делот IV ги истражува истите теми од една нормативна перспектива во смисла на начините на кои деполитизираната технократија може да ја еродира јавната сфера на отворена дебата и избори, додека ги содржи можностите за повторна политизација бидејќи се отворени нови простори и се појавуваат нови коалиции и односи кои опстојуваат и ги предизвикуваат овие процеси.

## **II. ПОВТОРНО РАЗМИСЛУВАЊЕ ЗА ТРАНСНАЦИОНАЛИЗМОТ И ЗА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА**

Јасно е дека меѓународните и транснационалните процеси поставуваат карактеристични предизвици за традиционалните граници и концептуалните рамки на дисциплина на социјалната политика. Меѓународните субјекти едноставно повеќе не може да бидат „додадени“ на традиционалните национални студии. Наместо тоа, потребен е нов лексикон и епистемологија за да се сфати комплексноста и границата на средбите помеѓу субјектите, местата, дискурсите, скалите и контекстите. Потребна е прекумерна деконструкција на земањето здраво за готово на концептуалниот апарат околу „социјалната политика“ и „режимите на благосостојба“ развиени во Глобалниот север, за да се дозволи „појавата на перспективата со повеќе гледишта која ја признава хибридноста, ги инкорпорира различните видувања и го унапредува вистинското глобално сфаќање на социјалната благосостојба“ (Midgley, 2004; 217). Тука ние не можеме да направиме повеќе отколку да скицираме некои од елементите на една нова концептуална архитектура во смисла на значењето на одреден број концепти: „состави“, „превод“, „посредници“ и „простор и скала“.

*„Состави“*

Составот како концепт кој се појавува од работата на Deleuze и Guattari (2004), тежнее да ги сфати и структуралните и флуидните аспекти на социјалниот феномен укажувајќи „на комплексното постанување и многукратните определувања“, кои се „осетливи на времето и привременото во појавувањето и мутацијата“ на феноменот (Виена, 2006; 107). На тој начин, тој стои во потполн контраст на строгата материјализација на конечните или стабилните држави (Marcus и Saka, 2006; 106) што се навраќа на работата на класичната социјална теорија и матичните студии на социјална политика. Тој го одбива западниот империјализам на модернистичката епистемологија во која системите на социјална помош кои се појавуваат се притеснети во еден од бројните идеални типични режими на социјална помош, било да се либерални, конзервативни корпоратистички или социјално-демократски (Esping-Anderson, 1990) и одолева на искушението да именува нови идеални видови независно од тоа дали се јужноевропски (Ferrera, 1996) или посткомунистички (Deacon et al, 1997).

Концептот е развиен во брилијантната критика на Џон Кларк за објективизмот и структурализмот на матичните студии за социјална благосостојба, дадени во опсесијата на „голема слика“ со „вообичаени сомнителни“ како што се „глобализацијата, неолиберализмот, ... постфордизмот или потребите/ интересите на капиталот“ (Clarke, 2004; 3) што служи да ги уништи прашањата за противречните, комплексните и нерамномерните процеси во срцето на современите трансформации на социјалното, а тежнее да го напушти сето она што не се вклопува во линеарното, еднонасочно наративно со почеток, средина и секогаш крај, да го парафразираме Jean-Luc Godard, „во тој редослед“. Теоризирањето во смисла на „социјални состави“ ни дозволува да разгледаме „како еден одреден момент се обликува од многукратни и потенцијално контрадикторни сили, притисоци и тенденции“ (Clarke, 2004; 25), со исходи, во смисла на нови „социјални подмирувања“, многу поразнишани, нестабилни, незавршени и покомлексни од она што може кога било да се опфати со студиите за „социјален режим“. Според термините на Кларк, контекстот и конјуктурите се значајни затоа што „тие јасно ги изразуваат (оспорените) замислувања“ (Clarke, 2004; 47). Според нас, во Југоисточна Европа, сваќањата за „социјалната политика“, „транзицијата“, „реконструкцијата“, „развојот“, не може да бидат вметнати во симплифицираното толкување за социјален режим во подем, туку истите треба да бидат анализирани како комплексни, противречни и оспорени, конструирани во и низ среќавања со и помеѓу разни субјекти на локално, национално, транснационално ниво.

*„Превод“*

Работата на Latour и Callon на „преводот“ го води концептот надвор од лингвистиката, во обид да ја нагласи флуидната и динамичната природа на социјалниот свет, онаму каде значењата постојано се трансформирани, преведени, искривени и модифицирани (Latour, 2005). Поимот на преводот ја проблематизира социјалната политика како „политика“, гледајќи го ова како континуиран процес на „преместување“, „дислокација“, „трансформирање“ и „преговарање“ (Callon, 1986). „Преведувањето“ настапува во една комплексна мрежа на социјални

субјекти и несоцијални актери, во мрежа на субјекти, со секој и сешто завиткани во мрежата како активни членови и посредници обликувајќи и трансформирајќи барања, артефакти, расправи, и толкувања во согласност со нивните различни проекти (Latour, 1987). Оттука, додека концептот е неразделлив од „градењето, трансформирањето или нарушувањето на односите на силата“ (Sakai, 2006, стр. 71-72), преведувањето е „континуиран процес преку кој поединците го трансформираат знаењето, вистините и ефектите на моќта секогаш кога ќе се судрат со нив“ (Herbert-Cheshire; 2003, 456).

Над сето тоа, акцентот на политиката како превод ја предизвикува реалистичката онтологија на ортодоксната и влијателна литература за ‘политиката како трансфер’ во која „политиката“ постои како вид на „пакување“ подготвено и во можност да биде трансплантирано или трансферирано од една поставеност во друга. Литературата за трансферот на политиката работи преку бинарни опозиции: или политиката е институционализирана во друго место или одолеала; таа или „одговара“ или не одговара; таа е собрана од институциите и субјектите или е блокирана од страна на вето играчите и/или институционалните точки за вето. Наместо тоа, ние аргументираме дека процесот на трансферот на политиката треба да се гледа како една континуирана трансформација, преговор и акт и како политички вметнат процес на дислокација и преместување. Со нагласување на процесите на формирањето, трансформацијата и натпреварувањето се подразбира дека трансферот на политиката никогаш не е автоматски процес или непроблематичен процес, земен здраво за готово. Значи, тој ја наведува потребата да се обрне внимание на начините на кои политиките и нивните шеми, содржината, технологиите и инструментите постојано се менуваат во согласност со местата, значењата и агенциите (Lendvai и Stubbs, 20076).

Транснационализмот на политиката како превод се фокусира на обидот да се изнајдат одредени специфични политики како универзални и „повторно да се препишат“ (Вен, 2006, стр. 82) постоечките социјално–економски, административни и културни практики во рамките на својот идиом. Не постои ништо ново во движењето на идеите, институционалните шематски планови, дискурсите и барањата на знаење помеѓу и низ местата, скалите и субјектите. Меѓутоа, овие процеси се зајакнаа во последните тринаесет години, а во последните петнаесет години особено во таканаречените „земји во транзиција“. Според тоа, дејствијата на преведувањето, самите по себе, се пресудни во конструирањето на новите социјални состави. Југоисточна Европа, при составувањето на „европеизацијата“, „развијањето на противсиромаштијата“ и „повоениот реконструкционизам“ е многукратно означена, така што рамката на „националната социјална политика“ станува деконструирана, реконфигурирана, преформулирана и повторно споена (Lendvai, 2007). Социјалната политика станува многукратно формулирана како „сузбивање на сиромаштијата“, „задоволување на потребите на ранливите“, и како „социјална вклученост“, со концептот на „социјалната заштита“ што значи многу различни работи за различни субјекти во различни рамки. Целиот начин на разновидност и различните „сценарија за социјална политика“ (Lendvai, 2007) според тоа, неопходно ги шират домашните сфаќања, кои, всушност, никогаш не се толку чисто домашни како што изгледаат на прв поглед.

*„Посредници“*

Преведувањето е процес на кој му требаат преведувачи, вклучувајќи го растечкиот кадар на транснационални и локални консултант и експерти за политиката, кои прават повеќе отколку само да обезбедат „техничко“ знаење и „непристрасна анализа“, но се заинтересирани субјекти за своето сопствено право. С# повеќе се признава важноста на овие нови посредници било да се дадени со терминот „стратешки брокери“ (Larner и Craig, 2005), „ключеви за граници“ (Williams, 2002); „соговорници“ (Belier и Wilson, 2000), „преминувачи на границите“ (Ferguson и Gupta, 2002), „трансактори“ (Wedel, 2004) или „културни брокери“ (Trevillion, 1991), но литературата на социјалната политика ретко се зафаќа со нив.

Посредниците доаѓаат во различни изгледи; често како експерти, советници, и консултант за политика од различен вид, но, се повеќе како неспецијалистички „поправувачи“ кои, додека не побаруваат каква било секторска надлежност, тврдат дека се во можност да го поврзат, олеснат и измазнат поминувањето помеѓу различни субјекти во синцирот на финансирањето, идеите и/или проектите. Типично, посредниците се лоцирани во „хибридни“ или „меѓупросторни“ простори: помеѓу скалите, организациите, дискурзивните практики, системите на знаење и географиите. Овој простор на преминување најдобро е окарактеризиран со поимот „заматување и спојување на разликите“ (Czarniawaska и Mazza, 2003). Тој е произведен од, и самиот ја создава, фундаменталната промена со помош на односот помеѓу поединечните субјекти и формалните организации, со организациите кои сега се многу полабави, со многу персонал кој работи времено, за краток период, и со договори за консултации кои се мерат со денови; зголемена „врата која се врти“ во смисла на експерти кои работат за различни организации во краток временски период; а над сето тоа, во една издвоеност на императиви засновани на знаење и засновани на бирократија.

Еден дел од ова, на кој се укажува во студиите на Janine Wedel од Западна помош на Источна Европа (cf. Wedel 2000; 2004), е важноста на многукратната мрежа (Wedel, 2004; 165), каде играчите се знаат еден со друг и влијаат еден на друг во разни својства, со многукратни идентитети (кои таа ги формулира „Трансидентитети“), во разни улоги. Посредниците, кои работат во иновативните простори, создавајќи нови сојузи, нови значења и ковајќи нови потенцијали се пресудни за овие мрежи. Нивните „вештини на овозможување“ ги движат нив над формалистичките и бирократските барања во еден простор каде „работите се завршуваат“ бидејќи „тие ја имаат визијата, мрежата и вештините за практичното имплементирање за да ги доведат работите цел чекор подалеку“ (Larner и Craig, 2005; 416). Во креативно издејствуваните простори, посредниците се социјални претприемачи кои ги оспособуваат, менторираат и олеснуваат новите канали на комуникација, новите асоцијации и создаваат институционални и ситуациски рефлексивности. Најмалку, тие имаат вештини за презентирање на идеите во најпривлечен графички облик. Во исто време, тие оперираат во еден политички контекст кој ги вознемирува и ги комплицира нивните наизглед технички вештини. Секако, како што наведуваат Larner и Craig, посредниците често стануваат професионализирани и стручни во многукратни институционални и

организациски области кои се пресекуваат и се испреплетуваат и може да станат политички вклопени и “владеани” на многу помалку прогресивни, трансформаторски, контрахегемонистички начини бидејќи:

„... политичкиот контекст на нивната работа останува полн со нивните активности директно поврзани со политизацијата на локалните прашања, додека од нив истовремено се бара да ги прават своите политички барања технички или да ја свртат својата борба во соработка.“ (Larner и Craig, 2005:419)

Разгледувајќи ја клучната улога која ја играат консултантите во проектите на социјалните реформи во ЈИЕ, разните “технологии”, написи и нехумани актанти го сочинуваат суштинскиот елемент на начинот на кој консултантите го продуцираат и репродуцираат знаењето, ги наведуваат барањата за знаењето, дозволуваат да се појават одредени агенди, додека активно ги замолчуваат другите и ја конструираат (како дискурзивно, така и практично) потчинетата позиција на креаторите на политиката, политичарите, професионалците, “социјалните предмети” и заедниците. Во оваа смисла, “социјалните реформи” не се ниту едноставно рационално издејствуваани процеси, ниту се сведуваат на дискурзивни структури. Значи, тие се комплексни, повеќекратни и флуидни процеси во кои разни видови на посредници играат с# повеќе важни улоги.

#### „Простор и димензија“

Спротивно на реалистичките студии на меѓународните субјекти и социјалната политика, кои ги гледаат димензиите, или повообичаено, нивоата како недвосмислени, се јавува потреба да се поврзат просторот и димензијата, како зависни, комплексни, социјално и политички конструирани (Stubbs, 2005), како „производ на тензиите кои постојат помеѓу структуралните сили и практиките на човечките агенти“ (Marston, 2000; 220). Наместо да биде сфатена здраво-за-готово, „политиката на димензија“ со термините на Бренер се однесува на „производството, реконфигурацијата или спротивставувањето на парцијалните диференцијации, редови и хиерархии помеѓу географските димензии (Brenner, 2001; 600). Во оваа смисла, транснационалната политика не се однесува повеќе на линеарни трансфери од едно место до друго, туку повеќе се интересира за „повеќе-димензионални мрежи“ кои „ги поврзуваат локалните и транслокалните процеси, произведувајќи и консолидирајќи социјални конструкции на едно место“ (Jones et al, 2004; 104).

Настојувајќи да ја простудираат врската помеѓу државите, просторот и димензијата, Фергусон и Гупта оттука предлагаат и „супернационалните“ и „провинцијалните“ субјекти да се опфатат во слични постапки на вертикалност и на опфатеност. Според тоа, тие се критични спрема перспективата која го третира „глобалното“ „како тоа едноставно да е суперординатно ниво, што ги опфаќа нација-државите само како националните држави да се концептуализирани да опфатат региони, градови и села“ (Ferguson и Gupta; 990). Оттука, да го цитираме Jeremy Gould:

„скок во димензија не е само приспособување на квантитативниот индекс на резолуција. На пример, различните јазици, реториката, идеалите, оправдувањата и рационалностите циркулираат на различни димензии, на различни нивоа од една организација.“ (Gould, 2004; 283).

Она што е важно овде е дека креирањето на социјалната политика не се одвива на различни нивоа на владеење земени здраво за готово, туку дека клучните политички играчи го надминуваат секое ниво во кој било момент. Креирањето на политиката е непрекинат процес кој се одвива на повеќе места и во повеќе слоеви како и со повеќе субјекти. Изразите „глобалното е во локалното“ и „локалното е во глобалното“ опфаќаат нешто од ова, поаѓајќи од фактот дека го преиспитуваме значењето на моќта како „нееднаква достапност“, „диференцијален интензитет“ на места и простори и различна способност да се „прескокнат димензии“ (Moulaert и Jessop, 2006). Во суштина, ние би изјавиле дека се отвораат одредени политички простори, а другите се затвораат во средбите помеѓу меѓународните организации и субјектите и националните влади и дека оние кои се подобри се способни да патуваат помеѓу овие нивоа и димензии: консултанти, експерти на МНВО, истражувачки центри, политички претприемачи и така натаму, се често во подобра позиција да влијаат на политиката. Сепак, прецизните форми кои ова ги има, ќе варираат од еден до друг контекст.

Покрај тоа, концептот на Graham Harrison за „суверена граница“ овде е исто така релевантен, предизвикувајќи конвенционално бинарно сфаќање на суверенитетот на една држава - или државите имаат суверенитет или немаат – во кои домашниот простор се гледа како одвоен и ограничен и кој може да биде отпорен на или совладан од надворешни субјекти. Неговата работа укажува дека многу држави постојат во една суверена граница во која домашно-странската граница постанува порозна преку „взаемна асимилација“ моќта на донаторот и на државата“, така што донаторите или, овде за нашите цели, транснационалните субјекти, се попрецизно сфатени како „дел од самата држава“ (Harrison, 2001; 669), или како вид на „проширена држава“. Она што во термините на Gould се појавува како „нови хибридни форми на „глобални/локални поврзаности“ (Gould, 2005; 9) резултира во едно замаглување на границите помеѓу внатрешното и надворешното.

Значи, ние овде зборуваме за едно разбирање на социјалата и нејзините транзиции и трансформации како комплексни повеќекратни и флуидни процеси на производството на знаењето, развојот на значењето и развојот на тврдењето. Наместо случаите да се разгледуваат како потврдување и движење кон различни (сепак универзални) видови на „социјални режими“, поставени од посебни „државни“ и „недржавни“ субјекти на „институционализирани политики“, алтернативната перспектива која е овде презентирана дава привилегија на поглед на социјалните реформи како на збир на интерактивни, интензивни и процеси на степенени на транзиција. Концептите како што се „состави“, „превод“, „посредници“ и „простор и димензија“ нудат критички приод во трансформациите на „социјалното“ на „политиката“, а пред с#, на „социјалната политика“ скована во средбата помеѓу Југоисточна Европа и различните транснационални сили и субјекти. Тоа што следи, е еден доста краток обид да се искористат овие

концепти во спецификите на реформата на социјалната политика во Југоисточна Европа, донесувајќи ги „трите предизвици“ за „глобални студии на социјална политика“: да се види политиката како „политичка“ помалку во смисла на „големи раскажувања“ а повеќе во смисла на процеси; да се опфати „методолошката рефлексивност“ на начини кои се чувствителни на позициите и гледиштата; и да се распознаат односите на моќта во смисла на гласовите кои се овозможени и молчењата кои се произведени во процесите на реформата (Lendvai и Stubbs, 2007a).

### **III. МЕЃУНАРОДНИ СУБЈЕКТИ И КРЕИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА**

#### *Ситуирање на Југоисточна Европа*

Исто како во претходниот дел, каде беше критикувано толкувањето на социјалната политика и меѓународните субјекти како статични и прецизно определени поими, она што се смета дека претставува Југоисточна Европа во никој случај не е очигледно. Регионите се политички конструкции, кои создаваат „замислени заедници“ на нивоа надвор од она на националната држава (cf. Anderson, 1991). Овој поим за региони како „релативно растеглив контингент на ентитети за разни социјални практики“ (Benchev, 2006; 5) е важен, не само во смисла на комплексната динамика помеѓу поимите на идентитетот, националноста и над с#, на спектарот на (Западна) Европа и нејзиното „Друго“. Покрај толкувањата за ‘замрзнатото сваќање за Балканот’ (Тодорова, 1997) како и конструкцијата на ЕУ за „Западен Балкан“, во најакутна смисла регионот тежнее да биде дефиниран во негативен смисла, а во 1990-тите, и како зона склона кон конфликти со изразени и длабоко втемелени историски непријателства. Тешкотијата да се конструира една антитеза од внатре, во смисла на „Балканот е прекрасен“ (Razsa и Lindstrom, 2004) или, поблаго Југоисточна Европа, е зајакната од реалните и замислените нерамномерни геополитики на пристапување кон Европската унија, која и самата е конструирана во контекст на модерноста, и додека земјите тежнеат да се „спојат или повторно да се спојат со Европа“. Нашата рамка на упатување е потребно да ја разбере и хетерогеноста на просторите изложени во концептот на Југоисточна Европа и историски зависните процеси на институција и градење на (нација) држава што може да биде релевантно во смисла на социјална реформа и во смисла на конфигурациите и на формите на меѓународните интервенции.

Влијанијата на војните и транзицијата на социјалните политики во Југоисточна Европа секаде се документирани (cf. Deacon et al, 1997; глава 7), и овде не може да бидат подлабоко разгледани. Покрај тоа, војните од југословенското наследство, кои започнаа со краткиот конфликт во Словенија во 1991 година, проширувајќи се во Хрватска од 1991 до 1995 и Босна и Херцеговина од 1992 до 1995 година, како и конфликтот на Косово и Србија во 1999 година, и нестабилноста во Македонија во 2001 година, се виде сложена и променлива комбинација на меѓународни хуманитарни и безбедносни интервенции кои директно се одразија на процесите на социјалната и политичката промена. Концептот на „градење на држава“ е во опасност од формализирање на комплексната

социјална и политичка техника за што имало обиди во некои делови од регионот. Незавршената природа на ова, не само во смисла на процесите во рамките на Босна и Херцеговина и статусот на Косово, исто така се важни фактори на кои треба да се упати во една рамка која ја поврзува социјалната политика со други односи, особено безбедноста, враќањето на бегалците и демократизацијата. Во извесна смисла, елементите на детериторијализацијата и деинституционализацијата на социјалата, во смисла на дијаспорите, дозначувањата, прекуграничните барања и права, „социјала на енклава“, присилна миграција и враќање, сивата економија, неформалната социјала, улогата на трансферите во домаќинствата и „мрежата на паралелната власт“ (Solioz, 2005; 80) се сите, иако не поеднакво, релевантни на, но често во голема мера отсутни од студијата на реформата на социјалната политика во регионот.

### *Не е само ЕУ против Банката*

Постои збунувачки поредок на меѓународни субјекти и нивни претставници, некои од нив се со повеќе од едно лице, сите од нив директно или индиректно ја обликуваат социјалната политика во регионот и, до извесен степен, си конкурираат едни на други во смисла на влијание преку проекти, програми и агенди за реформа на политиката. Секако, во овој контекст, се појавуваат нови посредници и брокери со главни импликации за транспарентност и сопственост. С# уште е вистина дека ЕУ и Светската банка се главните меѓународни актери кои влијаат на социјалните реформи. Сепак, покрај присуството на Светската банка, ЕУ и агенциите на ОН вклучувајќи ги УНДП, МОТ и УНИЦЕФ, регионот е означен со размножување на субјекти, од кои некои се сосема нови и доста неспоредливи со кои било други тела од каде било, а сите тие придонесуваат, јасно или како што се подразбира, за преполната арена на политичкиот совет, имплементацијата на проектите и стратешкото градење на сојуз во социјалната политика. Тие го вклучуваат Пактот за стабилност за Југоисточна Европа, во процесот на трансформирање во Регионален совет за соработка, огромниот поредок на меѓународни невладини организации вклучувајќи ги и оние кои имаат минато на работа во развојот на општества после конфликти, и оние кои што се повеќе засновани на трансевропски видови на солидарности. Покрај овие, мноштво на специјалистички „истражувачки центри“ и советодавни друштва, заедно со самостојните претприемачи за политика се вклучени во сложените синџири на склучување на поддоговори за финансирање и идеи кои доминираат со современите политички процеси.

Двојната конкуренција-соработка помеѓу ЕУ и Светската банка има многу облици и форми. Навидум, двете агенции нудат многу различни „технологии на вклученост“ и „технологии на набројување“. Од гледната точка на социјалната политика, Светската банка има силна и често продорна рамка на „структурално регулирање“, која се зафаќа со клучните области на социјалната политика, како што се пензиите, социјалната заштита (претставени како социјална помош и социјални услуги) и здравството. За сличните „суштински“ прашања, ЕУ во голема мера молчи или игра координативна, но не одлучувачка улога во оние земји за кои членството останува долгорочна цел. Заради тоа, додека изгледа дека ЕУ користат „меки“ технологии како што се поддржување и контрола на



усвојувањето на регулативната рамка на *acquis*, Светската банка се потпира на „тешките услови“ зајакнати со кредити. Трето, секако е инсистирањето на Светската банка за важноста на апсолутните линии на сиромаштија што стои во спротивност со истакнувањето на релативната сиромаштија од страна на ЕУ, со Светската банка која често ги презема локалните експерти за да произведе „дефинитивни“ студии со селективно изразено мислење кои покажуваат дека „легитимноста и кредибилитетот на експертизата на Банката е извлечена преку кружен процес помеѓу знаењето што таа го покажува и публиките што го легитимизираат тоа знаење“ (St. Clair, 2006; 77).

Надвор од површината, постојат важни сличности помеѓу двете агенции. Прво, често клучните меѓународни субјекти како што се Светската банка и ЕУ ги здружуваат истите „експерти“ за социјална политика и се потпираат на истите консултанти. Второ, ние гледаме слични практики на формулирање со продукција во смисла на „податоци“ и „знаење“ низ целата Југоисточна Европа, со помош на кои се развиваат важни студии, извештаи и бази на податоци по кои треба да се постапува. Во овој поглед, една внимателна анализа на клучните документи произведени од страна на Светската банка и од ЕУ покажува текстуални сличности. Во оваа смисла односот на Светската банка се движи од традиционалното структурно регулирање кон повеќе транзициски програми со цел, барем реторички, да се поддржат овие земји во нивната интеграција со Европската унија.

Регионот се разгледуваше од надворешните агенции преку објективите на развојот и повоената реконструкција, на тој начин во областа се донесуваше дискурс за развојот и практиката комбиниран со интервенции во итни случаи кои понатаму ги изменуваа таканаречените „нормални“ социјални политики. Ова значи дека интелектуалните точки на обраќање, а со тоа и односот на политиката се залагаат за тоа дека работата во регионот е покомплексна отколку судирот помеѓу ЕУ и Светската банка за социјалните политички односи на универзализам како спротивставени на селективноста или во однос на јавното против приватното социјално обезбедување. Особено, реформите на социјалната политика се надминати со односот на пошироката „демократизација“ во кој субјектите во граѓанското општество, изедначени со новите или реконструирани невладини организации, се поставени во различни наизглед спротивставени позиции наспроти државата: како партнери; како иноватори; како подизведувачки алтернативни даватели на услуги; како критика на државната диктатура; како поборници на политиката; и како овластувачи на угнетените и сиромашните. Невладините организации во регионот имаат многу широк спектар на форми од ориентираните кон владеење и екстремно моќните „мета-НВОи“, преку НВО со едно или две академски лица, до неформални групирања, додавајќи ја комплексната комбинација на заинтересирани организации и индивидуални играчи вклучени во правењето на барања, стратешките избори и максимизирањето на ресурсите. (cf. Stubbs, 2007a).

Сега ние ги истражуваме трите случаи на реформата на социјалната политика во Југоисточна Европа, каде, во секој случај е важна, дури иако на различни начини во различни времиња, улогата на политичките преведувачи и посредници кои работат во новиот сој на флексибилни, хибридни, флуидни и помалку пред-

видливи организации, мрежи, привремени коалиции и мрежи на неформална политика. Во секој од случаите, оној на Босна и Херцеговина, Косово и Хрватска, ние скицираме некои од субјектите, агенциите и институциите кои ја формулираат социјалната реформа, ги упатуваат неочекуваните дискурсивни синџири или врски кои се направени, и истражуваат некои од преместувањата, замолчувањата и борби за превласт кои се придружени со фрагментација и поддоговарање на стратегиите за реформа на социјалата.

*Босна и Херцеговина: флексибилни организации, виртуелни држави и многукратни безизлети*

Трагањето по креирањето на политиката во Босна и Херцеговина (БиХ) е неизмерно тежок процес. Државата е високо фрагментирана, суштински составена од два ентитета и една област, со еден ентитет понатаму поделен во кантони или региони. Таа е еден вид на полупротекторат означен со голем размер на интервенции на меѓународни агенции, но исто така многу некоординиран. Постојат „контактни зони“ кои се преклопуваат во кои еден опсег на меѓународни и домашни субјекти делуваат едни на други, делуваат со широк домен на флексибилни и мрежи со паралелна моќ. Во една одредена смисла, напорот на донаторот за зајакнување на еден вид на виртуелна централна држава вклучувајќи нови, флексибилни агенции на ниво на централната држава, нуди нова платформа или терен за овие мрежи, и создава привилегиран терен за „технократски“ деполитизирани заемни влијанија помеѓу клучните политичари, државните службеници и меѓународните субјекти (cf. Stubbs, 2007b; Магљајќи Холичек и Рашидагиќ, 2007).

Додека голем број на автори ги трасираат развоите на политиката во Босна и Херцеговина во смисла на одигрување на „либерален мир“ (Pugh, 2001), „терапевтско владеење“ (Пувацац, 2001) и постепеното движење од колонијалната моќ на високиот претставник до дисциплинската моќ на Европската унија (Chandler 2002, 2003), ова се примери за тоа каде „теоријата го одредува доказот“, привилегирајќи линеарен есенцијализам над нијансираното разбирање на многукратната, фрактурирана и хаотична природа на креирање на политика. Аргументот дека Светската банка продолжува да доминира во креирањето на социјалната политика во БиХ претставува ништо повеќе од еден вид на буквална вистина дотолку да персоналот на Банката продолжи да притиска за „итни“ реформи (cf. Магљајќи - Холичек и Рашидагиќ, 2007). Поентата е дека слични изговори, направени во текот на дванаесетгодишниот период, од една серија на членови на персонал на претседателот на САД, консултанти, советници и заменици, имаа мало влијание во смисла на промена на политиката, како една серија на задоцнети или неимплементирани пакети за приспособување/реформи даваат пат на други. Просторот оставен со отсуството на реформа на макрониво беше зафатен од „пилоти“ на микрониво, вклучувајќи партнерства помеѓу еден дијапазон на донатори, меѓународни и локални невладини организации, локални професионалци, консултантски компании, академии и политичари кои делуваат на границата помеѓу формалното и неформалното, јавното и приватното, а кои служат да создадат неизедначени, контрадикторни и, над сето тоа, неодржливи локални практики и политички влогови. На крајот, проектните ресурси тежнеат да

произведат „лажни позитиви“, вклучувајќи еден вид на „инструментален конформизам“, преку кој на замениците на министрите, на шефовите на јавните агенции, на академици и на други, им се плаќаат хонорари да репродуцираат еден нов консензус за социјалната политика. Да цитираме една неодамнешна студија:

„Државата *per se* (но себе) никогаш не беше разделена од примената на целата пробна реформа. Донаторските влади и нивните локални партнери за имплементација, по потпишувањето на формалните договори со државните власти, регрутираа претставници на клучните владини министерства и институции во индивидуално својство, преку нивното учество во неформални, *ad hoc* проектни тела. Овде тие даваа празни ветувања за имплементацијата на целите на проектот, продолжувајќи ја својата секојдневна работа во владата. Проектните активности носеа zgodни награди, но не создава обврски за државните агенции или за овие поединци.“ (Магљајик - Холичек и Рашидагиќ, 2007)

На крајот, „успехот“ беше помалку ценет во смисла на имплементацијата на овој консензус, а повеќе во смисла на способноста да се организираат конференции, да се произведуваат тешки публикации, а над с#, да се водат добро управувани проекти. Неодамна, со донаторска поддршка настапи „преминување од проекти“ на „стратегии“, особено од владиниот оддел за меѓународен развој (ДФИД) на ОК, за трансформација на првичната „Стратегија за намалување на сиромаштијата“ која ја водеше Светската банка, повеќе да наликува на една стратегија за развој на ЕУ. Меѓутоа, повторно, овој вид на линеарна приказна, формулирана во смисла на формални организации, е измамувачка, без оглед на создавањето на централна владина единица, која е приспособена на Советот на министрите, чиј формален статус е сега разјаснет, но чија неформална моќ е значително намалена по заминувањето на еден од клучните локални претприемачи. На крајот, „услугите што некој ги добива с# уште многу зависат од тоа каде тој живее“ (Магљајик - Холичек и Рашидагиќ, 2007) а корисниците на социјалната помош с# уште се во голема мера замолчени или изразени повеќе како објекти отколку како субјекти (cf. Stubbs, 2002; 324).

*Косово: паралелни структури и социјална техника во држава која настанува*

Неколку места искусија повеќе турбуленција и промени во смисла на „кој владее“ и „како“ отколку Косово во последните дваесет години. По скратувањето на автономијата на покраината од страна на Србија во 1989 година, мнозинството од албанската популација започна да гради „држава во држава“ заснована на создавањето на паралелни структури (Clark, 2000). Социјалната помош за албанската заедница во тоа време беше организирана од еден локален невладин субјект, Здружението Мајка Тереза. До 1998 година, и покрај континуираниот притисок, се појави нова воена групација КЛА, со значителна поддршка од заедницата во дијаспората. По кампањата на НАТО и повлекувањето на српските сили, Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на ОН создаде протекторат под Привремената административна мисија на ОН во Косово (УНМИК) и косовските сили под водство на НАТО (КФОР).

Почетните постконфликтни програми за социјална помош во Косово се поја-вија од еден меѓународен мандат за хуманитарна помош во итен случај, обид ор-ганизиран од страна на меѓународни агенции за помош како што се Католички служби за помош, Милосрдните корпуси и Меѓународната CARE „чиј стратешки приоритет беше првично реакција во итен случај, а последователно распуштање“ (Cocozzelli, 2007). Од доцниот период на 2000 па натаму, една меѓународно упра-вувана програма за социјална помош и програмата за реформа на социјалната заштита на Светската банка-ДФИД дадоа слободно владеење на мноштво на меѓународни консултантски организации и индивидуални политички претприе-мачи, маргинализирајќи ги локалните субјекти вклучувајќи ги и политичарите, синдикатите, локалните невладини организации и така натаму. Подоцна, едно но-во партнерство помеѓу меѓународните донатори, консултанти и една нова група на косовски јавни функционери побара да се воспостават подржливи системи на социјална политика.

И покрај изборите во ноември 2001 година и воспоставувањето на привреме-ните институции на самоуправа во февруари 2002 година, локалните политички процеси сè уште имаа мало директно влијание врз содржината на социјалната политика. Ова беше најјасно демонстрирано во смисла на нов пензиски систем формулиран од еден консултант финансиран од УСАИД, бараната регулатива која беше брзо завршена пред формирањето на ПСИГ „очигледно со цел да се обезбеди шема која функционира без политичка вклученост и преговарање“ (Cocozzelli, 2007), единствено со податоци како што се датумот на воведувањето и стапката на надоместот оставена за неа да одлучи новото Собрание на Косово.

Главна стратешка интервенција беше Проектот за социјална заштита на Косо-во, заеднички финансиран од Светската банка и Министерството за меѓународен развој на Обединетото Кралство (DFID), кој започна од јули 2001 година, над неговиот почетен термин, завршувајќи во август 2006 година. Секоја компонента и подкомпонента беше предмет на конкурентен тендер кој водеше до еден проект кој се состоеше од слабо координирани, слабо подредени и различно замислени интервенции, дадени од една страна, а преголема нагласеност на доста иреле-вантна или висока академска обука и студиски посети или, од друга страна, ко-пии на европските закони и прописи со мала поврзаност со реалностите на теренот и со уште помало внимание посветено на динамиката на имплементаци-јата. Меѓународниот пропуст се фокусираше, тесногледо, кон придржувањето на подоговорните правила додека беа дадени измешани пораки на кадарот на косовските администратори и политичари кои се појавуваа, во смисла на тоа дека биле замолени да ја „распространат“ шемата, но исто така, дека се санкционира-ни за какво било однесување кое произлезло дека е премногу политизирано или од сопствен интерес.

Сега, Светската банка не е вклучена во натамошната работа бидејќи Косово не е држава и не се квалификува за заеми. Владиниот оддел за меѓународен развој (ДФИД) на ОК, преку една консултантска компанија која претходно беше вклучена во БиХ, е фокусирано на децентрализацијата, на напорите за натамош-ни технички реформи. Додека ова секако демонстрира отсуство на „институции за креирање на политика кои се претставници на јавноста на Косово“ (Cocozzelli,

2007), помалку е дека „покраината е оставена да биде носена од моќни глобални трендови артикулирани од меѓународни субјекти како што се Светската банка, или донаторските влади како САД или ОК“ (Cocozzelli, 2007), отколку фактот дека целиот начин на заемни влијанија на различни меѓународни-локални, разведени од политичката сфера, продолжуваат да произведуваат една хаотично планирана, а сепак фундаментално хибридна социјална политика.

*Хрватска: социјални крпеници, агенти за промена и нов европски говор*

Од независноста на Хрватска, основата на која работи социјалната политика и која има ефекти стана многу повеќе фрагментирана и контрадикторна. Брановите на реформите кои доаѓаат непрекинато и присуството и влијанието на различните видови на меѓународни субјекти секогаш, секако, работејќи во имплицитен или отворен сојуз со националните сили, произведоа еден вид на нерамна крпеница на социјала. Модалитетите на меѓународната помош кои брзо се менуваат се протрија од внатрешниот политички пејсаж на Хрватска кој брзо се менува, бидејќи војната и диктаторскиот национализам постепено беа заменети со демократизацијата и тежнењето за членството во ЕУ. Отпрво се појави една состојба на „социјален паралелизам“ (Stubbs и Зриншчак, 2007) со „имплицитна социјална политика“ која доминира над кое било долгорочно планирање. Интересно, случајот на пензиската реформа (Stubbs и Зриншчак, 2006) демонстрира како може да бидат достигнати реформите врз основа на воспоставување на политички коалиции на внатрешни и надворешни субјекти, правејќи еден претпоставено „технички“ случај на нивото на политичката несигурност, со водечка улога играна од реформерите од Чиле и персоналот на Светската банка поставен во одговорното министерство.

По изборот на владата од коалицијата водена од Социјално-демократската партија во јануари 2000 година, Светската банка, заедно со Владиниот оддел за меѓународен развој (ДФИД) на ОК и владата на Јапонија, работеа со владата на преговорите за кредит за техничка помош, кој ќе го следи еден значителен кредит од Светската банка, за да ја поддржи Владата во развојот на кохерентна и потполна стратегија за реформа на социјалната политика. Беа регрутирани тимови на консултантски компании чија работа започна во април 2002 година. Веројатно како еден од најдраматичните примери на проблеми со поддоговарање и улогата на консултантските компании (cf. de la Porte и Deacon, 2002; Stubbs, 2003), не помалку од осум консултантски тимови или компании беа договорени да работат на реформите, сите освен една беа врз основа на тендерско наддавање, покривање на социјалната помош; социјалните услуги; труд и вработување; фискалните прашања и децентрализацијата; административно зајакнување, ИТ и прашања за базата на податоци; контрола на сиромаштијата; како и еден заеднички водач на тим и на тимот на локалните ресурси. Повеќе од една година од работата на тимовите, нивоата на заедничкото разбирање на задачата, а секако и довербата помеѓу тимовите, помеѓу меѓународните и локалните консултантски, како и помеѓу тимовите и владата, станаа доста ниски. На крајот, извештајот што ги спојува деловите во една целина беше всушност напишан од страна на фискален и тим за децентрализација кој имаше повеќе искуство во работењето со прашањата на

фискалните програми на УСАИД во Централна и Источна Европа отколку во реформата на социјалната помош. Заокружувањето на желбите за реформа на еден поединечен „агент за промена“, во овој случај еден помошник на министер излезен од академија, може да се види дека има ненамерни последици и дури може да има изострено одреден отпор за промена.

Владата водена од ХДЗ, избрана кон крајот на ноември 2003 година, ја реорганизираше структурата на владата така што социјалата сега стана дел од новото доминирано од здравството Министерство за здравство и социјална благосостојба. Поранешниот помошник на министерот беше унапреден во новата Влада на позиција на државен секретар, иако како за инает, неговото влијание ослабна, поради делумно политичката природа на позицијата, исполнета според интересите на помал коалиционен партнер. Важно, во последиците на смртта во една институција за луѓе со тешкотии во учењето, новиот министер многу добро објасни дека, доколку имаше каков било кредит од Светската банка во овој сектор, најголемиот дел би требало да се потроши на поправките на неопходната инфраструктура во објектите за институционална грижа. Покрај тоа, улогата на координирање на реформите не беше дадена на државниот секретар, туку на водечкиот ХДЗ МП, доктор по медицина, која имаше воспоставено своја сопствена невладина организација која обезбедуваше институционална грижа за луѓе со инвалидитет.

Под некој одреден внатрешен критицизам за времето поминато од првичниот кредит до потпишувањето на заемот, Светската банка вметна на местото еден број на нови консултантски и поддршка еден број на консултативни семинари пред, на крајот, да се потпише договорот за заемот со поддршка од шведската Влада. Преправениот проект претставува одреден континуитет, иако интересно е тоа што, тој повторно го воведува поимот на пилоти во три области, сите контролирани од страна на ХДЗ, без оглед на тоа дека областите имаат, до сега, играно многу ограничена улога во социјалната благосостојба во Хрватска. Постои одредено внимание на трансформацијата на институциите, на иновацијата и на воспоставувањето на новите центри за обраќање или упатување иако сето остана малку нејасно и предмет на различни толкувања. Третиот бран на консултантски, далеку отстранети од оригиналните концепти на реформата, сега се ангажирани да го направат проектот значаен.

Во исто време, подготовката на Хрватскиот меморандум за заедничко вклучување пред членството на ЕУ, кој започна во есента на 2005 година, сигнализираше поактивен интерес и вклучување во социјалната политика од страна на Европската комисија. Влијанието на европизацијата и во смисла на хармонизацијата на социјалната статистика и во консултацијата со заинтересираните страни веќе стана видлива, со претставување на промени во „технолозиите на вклученоста“ (Naahr, 2004) и во „технолозиите на набројувањето“. Природата на процесот на пристапување кон ЕУ како одредување на значењето, институционалната трансформација и владеењето на новата социјална политика (Lendvai, 2005; 65) создава нови можности за посредниците и консултантите, оние кои претходно работеле со Светската банка и/или УНДП сега повторно се позиционираат себеси во однос на новиот дискурс.

#### IV. ПОВТОРНО ПОЛИТИЗИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛАТА?

Како заклучок, треба повторно да се разгледа уште една нова бинарна спротивставеност со цел да се даде смисла на претходните емпириски податоци. Ова е поделбата помеѓу политичките и технократските процеси, која досега во овој текст е претставувана како непроблематична. Гледајќи ги двата концепта како повеќе метафори отколку како прецизни описи, исто така длабоко обликувани од слевањето на националните и трансационалните процеси, таа нуди нов начин на разбирање на местата на борбата, природата на опстојувањето и можност за промена на новите сојузи. Ние ја споделуваме загриженоста на Џон Кларк (John Clarke) дека премногу често, студиите кои раскажуваат една „присилувачка приказна на систем на собирање, стратегија или сила“ содржат „последен параграф за отпорот приклучен на крајот“ (Clarke, 2004; 158). Неговите заклучни прашања, дури иако се многу повеќе изведени од една патека на ОК-САД-Западна Европа, нам ни изгледаат како многу битни во смисла на започнувањето на итната работа на одредување на местоположбата на „можностите за одбивањата, отпорите и алтернативните можности во рамките на анализата“ (Clarke, 2004; 158).

„1. Што можеме ние да додадеме на одржливиот и методолошки репертоар на скептицизмот на луѓето за доминантните тенденции и стратегии? Како, така да речеме, можеме да ја збогатиме и да ја зголемиме скептичната способност?“ (Clarke, 2004; 158).

Во сите држави и територии кои се претходно дискутирани, постои здрав скептицизам помеѓу професионалците, креаторите на политиката и информираниите јавности за „консултантите“, со ново дадено име „навредувачи“, чии извештаи собираат прав во фиоките и кои имаат воведено еден псевдојазик „ублеха“ (Шавиха-Валха и Милановиќ-Бланк, без дата). Во еден дел, задачата која е при рака е да се издигне овој скептицизам до нивото на критичка ученост и акција. Додека ова може да произлезе дека е премногу блиску до „културата на проверка“ на технократското ново јавно управување, повикот за регистар на консултантите во кој карактеристиките на изведбата се прават систематски (cf. Stubbs, 2003) може да понуди еден начин на давање на поодговорно консултанство само ако, во извесна смисла „се оплеват јаболките од крушите“ (Gould, 2003). Покрај ова, од корист исто така би било да се направи јасна разликата помеѓу политичките и технократските приоди. Покрај тоа, нагласувањето на „технологиите на учество“ во центарот на трансационалните процеси нуди можност за да се слушнат други гласови.

„2. Што можеме да кажеме за „грешките, фрактурите и пукнатините“ на доминантните системи и стратегии? Кои се нивните карактеристични контрадикции, тензии и форми на нестабилност“ (Clarke, 2004; 158)

Овој труд истакна многу од неразделивите противречности во реформските процеси: потребата за јасни и никогаш потполни преводи; можноста да се дозволи да се слушнат дивергентните гласови; „случајната“ природа на многу од процесите кои се при рака и, над сето тоа, секогаш можноста дека деполитизираните

процеси ќе станат повторно политизирани. Ова може да настапи преку повторно вметнување во формалната домашна политика; преку еден нов интернационализам, како на пример, социјалните движења ширум Европа се вклучија како активни субјекти во дебатите; и преку безброј чиновници на отпор од мал размер или чиста непослушност. Една манифестација на ова е јасниот предизвик на материјалните нееднакости што може да бидат драматични во транснационалните контексти како на пример, повисок дипломиран државен службеник во Косово кој истакнува дека неговата плата е 400 евра месечно, додека тој потпишува големи договори со консултантски компании чии консултанти се до трипати повеќе платени за еден ден. Повторно, како што е истакнато претходно, делот на задачата на критичната ученост е да се дискутираат овие нееднакости во наградувањето и да се унапредат и локалните субјекти и што е пресудно, „локализираното“ знаење и вештини.

„3. Кои се другите гласови и термини кои се во игра, но се маргинализирани, подредени или замолчени во сегашната состојба? Како можеме да ја зголемиме нивната способност да ги артикулираат другите замисли, другите солидарности и другите можни иднини?“ (Clarke, 2004; 159).

На друго место, еден од нас тврдеше дека корисниците на социјалната помош се тие кои се најмногу маргинализирани во овие процеси (Stubbs, 2002). Сепак, „технолозиите на учеството“ обезбедуваат простор за да се слушнат гласовите на корисниците, не на технократизиран, проектизиран или фетишизиран начин, туку по прво преку нови процеси на демократска одговорност. Транснационалниот корисник и застапничките групи може овде да играат важна улога. Покрај тоа, мрежата на поддршка на политичка партија (како што е германската фондацијата Фридрих Еберт) може да помогне да се изгради способноста на парламентарците да се проучат реформските процеси и да се истакнат социјално демократските алтернативи.

„4. Кои се можностите кои се појавуваат за реартикулација на социјалата, државата и нацијата – и како тие може да бидат зголемени против доминантните и регресивните формации?“ (Clarke, 2004; 159).

Овој труд не го расправаше користењето на националистичките концепти на малцинството како центар на социјалните пактови кои се во подем и кои се појавуваат во секоја држава и територија од студиите на случаите. Секако дека транснационалниот дискурс и практика на „човекови права“ не секогаш е најдобро поставен за да ги лоцира и намали овие проблеми. Меѓутоа, во секоја држава и територија постојат форми на локализиран секојдневен космополитизам кои ги одбиваат етничките ознаки и кои артикулираат еден алтернативен здрав разум. Низ целиот регион, секавањата на самоуправувачкиот социјализам кои сè уште се комбинирани, исто така обезбедуваат основа за една алтернативна концептуализација на солидарност и за едно алтернативно чувство на политичкото.

На крајот, делувајќи локално, национално, регионално и транснационално во „просторите помеѓу ... натпреварувачките и преклопувачките (партиски) власти“ (Deacon, 2007; 178) може, секако, да биде место каде една „социјално



реформистичка“ политика се пресретнува со теориите на комплексни, натпреварувачки, социјални состави. Борбата за една алтернативна социјална политика во Југоисточна Европа е тешко да се предвиди надвор од еден критички осврт кон северните и западно-засновани теоретски структури, политички практики и политички препораки. Потребата за акциско-истражување која произлегува од спојот меѓу критичката етнографија и критичката педагогија, ризикувајќи притоа да се биде квалификуван како идеалист или релативист е е вид на практика која овој есеј веројатно ја предочува.

**КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА**

Anderson, B. (1991), *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism* (Замислени заедници: одразувања на потеклото и ширењето на национализмот), Second edition, London: Verso.

Belier, I. and Wilson, T. (eds.) (2000) *An Anthropology of the European Union* (Антропологија на Европската унија), Oxford: Berg.

Benchev, D. (2006), 'Constructing South East Europe: the politics of regional identity in the Balkans' („Конструирање на Југоисточна Европа: политиките на националниот идентитет на Балканот“), *RAMSES Working Paper 1/06*, University of Oxford, European Studies Centre.

Brenner, N. (2001) 'The Limits to Scale? Methodological reflections on scalar structuration', in *Progress in Human Geography* („Границите до скалата? Методолошки одразувања на конструкцијата на скаларот“ во *Напредок во човечката географија* ) 25(4): 591- 614.

Callon, M. (1986) 'Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay' („Некои елементи од социологијата на преводот: припитомување на школките и рибарите од заливот Сент Бриу“). Во J. Law, (ed.) 'Power, Action and Belief – A New Sociology of Knowledge?' Sociological Review Monograph 32, („Мок, акција и верба – нова социологија на знаењето?“ Монографија на социолошки преглед 32,) London: Routledge; 196-234.

Chandler, D. (2002) 'Bosnia's New Colonial Governor' (Новиот колонијален гувернер на Босна), *The Guardian* 7 September.

Chandler, D. (2003) 'Governance: the unequal partnership', in van Meurs, W. (ed.) *South Eastern Europe: weak states and strong international support*. („Владеење: нееднакво партнерство“ во изданието на ван Мејурс, *Југоисточна Европа: слаби држави и силна меѓународна поддршка*.) Opladen: Leske and Budrich; 79-98.

Clark, H. (2000), *Civil Resistance in Kosovo* (Граѓански отпор во Косово), London: Pluto Press.

Clarke, J. (2004) *Changing Welfare, Changing States: new directions in social policy* (Промена на социјалата, промена на државите: нови правци во социјалната политика). London: Sage.

Clarke, J. (2007) 'Governance Puzzles' („Загатки на владеењето“), in L. Budd and L. Harris (eds.) *eGovernance: Managing or Governing?* (Владеење: управување или владеење?) London: Routledge, наскоро излегува.

Cocozzelli, F. (2007) 'Kosovo' („Косово“), in B. Deacon and P. Stubbs (eds.) (2007) *Social Policy and International Interventions in South East Europe* (Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа). Cheltenham: Edward Elgar, наскоро излегува.

de la Porte, C. and Deacon, B. (2002) 'Contracting Companies and Consultants: The EU and the Social Policy of Accession Countries' („Договорни компании и консултанти: ЕУ и социјалната политика на земјите кои пристапуваат“), Helsinki: GASPP Occasional paper 9.

Deacon, B. (2007) *Global Social Policy and Governance* (Глобалната социјална политика и владеење). London: Sage.

Deacon, B. with Hulse, M. and Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy* (Глобалната социјална политика и владеење) London: Sage.

Deacon, B. and Stubbs, P. (eds.) (2007) *Social Policy and International Interventions in South East Europe* (Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа). Cheltenham: Edward Elgar, наскоро излегува.

Deleuze, J. and Guattari, F. (2004) *A Thousand Plateaus (Илјада висорамнини)*. London: Continuum, прво англиско издание 1987.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism (Трите светови на социјален капитализам)*. Cambridge: Polity Press.

Ferguson, J. and Gupta, A. (2002) 'Spatializing States: towards an ethnography of neo-liberal governmentality' („Одредување на простор на држави кон етнографијата на неолиберална државност“, во *American Ethnologist* 29 (4); 981-1002.

Ferrera, M. (1996) 'The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe' („Јужниот модел на социјала во социјалистичка Европа“, во *Journal of European Social Policy (Весник на европската социјална политика)* 6(1); 17-37.

Gould, J. (2003) 'Transnational Actors and the Politics of Poverty Reduction' („Транснационални субјекти и политики за намалување на сиромаштијата“, *Global Social Policy (Глобална социјална политика)* 3(3); 349- .

Gould, J. (2004) 'Positionality and Scale: methodological issues in the ethnography of aid' (Позиционираност и скала: методолошки прашања во етнографијата на помош), во Gould, J. and Secher Marcussen H. (eds.) *Ethnographies of Aid: exploring development texts and encounters (Етнографии на помош: истражување на текстови на развој и среќавања)*. Roskilde University IDS Occasional Paper 24; 263-290.

Gould, J. (2005), 'Poverty Politics and States of Partnership' („Политики за сиромаштија држави на партнерство“) во J. Gould (ed.) *The New Conditionality: the politics of poverty reduction (Новата условеност: политиките за намалување на сиромаштија)* London: Zed Press; pp. 1-16.

Naahr, J-H. (2004) 'Open Co-ordination as Advanced Liberal Governmentality' („Отворена координација како напредна либерална државност“, во *Journal of European Public Policy (Весник на европската социјална политика)* 11 (2); 209-230.

Harrison, G. (2001), 'Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania' („Постусловена политика и административна реформа: одразувања на случаите на Уганда и Танзанија“ во *Development and Change (Развој и промена)*, 32 (4); 657-679.

Herbert-Cheshire, L. (2003) 'Translating Policy: Power and Action in Australia's Country Towns' (Политика на преведување: моќ и акција во австралиските провинциски градови), во *Sociologica Ruralis* 43(4);454-473.

Jones, M. et al (2004) *An Introduction to Political Geography: space, place and politics (Вовед во политичката географија: простор, место и политика)*. London: Routledge.

Larner, W. and Craig, D. (2005) After Neo-liberalism? Community Activism and Local Partnership in Aotearoa New-Zealand (По неолиберализмот? Активизам на заедницата и локално партнерство во Аотеароа Нов Зеланд), *Antipode* p. 420-424.

Latour, B. (1987) 'The power of association' („Моќта на здружувањето“) во: Law, J. (ed.) *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?(Моќ, акција и верба: нова социологија на знаењето?)*, London: Routledge; 262-280.

Latour, B. (2005) 'Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory' („Повторно составување на социјалното: Вовед во Субјект-Мрежа-Теорија“), Oxford: University Press.

Lendvai, N. (2005) 'Remaking European Governance: transition, accession and integration' („Коментар на европското владеење: транзиција, пристапување и интеграција“, во

Newman, J. (ed.) *Remaking Governance: peoples, politics and the public sphere* (Коментар за владењето: на луѓето, политиката и јавната сфера). Bristol: Policy Press; 59-80.

Lendvai, N. (2007) 'Europeanisation of Social Policy?: prospects and challenges for South East Europe' Европизација на социјалната политика?: проспекти и предизвици за југоисточна Европа“, во V. Deacon and P. Stubbs (eds.) (2007) *Social Policy and International Interventions in South East Europe* (Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа). Cheltenham: Edward Elgar, наскоро излегува.

Lendvai, N. and P. Stubbs (2006) 'Translation, Intermediaries and Welfare Reform in South Eastern Europe' („Превод, посредници и социјална реформа во Југоисточна Европа“), труд презентирани на Конференцијата ESPAnet, Бремен, септември, web: <http://paulstubbs.pbwiki.com/f/Lendvai%20Stubbs%20Bremen.pdf>

Lendvai, N. and Stubbs, P. (2007a) 'Post-Colonial Dialogue or His Master's Voice: Translating the Periphery in 'Global Social Policy' Studies' („Постколонијален дијалог или гласот на неговиот господар: преведување на периферното во „Студии за глобалната социјална политика“, труд презентирани на ISA RC 19 Конференција 'Social Policy in a Globalizing World' („Социјална политика во светот на глобализацијата“), Фиренца, септември, web: [http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Lendvai\\_Stubbs.pdf](http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Lendvai_Stubbs.pdf)

Lendvai, N. and Stubbs, P. (2007b) 'Policies as Translation: situating trans-national social policies' („Политики како превод: ситуирање на транснационалните социјални политики“, во S. Hodgson and Z. Irving (eds.) *Policy Reconsidered: meanings, politics and practices* (Повторно разгледана политика: значења, политики и практики). Bristol: The Policy Press, наскоро излегува.

Maglajlić-Holiček, R. A. and Rašidagić, E. K. (2007) 'Bosnia-Herzegovina' („Босна и Херцеговина“) во V. Deacon and P. Stubbs (eds.) (2007) *Social Policy and International Interventions in South East Europe* (Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа). Cheltenham: Edward Elgar, наскоро излегува.

Marcus, G. and Saka, E. (2006) 'Assemblage' („Состав“), во *Theory, Culture and Society* (Problematising Global Knowledge: special issue) (Теорија, култура и општество (Проблематизирање на глобалното знаење: специјално прашање)) 23 (2/3); 101-6.

Marston, S. (2000) 'The Social Construction of Scale' („Социјалната конструкција на скала“, во *Progress in Human Geography* (Напредок во човечката географија) 24 (2); 219-242.

Midgley, J. (2004) 'Social Development and Social Welfare: implications for social policy' („Социјален развој во социјалната благосостојба: импликации за социјалната политика“, во P. Kennett (ed.) *A Handbook of Comparative Social Policy* (Прирачник за компаративната социјална политика), Cheltenham: Edward Elgar; 217-238.

Moulaert, F. and Jessop, B. (2006) 'Agency, Structure, Institutions, Discourse' („Агенција, структура, институции, дискурсе“), труд презентирани на конференцијата на Европската асоцијација за еволуирачка економија, Истанбул, Турција, 12-14 ноември.

Pugh, M. (2001) 'Peacebuilding and the Spoils of peace: the Bosnia and Herzegovina experience' („Градењето на мир и расипувањата од мирот: искуството на Босна и Херцеговина“). Труд за азиско-европската соработка, web: <http://www.caec-asiaeurope.org/Conference/Publications/Pughbosnia.pdf>

Puravac, V. (2001) 'The End of Politics?: therapy agaist politics' („Крајот на политиката?: терапија против политиката“). Труд за Конференцијата на асоцијацијата за политички студии, Манчестер, април.

Rasza, M. and Lindstrom, N. (2004), 'Balkan is Beautiful: Balkanism in the political discourse of Turman's Croatia' („Балканот е прекрасен: балканизмот во политичкиот дискурс на

Туѓмановата Хрватска“), во *East European Politics and Societies (Источноевропски политики и општества)* 18(4); 628-650.

Sakai, N. (2006) 'Translation' („Преведување“) во *Theory, Culture, Society (Problematising Global Knowledge: special issue) (Теорија, култура и општество (Проблематизирање на глобалното знаење: специјално прашање))* 23 (2/3); 71-78.

Solioz, C. (2005), *Turning Points in Post-war Bosnia: ownership process and European integration (Пресвртници во поствоената Босна: процесот на сопственост и европска интеграција)* Baden-Baden: Nomos.

St. Clair, A. (2006), 'Global Poverty: The Co-Production of Knowledge and Politics' („Глобална сиромаштија: копродукција на знаење и политика“) во *Global Social Policy (Глобална социјална политика)* 6 (1); 57-77.

Stubbs, P. (2002) 'Globalisation. Memory and Welfare Regimes in Transition: towards an anthropology of transnational policy transfers' („Глобализација. Секавање и социјални режими во транзиција: спрема антропологијата на транснационалните политички трансфери“), *International Journal of Social Welfare (Меѓународен весник на социјалната благосостојба)* 11 (4); 321-30. Special Issue on 'Memory' (Специјално издание на „Меморија“)

Stubbs, P. (2003) 'International Non-State Actors and Social Development Policy' („Меѓународни недржавни субјекти и политика на социјален развој“), *Global Social Policy (Глобална социјална политика)* 3(3); 319-348.

Stubbs, P. (2005) 'Stretching Concepts Too far?: multi-level governance, policy transfer and the politics of scale in South East Europe' („Раширување на концептите премногу далеку?: владеење на повеќе нивоа, политички трансфер и политиките на скала во Југоисточна Европа“), во *Southeast European Politics (Политика на Југоисточна Европа)* 6(2); 66-87, web <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue62/stubbs.pdf>

Stubbs, P. (2007a) 'Civil Society or Ubleha?' („Граѓанско општество или Ублеха?“), во H. Rill et al (eds.) *20 Pieces of Encouragement for Awakening and Change: peacebuilding in the region of the former Yugoslavia (20 парчиња на охрабрување за будење и промена: градењето на мир во регионот на поранешна Југославија)*. Белград-Сарајево; Центар за ненасилна акција; стр. 215-228.

Stubbs, P. (2007b) 'Flexible Agencification on the Sovereign Frontier: social policies and development strategies in Bosnia-Herzegovina' („Флексибилна агенцификација на суверена граница: социјални политики и развојни стратегии во Босна и Херцеговина“), Труд за конференцијата ASN, Њу Јорк, април.

Stubbs, P. and Zrinščak, S. (2006) 'International Actors, 'Drivers of Change' and the Reform of Social Protection in Croatia' („Меѓународни субјекти, „Двигатели на промената“ и реформа на социјалната заштита во Хрватска“), труд за светскиот конгрес ISA, Дурбан, Јужна Африка, јули, web: <http://paulstubbs.pbwiki.com/f/Lendvai%20Stubbs%20Bremen.pdf>

Stubbs, P. and Zrinščak, S. (2007) 'Croatia' („Хрватска“), во B. Deacon and P. Stubbs (eds.) (2007) *Social Policy and International Interventions in South East Europe (Социјалната политика и меѓународните интервенции во Југоисточна Европа)*. Cheltenham: Edward Elgar, наскоро излегува.

Šaviha-Valha, N. and Milanović-Blank R. (no date) *Ubleha za idiote (Ублеха за идиот)* in *Album* web: [http://www.album.co.ba/autori/zajednicki/nsv\\_i\\_rmb.htm](http://www.album.co.ba/autori/zajednicki/nsv_i_rmb.htm)

Todorova, M. (1997), *Imagining the Balkans (Замислување на Балканот)*. Oxford: University Press.

Trevillion, S. (1991) *Caring in the Community (Грижа во заедницата)*. London: Longman.

Venn, C. (2006) 'A Note on Assemblage' („Белешка за составувањето“) во *Theory, Culture , Society (Problematizing Global Knowledge: special issue)* (Теорија, култура и општество (Проблематизирање на глобалното знаење: специјално прашање)) 23 (2/3); 107-8.

Wedel, J. (2000) *Collision and Collusion: the strange case of Western aid to Eastern Europe* (Колизија и дослух: чудниот случај на западната помош на Источна Европа). New York: Palgrave.

Wedel, J. (2004) 'Studying Through' a Globalizing World: building method through ethnographies' („Проучување низ глобализирачкиот свет: метод за градење преку етнографии“), во Gould, J. and Secher Marcussen, H. (eds.) *Ethnographies of Aid: exploring development texts and encounters* (Етнографии на помош: истражување на текстови за развој и среќавања). IDS Occasional paper 24; 149-173.

Williams, P. (2002) 'The Competent Boundary Spanners' („Надлежни клучеви за граница“), *Public Administration (Јавна администрација)* 80(1); 103-124.

## СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКИТЕ ЗЕМЈИ - НАСЛЕДСТВО, КОНТИНУИТЕТ И ПРОМЕНИ

(историски контекст и социјална политика)

*Владо Пуџиз  
Студиски центар за социјална работа  
Правен факултет на универзитетот во Загреб*

### Вовед

Во овој прилог се занимаваме со социјалната политика на државите настанати на тлото на поранешната Југославија, за кое денес вообичаено се користи синтагмата “Западен Балкан”. Од нашата анализа ќе ја изземеме Словенија, бидејќи таа според дефиницијата што денес се користи во меѓународните документи не припаѓа во Западен Балкан. Покрај ова, Словенија, како најразвиена република на поранешната Југославија, по здобивањето на независноста 1991 година имаше поинаква (подобра) судбина од другите постјугословенски држави. Таа во последниве десетина години се развиваше релативно поуспешно, па во 2004 стана членка на Европската унија.<sup>2</sup> Нема да се занимаваме ниту со Косово, од причини што немаме доволно увид во тамошните севкупни прилики како и во социјалната политика, но и поради тоа што Косово сè уште нема дефиниран државно-правен статус, туку за него во последно време се водат интензивни меѓународни преговори.<sup>3</sup>

Се поставува прашањето: Зошто се препорачува да се третираат одделно државите од подрачјето на поранешна Југославија од другите постсоцијалистички држави на Југоисточна Европа, како што се Романија, Бугарија, Албанија, Молдавија? Сметам дека со тоа се избегнува поедноставување на генерализирањето што го сретнуваме кај некои западни автори. Имено, тие во своите анализи на овдешните прилики, па така и во анализите на историјата на социјалната политика, одделно од полувековниот социјалистички период, не прават разлика помеѓу земјите од поранешна Југославија и другите постсоцијалистички земји,

---

<sup>2</sup> Словенија со 85% БДП во однос на просекот на Европската унија е денес најразвиена земја од поранешниот социјалистички дел на Европа.

<sup>3</sup> Во “Западен Балкан” спаѓа и Албанија. Меѓутоа, ние ја изоставивме од нашите анализи од причина, покрај останатото, и поради фактот што Албанија во 20. век имаше поинаков развоен пат од земјите што ја сочинуваа поранешната Југославија.

туку врз сите нив, сметаме неточно, ја применуваат истата аналитичка шема и со тоа ги занемаруваат разликите.<sup>4</sup>

За разбирање на актуелната ситуација треба да се укаже на тоа дека до Втората светска војна поранешните југословенски земји, како доминантно селски општества, живуркале на неразвиената европска периферија. По Втората светска војна социјализмот тука има спроведено “присилна модернизација”, што значи имавме развој без демократска компонента. Сепак, треба да се признае дека социјализмот, без оглед на неговиот недемократски карактер, им донел на овие земји значителен економски и социјален напредок. По релативно кусиот период на ригидниот социјализам од советски тип, југословенскиот социјализам, воведување на првите форми на самоуправување во почеток на педесеттите години, развил некои свои специфични карактеристики, пред сè, отвореност кон западниот свет, како и некои елементи на пазарна економија. Но, сепак, поради колапсот на советскиот социјализам, поради внатрешните прилики, како и сè поизразените национални спротивности, тие специфики не го спасија југословенскиот социјализам од пропаѓање и распадот на заедничката федерална држава.

Кога е збор за постсоцијалистичката транзиција во изминативе десетина години, таа во независните држави, настанати од поранешна Југославија, се одвиваше во драматични околности на војна (со исклучок на Македонија и Словенија) и транзиција, што остави длабока трага во економијата и општеството, што значи и во социјалната политика на постјугословенските земји.

Денес постјугословенските земји, за кои сега станува збор, економски неразвиени (повисок степен на развој достигна Хрватска), заостануваат забележително зад просекот на Европската унија. Сите овие земји се во различни фази на подготовка за интеграција во Европската унија. Најдалеку напредна Хрватска, којашто има статус на кандидат, а пред две години започна преговори за членство. Македонија, исто така, постигна статус на кандидат и го очекува почетокот на преговорите за пристапување. Останатите земји се во различна фаза на процесот за стабилизација и асоцијација со Европската унија.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> За социјалната политика на државите од Југоисточна Европа А. Pfaller пишува: I Централистички планираните социјалистички економии пред 1990 година немале потреба од формално државно социјално-заштитените аранжмани бидејќи „социјалната добросостојба“ била интегрирана во централниот процес на производството и дистрибуцијата на доходот. Сите производствени ресурси, вклучувајќи ги и човечките ресурси (т.е. работната сила од различните способности) биле мобилизирани од страна на институциите на планирањето, со цел да се придонесе кон општественото производство. I (Pfaller 2001.:2.) Понијансирано мислење за поранешните југословенски социјални држави изнесува Sven E.O. Hørt: „И покрај познатиот раскин на Тито со Сталин, типот на државата, што во тој временски период тука се јавува е поблизок со Исток отколку со Запад ... Комунистичкото планирање тука е помалку ригидно отколку на Исток од Европа, но Југославија немаше капиталистичка пазарна економија, а еднопартискиот систем траеше сè до крајот на заедничката држава“.

<sup>5</sup> Политиката на Европската унија кон постјугословенските земји се потпира на две стратегии. Првата е влез на земјите кандидати (Хрватска и Македонија) и членство во Европската унија, а втората во рамките на процесот на стабилизацијата и придружување е подготовка на другите земји за европската интеграција. Според една, чинам доста оптимистичка проценка, се очекува Хрватска да стане членка на ЕУ до



Но, бидејќи се работи за мали, неразвиени земји, опустошени од војната, тие се изложени на силен притисок на глобализацијата и дејствување на наднационалните, пред сè, финансиски институции како што се Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд.<sup>6</sup> Во последните години, со оглед на насоченоста кон политиката на европската интеграција, во овие земји сè посилено се чувствува влијанието на Европската унија, па се зборува за процесот на нивната постепена “европеизација”.

Во прилог на ова ќе стане збор за предсоцијалистичкото социјалистичко наследство и постсоцијалистичката транзиција во овие земји. Основното внимание ќе го насочиме кон социјално-економската ситуација и нејзиното влијание на стратегијата во социјалната политика.

### **А) Предсоцијалистичко наследство**

#### **(2) Период до 1918 година**

Британскиот историчар Е.Ј. Hobsbawn е автор на синтагмата за “вториот 19 век”, што според него во Европа трае од 1789 до 1918 година (Hobsbawn 1966) . “Вториот 19 век” поминал во знакот на две големи револуции, кои го имаат изменето западниот свет: граѓанска (изворно француска) и индустриска (изворно британска).<sup>7</sup> “Вториот 19 век” на Запад завршува со триумфот на индустриското општество, а на Исток во виорот на Првата светска војна со распаѓање на три големи царства - руското, австроунгарското и турското и со настанување на неколку национални држави, меѓу кои и повеќенационалната Југославија.

Југословенските земји во 19. век го сочинуваа делот на заостанатата европска периферија. Во нив граѓанските и индустриските револуции, значи процесот на модернизацијата, доцнеле неколку децении во однос на динамичното европско јадро.<sup>8</sup> Тукашните општества биле мошне оптоварени со минатото, во кое доминирала борбата со Турците (antemurale christianitstis). Во него (минатото) долго време не се остварувала вистинска, туку симболична модернизација, значи онаа што се одвива на површина на општеството.<sup>9</sup> Во структурата на тие општества

---

2009 година, Македонија 2012-2013 година, додека останатите постјугословенски земји, вклучувајќи ја тука и Албанија во 2014 година (Raiffeisen Resaerch, RZB Group, South East Europe in the spotlight, 2005.:3)

<sup>6</sup> За влијанието на наднационалните организации врз социјалната политика на постсоцијалистички земји, а особено врз некои земји настанати на подрачјето на поранешната Југославија, вонредно добра анализа може да се најде во книгата: Deacon, B. Hulse M., Stubbs, P., (1997) Global Social Policy, International Organization and Future od Welfare, London, Sage. Bob Deacon i Paul Stubbs, во своите подоцнежни трудови во значителна мера придонеле за разбирање на развојот на овдешните социјални политики...

<sup>7</sup> Интересно е, следејќи ја шемата на Хобсбањн, некои автори денес зборуваат за „кус 20 век“ кој трае од 1918 до 1989 година, т.е. од Првата светска војна до падот на социјализмот, симболично одбележан со падот на Берлинскиот ѕид.

<sup>8</sup> Пример: Првата парна машина се појавила во Хрватска 1835 , во Србија 1849. Првиот пароброд вповил во Земун 1831, а во Риека 1840 год. Првата железничка пруга, делница од Сидан мост до Загреб и Сисак е изградена 1862 год. Значи, во оваа сфера се доцнело зад Западна Европа педесеттина години.

<sup>9</sup> Унгарските историчари Verend i Ranki (1996) сметаат дека во балканските земји дури ниту државата не била во состојба да ги придвижи модерациските процеси, како што тоа

доминирало селанството; тоа претставувало 90% од населението. Граѓанските слоеви се застапени само маргинално.<sup>10</sup> Во овие земји бил силно вкоренет традиционално народски дух (Неговиот политички израз била Хрватската селанска партија на браќата Радик, впрочем како и српскиот социјализам на Светозар Марковиќ!). Како што е познато, народништвото било карактеристично за Источната и Југоисточната Европа, а неговата карактеристика било зачувување на традиционалниот селски живот. Може да се каже дека дел од владејачката елита во овдешните земји била исплашена од развојните трендови во западноевропските земји, особено со растечкото индустриско општество, социјалното раслојување и со класните судири, што се манифестирале таму. Во таквите околности патријархалниот ред на старото општество им изгледал поприфатлива цивилизациска алтернатива од урбано-индустриските турбуленции на Запад. Со други зборови, на народскиот дух му се чинел западниот капитализам и нему својствениот индивидуализам како општествено зло кое треба да се избегне со потпирање на традиционалните форми на социјалната организација, пред сè, на селските заедници и на многучлените куќни заедници.<sup>11</sup>

Во тоа време во југословенските земји не постојат значајни државни социјални институции. Постојат некои нивни рудименти, кои претежно во западните и северните делови на поранешната Југославија, настануваат под влијание на првите австроунгарски социјални закони, конципирано по угледот на Бизмарковите социјални закони од 1880-тите години. Така настануваат првите здруженија за заемна помош (братства) на рударите, се појавува фрагментарно социјално осигурување на чиновници во државните и банкарските служби, почетоци на здравствените служби, образовни институции и слично. Исто така, интересно е дека во Обреновиќевата Србија државата ги обврзувала локалните заедници на основање на “општински кошови” за чување на жито во случај на глад. (Лакиќевиќ, 1987.).

Во градовите почнуваат да се основаат хуманитарни организации наменети за помош на сиромашните градски семејства, особено за сиромашните деца. Хуманитарната дејност се развива, особено во текот на Првата светска војна кога требаше да се помогне на воените жртви на пауперизираното население. Во

---

било на пр. во Австрија и Прусија, од едноставна причина што не постоеле актери на кои би можела да се потпре.

<sup>10</sup> Кон крајот на 19 век на подрачјето на поранешната држава немало ниту еден град со повеќе од 50 илјади жители. Интересно е што меѓу најголемите градови во 19 век биле Суботица (но со мнозинство на земјоделски жители), Сараево и Битола („градот со 200 клавири и конзули“, како тогаш го викале), што, пак, може да се објасни со нивните специфични географски и административни карактеристики (Пуљиз 1997.).

<sup>11</sup> Огњеслав Утјешеновиќ Острожински, варајдински жупан и пријател на хрватскиот бан Јосип Јелачиќ во педесеттите години на 19 век пишува: „Ако пауперизацијата и полетаризмот се мора која го плаши народот и ако семејното уредување на народот го уништува ова зло во коренот, нели таквото уредување е вредно за почит? Што би дале Франција, што Белгија и Германија за амулет на таквиот волшебен пентаграм кој може да го избрка грдиот аждер кој опасно го нагрзува оној на изглед среќен живот на индустриските земји“? (Utješenić-Ostrožinski, 1988.: 70) Може да се постави прашање: дали и денес не се поставуваат некои слични прашања во некои делови на овдешните општества (евроскептици) со оглед на перспективите на интеграцијата во Европската унија.

Хрватска, на пример, во тоа време настанале неколку хуманитарни организации, меѓу кои треба да се спомне “Централен одбор за заштита на децата” (т.н. Шиловиќев одбор), “Народна заштита”, “Хрватски радиша” и други организации кои продолжуваат со делување и по Првата светска војна.

## **(2) Период меѓу двете светски војни**

По обединувањето во 1918 година, новата југословенска држава паѓа во криза предизвикана од военото пустошење, особено во источните делови на земјата, како и поради тешките прилики во Европа.

Во дваесеттите години, многу млади луѓе повеќе од западните делови на земјата се иселуваат во САД, Австралија, Франција и Белгија. Две социјални мерки ги означуваат напорите на новата југословенска држава да влијаат врз социјалната ситуација на граѓаните, како на оние сиромашните, исто така и на тие што учествувале во војна на победничката страна.

Првата мерка е аграрната реформа, со која одземената земја од големопоседниците се дели на селските сиромашни семејства и на воените ветерани. Тука станува збор за класичната државна мерка прерасподелба на земјиштето како клучно добро на аграрното општество, која е позната уште од античкото време.

Втората, во 1922 година е донесен закон за социјално осигурување на работници (ЗОР). За она време тој закон бил релативно напреден, а се базирал на Бизмарковите начела на социјалното осигурување. Со него се воведува задолжително осигурување од главните социјални ризици на вработени работници, како што се болест, несреќа на работното место и старост. (Сличен закон бил донесен и за државните служби и биле донесени и други социјални закони). Поради спроведување на законот во Загреб бил основана Централна канцеларија на социјалното осигурување на работниците (СУЗОР). Со законот било пропишано работниците и работодавачите да плаќаат придонеси, а во органите на управување со фондовите на социјалното осигурување да бидат претставници на работниците и работодавачите. Но, поради неповолните економски и социјални состојби во земјата и релативно малиот број на осигурените, законот не бил спроведен во живот сè до 1937 година, кога поради неговата примена синдикатите извршиле притисок врз владата. Првите пензии врз основа на овој закон биле исплатени на почетокот на Втората светска војна, но во војната бил уништен целиот систем на социјално осигурување и истиот престанал да функционира.

Може да се заклучи дека во периодот меѓу војните на ниво на државата практично не постоел функционирачки државен систем на социјалното осигурување. Осигурувањето во ограничена мера се правело преку приватните фондови што се основале во претпријатија, банки и државни установи, што значи истото било фрагментирано. Но, сепак, треба да се спомне присуството на некои институции, како на пример, посредување при вработување на работници. Исто така, настанале различни установи за згрижување на децата, кои делувале во големите градови. Во 1922 година бил усвоен законот за заштита на децата и младината. Во целата држава во 1937 година постоеле 48 домови за напуштени и

загрозени деца и во нив биле сместени 2.417<sup>12</sup> деца. Одредено внимание им било посветено и на инвалидизирани лица, па така биле основани први установи за глуви и слепи лица, како и работилници за нивното оспособување. Имало и други активности, особено на хуманитарните организации со цел за згрижување на сиромашните луѓе.<sup>13</sup>

Во меѓувоениот период вредно е да се спомне социјалното делување на одделни лица како што е Андрија Штампар, виден универзитетски професор и здравствен работник, едно време и потпретседател на Светската здравствена организација, кој го развил концептот на социјална медицина, го втемелил Југословенскиот хигиенски завод и Школото за народно здравје во Загреб. Слично може да се рече и за некои истакнати дејци во Белград, како и во другите поголеми градови. Се работело, главно, за левите интелектуалци кои предупредувале на тешката положба на работниците и осиромашеното селанство, кои живееле во мошне тешки услови, практично без каква било државна помош.<sup>14</sup>

Како заклучок можеме да кажеме дека во меѓувоениот период битно не се променил традиционалниот систем на социјалната заштита кој се потпираше на фрагментираното осигурување во претпријатијата, на добротворните иницијативи на граѓаните и хуманитарните здруженија, но со мала државна поддршка. Оние пак, што живееле на село, надвор од досегот на секое организирано социјално делување, во борбата против сиромаштијата и социјалните ризици единствена потпора им била семејната и соседската солидарност.

## Б. Социјалистичко наследство

### (1) Период на административниот социјализам (1945 - 1953)

Социјалната политика во социјалистичката Југославија, со оглед на промените што се случиле во политичкиот систем, треба да се набљудува во развојни фази.

Во првата, која траеше во период од 1945 до 1953 година, Комунистичката партија и нејзиниот државен апарат ја презеле целосната контрола врз општеството. Воспоставен бил типот на владеење според угледот на советскиот модел. Социјалистичката власт на почетокот на владеењето ќе настојува : (1) да го зацврсти новото уредување со етатизација и контрола врз основните средства за производство, (2) да ги надмине ургентните социјални проблеми, предизвикани со војната, претежно проблемите на борците од НОБ и воените жртви и (3) да

<sup>12</sup> Така белградскиот социјален истражувач Слободан Ж. Видаковиќ известува во својата книга за социјалната заштита на децата во големите југословенски градови, пред с# во Загреб, Белград и Љубљана (Видаковиќ, 1937).

<sup>13</sup> Видаковиќ наведува дека во почеток на 1930-тите години во Загреб во народните куќи се делело во просек околу 220.000 оброци храна, 370.000 оброци во детските засолништа, 310.000 оброци млеко во млечните куќи (Видаковиќ, 1937.: 67).

<sup>14</sup> Во својата книга вКако живи народ” познатиот хрватски економист Рудолф Би ани наведува податок, според кој во средината на триесеттите години три четвртини на Хрватите биле без кревет и спиеле на под (Биканиќ , 1996). Треба да се има предвид дека Хрватска спаѓала во поразвиениот дел на тогашната држава.

форсира забрзан индустриски развој на земјата за да се отворат перспективите на сиромашното население да се интегрира во новото социјалистичко општество.

Впрочем што битно се случило во југословенското општество во почетниот период на социјализмот? Првин, тоа се радикалните државни мерки како национализација на банките, индустријата, трговијата и сообраќајот, како и национализацијата на дел од станбениот фонд. Потоа, следи аграрната реформа и колонизација, а потоа присилна колективизација на селските стопанства (поради катастрофалните резултати таа се напушта во почетокот на педесеттите години!). Со овие мерки на национализација и прерасподелба на основните производни средства се подобрува положбата на еден дел на сиромашното население, а се наградени учесниците во војната на страна на победникот, токму како и по Првата светска војна. Од друга страна, под силниот притисок е селанство кое било третирано како реликт на претходната општествена формација. Со индустријализацијата и со развојот на социјалистичкиот сектор се настојува да се редуцира селанството и да се интегрира во новата социјалистичка општествена структура.<sup>15</sup> Од една страна, се ограничува приватниот земјиштен posed и се оневозможува неговата проширена репродукција, а од друга страна, се воведува задолжително основно образование, првин четиригодишно, а потоа осумгодишно, младите луѓе масовно се школуваат за неземјоделските професии, се форсира индустријализација и премин на населението од село во град и во индустријата. Нема сомнение дека оваа “присилна” модернизација дава одредени резултати. Меѓутоа, таа се спроведува со тоталитарни мерки, поради што е платена со огромни социјални трошоци, особено од страна на селанството.

На социјален план, основната грижа на државата била посветена на жртвите од војната, на децата, младите и на индвалидите. Државата е носител на социјална заштита, а со неа оперативно и раководи Министерството за социјални грижи, додека некои работи ги извршуваат локалните тела на социјалната заштита.<sup>16</sup>

Покрај социјалната заштита на посебната категорија на граѓани, државата брзо развила систем на социјалното осигурување, кој ги опфаќал сите вработени во државните претпријатија и установи. Донесени биле неколку базични закони, меѓу кои најважен е законот за социјалното осигурување на работниците од 1946 година, кој бил изменет во 1950 година со Законот за социјално осигурување на

---

<sup>15</sup> “Поради тоа, сите социјални закони, Впрочем, како и законите и мерките на други подрачја го привилегираат социјалистичкиот дел на општеството, додека другиот, несоцијалистичкиот дел бил запоставен, изложен на притисоци, а при тоа се предвидувало неговото скорешно исчезнување во перспективата на социјалистичкиот општествен развој. Социјализмот значи, во стварноста, дуален карактер на општеството“ (Пуљиз, 2004.:9).

<sup>16</sup> За обемот на социјалната заштита на децата сведочат податоци, според кои Министерството за социјални грижи во Хрватска во 1950 година за 50 882 деца обезбедило бесплатно летување, 233 600 деца добиле бесплатна храна, а 44 941 дете било сместено во установи за деца. Понатаму, околу 40 илјади деца го оствариле правото на инвалидски, семејни пензии или ренти, а 256 689 деца добиле детски додаток (Bošnjak, 1973.:7). Дека издатоците за децата биле мошне обемни сведочи податок според кој во 1954 година сумата издадена за детски додаток изнесувала 25% од просечниот буџет на семејството.

работници, службеници и нивните семејства. Овој закон на доста високо ниво ги дефинира правата и социјалната заштита на вработените. Меѓутоа, ова не било во склад со економските можности на земјата, која поради блокадата од страна на земјите од советскиот блок доаѓа во мошне тешка положба. Во тоа време енормно високи се издвојувања за инвестиции во тешката индустрија, во инфраструктура, како и во одбрана на земјата. Сето тоа се одразува и врз социјалната сигурност и стандардот на граѓаните.<sup>17</sup>

## (2) Време на самоуправниот социјализам (1953 - 1990)

Друг период на социјализмот се карактеризира со воведување на почетните форми на самоуправувањето, со постепената децентрализација, со ориентирање кон подигнување на животниот стандард на населението, односно со повеќе вложување во таканаречената општествена потрошувачка. Во средината на 50-тите години доаѓа до значително свртување во државната потрошувачка која од инвестирањето во индустријата и инфраструктурата се пренасочува во подигање на стандардот на населението. Во 1957 се усвојува Резолуцијата на Сојузното народно собрание за перспективен развој на општата потрошувачка. Во неа се предвидува зголемување на издатоците за животниот стандард, особено за општествени дејности, како што се просветата, културата, здравството и социјалната заштита, бидејќи тие, како што е напишано во Резолуцијата.. “непосредно го подигаат животниот стандард на работникот и неговото семејство”. Се зголемува производството на стоките за широка потрошувачка, а се овозможува и увоз на стоките од странство. Реализираниот стопански просперитет може да се припише и на помошта од западните земји, но и на заслабениот притисок од земјите на советскиот блок.<sup>18</sup>

Како последица на забрзаната индустријализација, деаграризација и урбанизација значително се менува структурата на општеството. Учеството на земјоделското население паднало од 67,2% во 1948 година на 49,6% во 1961 година, па така селанството, по прв пат во историја, во ова подрачје не било повеќе демографско мнозинство.

Првите значајни промени во социјалната политика се направени во почетокот на педесеттите години. По раскилот со Советскиот сојуз и со започнување со самоуправниот експеримент, доаѓа до критичното преиспитување на севкупното советско социјалистичка наследство и отворање кон Запад, па така и во социјална политика. За ова пишува и М. Ружица: “Почетоците и средината на 50-тите години беа период на заокружување на модерните програми на социјалната политика во Европа и силно вклучување на меѓународните агенции (MOR,WHO,UN). Тие се најзаслужни за хомогенизирање и интегрирање на програмата на социјална политика на стариот континент. Токму во тој период се

<sup>17</sup> За тогашните развојни проблеми сведочи и податокот дека националниот доход пер цапита бил незнатно повисок од предвоеното ниво. Околу 40% од националниот доход се остварувало во земјоделието, смртноста на бебињата изнесувала 118,4 промили, а од населението постаро од десет години една четвртина била неписмена (Šefer, 1974.:58).

<sup>18</sup> Vo pedesetti te godi ni Jugosl avi ja, spored vi soki te stapki na ekonomski ot porast be{ e meju prvi te zemji vo svetot.

случува свртувањето и во нашата земја и Југославија директно се вклучува во овие промени во социјалната политика”. (Ружица, 1987.:14). За какви промени тука станува збор? Постепено се напушта административната регулација и државна контрола на социјалните програми, а се афирмира професионален, стручен приод. Се напушта доктрината на “социјалниот автоматизам”, според кој социјалните проблеми во социјализмот ќе ги снеса напоредно со развојот на стопанството и со “изградба на социјалистичките односи”, како што тогаш се зборувало. Се напушта догмата, според која социјалистичкото општество е безконфликтно, па во него нема социјални проблеми. Во социјалната работа се преземаат концепти од западните земји. На пример, во заштита на децата, покрај класичните домови се воведува семејството како субјект на социјална заштита. Во заштитата на инвалидите почнува да се применува професионална социјална рехабилитација. Се отвораат заштитни работилници за инвалиди, се применуваат новите методи во пристапот кон деликвентната младина. Кон унапредување на социјалната дејност силен импулс дало воведување на системското образование на социјалните работници. Во Загреб 1952 година се отвора Вишо стручно училиште за социјални работници, а потоа, такви училишта се отвораат и во други републики. Во Скопје ова се случило 1957 година. Во Загреб во подготовката за отворање на Вишите стручни школи за социјални работници неколку стручњаци престојувале во западните земји, во кои се запознале со нивните достигнувања во социјалното делување.<sup>19</sup> Кон крајот на педесеттите години се отвораат првите центри за социјална работа, кои по Препораката од Сојузното народно собрание се отвораат во целата земја. Центрите за социјална работа стануваат основна институција на социјалната заштита, според која Југославија станува препознатлива во светот.

Во текот на педесеттите години се усвојуваат неколку социјални закони, а во почеток на шеесеттите доаѓа до понатамошна децентрализација на социјалниот систем. Накусо, во тој временски период се поставени темелите на социјалната сигурност и социјалната заштита, кои се разликувале од етатистичко-бирокуратското уредување, карактеристично за другите социјалистички земји под советското влијание.

Поради масовното преминување на работната сила од земјоделието во неземјоделските дејности, наместо некогашната аграрна се појавува индустриската пренаселеност.<sup>20</sup> Кон крајот на шеесеттите години во Југославија веќе е присутна криза на невработеност. Меѓутоа, таа криза донекаде се амортизира со вработување на работната сила во странство, најмногу во Сојузна Република

---

<sup>19</sup> Меѓу нив бил и видниот професор по социјалната политика и раководење Еуген Пуци, во шеесеттите претседател на Меѓународната асоцијација на социјалната дејност (ICSW) и советник на генералниот секретар на Обединетите нации (Ajduković, 2002).

<sup>20</sup> Според демографските пресметки, во периодот 1948 до 1971 година земјоделството го напуштиле околу 5.500.000 жители или една четвртина од вкупниот број на населението. Годишно аграрниот егзодус достигнал околу 240.000 лица.

Германија.<sup>21</sup> Ако вработувањето во странство било прва форма на отворање на југословенското општество кон Запад, масовниот туризам, кој тргнал во шеесеттите години и кој коинцидира со изградбата на јадранската магистрала по текот на целиот брег, означува второ големо отворање кон светот.

Развој на туризмот и вработување во странство влијаат врз порастот на доходот и врз животниот стандард на населението.<sup>22</sup> Во исто време повеќе простор добива и приватниот сектор, односно ситното претприемништво. Со други зборови, структурните промени што се случиле во шеесеттите и седумдесеттите години во југословенското општество ја менуваат и автарктичната национална економија, ги заслабнуваат социјалистичките белези и ја отвораат кон светот.

Ова доведува до раслојување на општеството и до новите социјални проблеми. Кога станува збор за социјалните закони, вреди да се спомне проширување на пензиското и здравствено осигурување и на занаетчиите и земјоделците, за што се формираат посебни социјални фондови. Исто така, преземани се нови мерки за институционализирање и децентрализирање на социјалната заштита.

Кризата на светската економија, што уследила од средината на седумдесеттите години се одразува во голема мерка и врз југословенското општество. Вработувањето на работна сила во странство практично се запира, значително се зголемил надворешниот долг на земјата, сè поголема е невработеноста, стапката на економскиот пораст опаѓа. (Во осумдесеттите тие стапки стануваат негативни!) Во таквите околности се умножуваат и продлабочуваат социјалните проблеми, кои државата повеќе не е во состојба да ги решава.

Кога се зборува за пропаѓање на социјализмот, југословенскиот пример покажува дека една од клучните причини била во тоа што социјализмот не бил повеќе во состојба да го исполнува имплицитниот општествен договор меѓу владејачката номенклатура и широките слоеви на населението. Тој (договорот) се состоел во тоа што, од една страна номенклатурата добива легитимација за управување со општеството, додека, од друга страна, таа на широките слоеви им гарантира социјална сигурност, постепено подигање на животниот стандард и достапност до основните цивилизацииски придобивки (Фехер, Арато, 1989). Поради големите промени во светот што се случиле седумдесеттите и осумдесеттите години (нафтниот шок, глобализацијата, информатичката револуција), како и поради неможноста на социјализмот да се приспособи на новите прилики, се продлабочува стопанската и социјалната криза. Социјалистичката економија сè послабо функционира, на површина излегуваат социјалните проблеми, пред сè невработеноста, нееднаквоста и сиромаштијата. Со други зборови, социјализмот не бил способен да оствари акумулација, не можел да ги реши социјалните

---

<sup>21</sup> Вработувањето во странство достигнува кулминација во 1971 година, кога во западноевропските земји работеле 589.000 лица од Југославија, од кои најмногу биле од Хрватска (Пуљиз, 1977.:105).

<sup>22</sup> Според една пресметка, средствата што работниците вработени во странство ги испраќале во земјата чинеле 7,78% на националниот доход, односно 12,84% од личната потрошувачка на населението.



проблеми, па ја губи историската легитимација да управува со општеството (Жупанов, 1995). Во Југославија, кон самиот нејзин крај, се прават реформски обиди да се приспособи политичкиот и економскиот систем на новите прилики во светот (Реформата на Марковиќ кон крајот на 1980-тите години!). Но сè беше доцна, бидејќи процесите за дезинтеграција на југословенската држава добиваат незапирливо забрзување. Ова, секако, е поедноставено објаснување за пропаѓањето на југословенскиот социјализам и распаѓањето на државната заедница. Конкретните околности беа различни од една до друга земја, како што подоцна се разликуваше и нивната тарнзиција од социјалистичко во демократско општество и пазарната економија. Меѓутоа, сметаме дека треба да се упати на заедничкото наследство што влијаеше на подоцнежниот постсоцијалистички развој на овие земји (path dependency).

### **Ц. Општествениот развој и социјалната политика на постјугословенски земји по распаѓот на поранешната федерација**

Југославија, како федерална држава, се распаѓа во 1991 година. Таа година Словенија, Хрватска и Македонија стануваат самостојни држави. Во 1992 година следи меѓународното признавање на независност на Босна и Херцеговина. Србија и Црна Гора, по државната заедница, што траеше 14 години, се конституираат во самостојни држави во 2006 година, по референдумот во Црна Гора. Останува нерешено прашањето на поранешната автономна покраина Косово, која веќе неколку години е под меѓународно управување.

Државите од подрачјето на Југославија што настануваат во текот на деведесеттите години имаат различна судбина. Во нивниот развој, секако и во развојот на нивните социјални политики, настанува дисконтинуитет. Од овие причини не може да се донесе заклучок што би важел за сите. Ние веќе укажавме на некои белези што на овие земји им се заеднички, а кои пред сè произлегуваат од заедничкото наследство.

Тука ќе биде збор за последици од војната и транзицијата врз развојот на социјалната политика. На крајот од овој дел ќе се концентрираме на приликите и социјалната политика во Хрватска.

#### **(1) Последици на војната и транзицијата**

По прогласувањето на независни држави на поголемиот дел од поранешната Југославија се водеа војни кои предизвикаа големи човечки и материјални жртви. За човечките жртви од постјугословенските војни немаме целосни податоци, па ќе укажеме на парцијални податоци од Босна и Херцеговина и Хрватска. Според некои проценки, во Босна и Херцеговина, која во војната најмногу страдаше, животот го загубија околу 100.000 лица.<sup>23</sup> Поради војната огромен број на лица ги напуштиле своите домови и населби и доспеале во категорија прогонети и бегалци (раселени лица). Според некои проценки, во Босна и Херцеговин своите домови ги напуштиле меѓу 1,5 и 2 милиона луѓе,

---

<sup>23</sup> Овие податоци треба да се земат со резерва, бидејќи проценките за бројот на загинатите, со оглед на изворите од каде потекнуваат, се меѓусебно мошне различни.

значи скоро половина од вкупниот број на жители. Во Хрватска според службените извори, во 1992 година имало околу 700.000 прогонети и бегалци.<sup>24</sup> Како крајот на војната се ближел, особено во повоениот период, бројот на прогонетите и бегалците во Хрватска се намалувал.<sup>25</sup> Но, останаа многу нерешени проблеми врзани со имотот и статусот на раселените лица, било да се вратиле во земјата или, пак, сакаат да ги остварат правата на својот имот, станарско право, пензија и слично. Отворени се многу прашања што се однесуваат на нивната интеграција во економскиот и социјалниот живот на општеството и средината во која се вратиле или се доселиле по прв пат.<sup>26</sup> Може воопштено да се рече дека воените преселувања на населението предизвикале огромни економски, социјални и политички проблеми, кои во последно време, во голема мера ја карактеризираат насоченоста на социјалната политика на тукашните земји.<sup>27</sup> Војната значително ги помести другите демографски процеси во овие земји. Од нив се иселил, главно во западните земји, голем број луѓе, меѓу кои превладуваат помлади лица со повисоко ниво на образование. Од тие причини влошени се виталните демографски показатели, па така, бројот на населението во со војната погодени земји значително се намалил. Така денес во Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија и Црна Гора имаме негативен демографски тренд, што се огледува во стареењето на населението и намалувањето на стапката на фертилитетот, што најавува демографска регресија во наредниот период.<sup>28</sup>

Покрај човечките, огромни се и материјалните штети предизвикани од војната. Да илустрираме: според службените извори во Хрватска вкупната воена материјална штета изнесувала околу 65 милијарди и 331 милион германски

<sup>24</sup> Во Хрватска се прави разлика на прогонетите, т.е. оние што ги напуштиле своите домови, но останале во Хрватска, потоа бегалците што дошле од другите земји или, пак, од Хрватска заминале во некоја друга земја. Според податоците за 2005 година во Хрватска имало околу 5000 раселени лица, 3000 бегалци во земјите на азилот, 119.000 бегалци во другите земји, претежно во Србија и Босна и Херцеговина UNDP (2006). *So mre` a neopf at eni Ii ca: Li ca na soci jal nat a i skl u-enost vo Hrvat ska. Programa za razvoj na Obedi net i t e naci i, Zagreb). Ovi e podat oci, sekako, bi bi lo kori sno da se sporedat so podat oci t e na drugi t e post jugosl ovenski zemji.*

<sup>25</sup> Денес во Хрватска се зборува за повратниците, т.е. за оние што се населиле во својот крај и со тоа престанале да бидат прогонети и бегалци. Меѓутоа, тие се третираат како лица со посебен статус, на кои им е потребна државна поддршка. Меѓу повратниците значителен број се Срби кои се вратиле од бегалство во Србија и Босна и Херцеговина или во други земји.

<sup>26</sup> Социологот Ј. Жупанов пишува за три нивоа на интеграција на повратниците, кои се вратиле во своите места или, пак, се доселиле од други подрачја . Првото ниво е политичката интеграција, што подразбира учество во политичкиот живот на заедницата. Второто е функционалната интеграција, што подразбира вработување, школување и социјална сигурност. Третото е социјална интеграција, која подразбира развој на социјалните врски и толеранција во рамките на новоформираните социјални заедници. (Жупанов, 1995).

<sup>27</sup> Преселувањата доведоа до етничка хомогенизација на населението во постјугословенските држави. Поголем дел од бегалците се движеа кон матичните национални држави или кон подрачјето каде превладува нивната етничка група.

<sup>28</sup> Според податоците на Советот на Европа, тоталната стапка на фертилитетот ( број на деца што една жена ќе ги роди во текот на нејзиниот фертилен период) 2004 година изнесувал во Хрватска 1,35, во Србија и Црна Гора 1,60, во Македонија 1,52, а во Босна и Херцеговина (2002) 1,23. Да потсетиме дека простата репродукција на населението кај тоталната стапка на фертилитетот изнесува 2,1 (Conseil de l' Europe, 2005.:78).

марки, што е отприлика износ на сегашниот годишен хрватски бруто општествен производ (Дружик, 2004.: 58). Според една проценка на српските економисти, само бомбардирањето на Србија од страна на НАТО предизвикало штета од околу 6 милијарди долари, додека проценките на другите штети се движат во распон од 10 до 15 милијарди долари (Николик, 2001.:163). Со оглед на обемот на воените разурнувања, најголемите материјални штети настанале во подрачјето на Босна и Херцеговина. За билансот на воените штети, како и за воените жртви во постјугословенските земји сигурно ќе се направат уште анализи и дискусии.

Драстичното паѓање на економијата во постјугословенските земји не го предизвикала само војната. Паралелно со војната доаѓа до распаѓање на внатрешната југословенска поделба на работа, што тукашните мали држави ги доведува во крајно неповолна економска положба. Бројните претпријатија, особено тие што се потпираа на бившиот југословенски пазар, впрочем и на трговијата со социјалистичките земји на Источна Европа или, пак, со земјите од Третиот свет едноставно пропаднаа. Понатаму, треба да се додаде дека во текот на војната во некои земји (така беше и во Хрватска!) се приватизираа голем број државни претпријатија. Во Хрватска општествените претпријатија првин се претвораа во државни, а потоа се приватизираа. Приватизацијата се вршеше по различни модели.

Во некои случаи уделите на претпријатијата биле еден дел давани на работниците, како и на некои групи населението (на пр. на воените ветерани). Но сепак, основен модел бил продажба на претпријатијата на приватни сопственици, било на домашни или на странски. Не бил применет моделот на поделба на уделите на сите граѓани, како што тоа е направено во некои земји (Словенија, Чешка). Приватизацијата е долготраен процес, сè уште незавршен, кој и денес продолжува.<sup>29</sup> Меѓутоа, тој предизвикува сериозни фрустрации и конфликти во општеството, пред сè, меѓу работниците, државата и новите сопственици. Најмногу се водат спорови околу статусот и социјалните прашања на поранешните вработени. По правило, новите сопственици, од причина на рационализација на трошоците за производство, ги отпуштаат работниците, ги намалуваат платите, па така, незабележително, се зголемува бројот на невработени и се влошува социјалната ситуација. Тоа предизвикува големо незадоволство кај невработените и кај осиромашното наследство, кое целиот процес на приватизација го оценува, по правило, како неправеден и пљачкосувачки, па така не му дава општествена легитимација.

Како прв увид во економската и социјална криза на постјугословенските земји во почетокот на деведесеттите години соодветен е показателот за кумулативно опаѓање на бруто општествениот производ (GDP) во деведесеттите години. Така во однос на 1989 година во 1994 година во Хрватска бруто општествениот производ (GDP) паднал за 37%, во Македонија за 28%, во Србија и Црна Гора (тогаш биле заедничка држава) за 58%. Не располагаме со податоци за падот на

---

<sup>29</sup> Во Хрватска сèште во сопственост на државата е околу третина на стопанските капацитети, меѓу кои се бројните хотели, електростопанството, бродоградбата и други претпријатија или делови на претпријатија. Во идните години може да се очекува нивната продажба на приватници.

GDP за Босна и Херцеговина, но можеме да претпоставиме дека тој бил најголем во споредба со другите постјугословенски земји. Од друга страна, Словенија имаше пад на GDP од 14%<sup>30</sup>. Тоа докажува дека Словенија во економска смисла го надмина распадот на државната заедница многу побезболно од другите постјугословенски земји и како самостојна држава релативно поуспешно се приспособи на новите околности.

Покрај големиот раст на невработеност, економската криза имаше многу други последици. Да ја спомнеме тука сивата економија во која егзистенција побара голем број на населението, буквално, исфрлено од формалната економија.<sup>31</sup> Како пример, во средината на деведесеттите години во Хрватска, според некои проценки, сивата економија чинела околу 30% од бруто општествениот производ, додека денес нејзиниот удел се проценува на околу 10%. Во другите постјугословенски земји уделот на сивата економија бил многу повисок. Така, во Србија уделот на сивата економија се проценува на околу 40%. Следната значајна последица на кризата од деведесеттите години беше зголемувањето на сиромаштија, социјална нееднаквост и исклученост. Според истражувањето на Светската банка, објавено во публикацијата на МОТ (ILO) стапката на сиромаштијата во 2003 година во Хрватска изнесувала 16,9% а во Македонија 30,2% (ILO, 2005.: 62).

За поновите состојби на економиите на постјугословенските земји постојат различни податоци.

Ние тука ќе ја цитираме публикацијата на МОТ (ИЛО) (2005.) Според паритетот на куповната моќ (ППП) во 2003 година, висината на ГДП во американски долари во постјугословенските земји изнесувала како што следува:

- Босна и Херцеговина	6.100,-
- Хрватска	10.600,-
- Македонија	6.700,-
- Србија и Црна Гора	7.700,- (наша проценка)

Во последните неколку години показателите на БДП се промениле, со оглед на фактот дека сите овие земји остваруваат доста висока стапка на пораст што во просек се движеше од над 4% годишно. Реално треба да се претпостави дека БДП во нив во меѓувреме, пораснал во просек за 20%. Овие релативно високи стапки на економскиот пораст треба да се толкуваат како резултат на подобрување на економиите по колапсот што го доживеаја во деведесеттите. Треба да се потсети

<sup>30</sup> Поради споредување, во истиот период падот на бруто општествениот производ во Албанија достига 29%, во Бугарија 22% , во Романија 21% (Pfaller, 2001.:219). Просечниот кумулативен економски пад на GDP во деведесеттите години во земјите од Средна и Југоисточна Европа изнесува 22,6% а во Заедницата на независните држави, која ги опфаќа земјите од поранешниот Советски сојуз, без балтичките земји, падот на GDP достигнува дури 50,5% од БДП (Зриншчак, 2003.:143).

<sup>31</sup> Ј. Жупанов така, зборува за заостанување (ретардирање) на економијата која од пошироката општествена поделба на трудот се повлекува во своите примарни, традиционални форми (Жупанов, 2001).

дек Хрватска како најразвиена меѓу овие земји, 2006 година има достигнато 50% од просечниот БДП на земјите од Европската унија, а дека Македонија се наоѓаше на ниво од 27% од просекот на Европската унија (Еуростат, 2006). За овие две останати земји можеме да процениме дека се наоѓаат под 30% од европскиот просек. Интересно е дека Хрватска во текот на 2003 година го има достигнато предвоеното ниво на БДП по глава на жител, додека другите земји сè уште се под предвоеното ниво.

## (2) Социјална политика на војната и транзицијата (случај Хрватска)

Економскиот колапс битно го нарушил функционирањето на социјалните држави на постјугословенските земји. Намалениот национален доход донел со себе редуција на социјалните права и влошување на социјалната положба на поголемиот дел од луѓето. Поради падот на бројот на вработените, односно осигурени лица, кои го уплатуваат придонесот, осиромашуваат, а некаде и пропаѓаат социјалните фондови. Државата, за решавање на социјалните проблеми е присилена да одделува средства собрани со даноци и други давачки. Така доаѓа до фискализација на социјалните давачки што го нарушува наследениот бизмарковски модел на социјалната сигурност, втемелена на придонесите и самостојните социјални фондови. Во текот на војната, во прв план беше згрижување на социјално загрозеното население, на жртви на војна, на прогонети и на бегалци. Тогаш е во акција “кризната социјална држава” (Emergency Welfare State), концентрирана на решавање на социјалните проблеми предизвикани со војната и со економската катастрофа.<sup>32</sup> Државните механизми на социјална заштита значително ослабнале, а во некои земји едноставно ги снемало.<sup>33</sup> Наместо на социјалните права што ги гарантира државата, граѓаните се присилени да се потпираат на примарните форми на социјалната солидарност. При ова основна улога ја има пошироката роднинска група, соседство, пријателство, како и останатите неформални форми на солидарност, што заживуваат во кризните општествени ситуации.<sup>34</sup> Во таквите прилики државата прибегнува кон создавање на институции и програми наменети за надминување на социјалната криза. Во Хрватска, на пример, бил владиниот “Ured za prognanike i izbjeglice” (Канцеларија за прогонетите и бегалците), кој во времето на војната, но и потоа, одигрува клучна улога во решавањето на проблемите на прогонетите и бегалците. Понатаму, Владата во 1993 година ја усвои Социјалната програма, на која основна цел ѝ била собирање и дистрибуција на помошта за загрозеното население. Одредени

---

<sup>32</sup> Во сличните околности за време на Втората светска војна во Велика Британија се зборувало за „Warfare State“ што од страна на W. Beveridge со неговото гласно известување ја претворил во последната британска „Welfare State“.

<sup>33</sup> Мислиме на долгото доцнење или престанок на исплатата на пензии, инвалиднини, детски додатоци, породилно боледување, социјална помош и слично.

<sup>34</sup> За т.н. воена солидарност во Хрватска своевремено пишуваме: “Меѓутоа, во тој временски период во хрватската држава беше силно изразена солидарност на луѓето, што најмногу дојде до израз во однос кон најзагрозените страдалници на војната. Таа солидарност се манифестираше на три нивоа: на ниво на примарните групи (семејство, сонародници, пријатели) така што во семејства биле сместени 80% од прогонетите и бегалците, на ниво на невладините организации, пред сè, хуманитарни здруженија (Каритас, Црвен крст и други хуманитарни организации) и на ниво на државата, која ги потпомагаше хуманитарните настојувања на цивилното општество“ (Пуџиз, 2004.:12).

средства има дадено и државата но, при тоа, важна улога имаат одиграно и меѓународните хуманитарни организации, кои се појавија во Хрватска во голема бројка во времето на војната. Оваа социјална програма претставуваше вонредна социјално-заштитна мрежа што ги компензираше слабостите на постојните државни социјални институции. Невладиниот хуманитарен сектор (НВО) израсна и одигра во околностите на војната битна улога во совладувањето на социјалната криза. Невладините организации оттогаш трајно се инсталираа како актери на социјалниот развој, по отсуството или маргинализирањето, што го доживеа во социјалистичкиот период. Во почетокот во хуманитарниот сектор превладуваа меѓународните организации. Меѓутоа, по нивното повлекување по завршување на војната, остана националниот хуманитарен невладин сектор, кој се потпира на домашните, додуша, знатно посиромашни извори на финансирање.<sup>35</sup>

Од војната и приватизацијата во Хрватска (како и во другите земји) произлегуваат осиромашени социјални слоеви на населението кое може да се нарече и губитници. Се работи за воените страдалници, раселени лица, невработени, жртви на приватизацијата, пензионери, млади луѓе, корисници на социјалниот надомест, социјално исклучените. По периодот на силно изразената социјална кохезија за време на војната, настанува нова ситуација во која осиромашените слоеви на населението го искажуваат своето незадоволство и фрустрација, што е претежно вперена кон тие што нагло се збогатиле за време на војната (таканаречените тајкуни), како и кон владејачката политичка елита која што тоа им го овозможила. Така настанува силен притисок врз државата од која се бара да ги исправи настанатите социјални неправди, односно да изврши нова редистрибуција на националните богатства во корист на губитничките социјални слоеви.<sup>36</sup>

Од друга страна, истовремено делува императив на приспособување кон светот, односно интегрирање во светската економија и наднационалните организации.<sup>37</sup> Од главните актери (работодавачи, меѓународни компании, држава) доаѓа барањето да се промени и реструктурира државната потрошувачка, значи и социјалните издатоци, бидејќи таа (потрошувачката) ја намалува конкурентноста на националните претпријатија и националните економии на светскиот пазар. Со други зборови се бара “конкурентна држава”.

<sup>35</sup> За развој на невладиниот сектор во Хрватска објавени се многу студии и статии. Упатуваме на најновото истражување, чии резултати се објавени во книгата на Г. Бежован и С. Зриншчак под наслов: *Ci vi lno društvo u Hrvatskoj*, CERANEO, 2007. Во Хрватска делува Канцеларија на владата за здруженија, а формирана е и Национална фондација за развој на цивилното општество, која има изготвено стратегија за развој на цивилното општество. Таа издава списание „Civilno društvo“.

<sup>36</sup> Индикативно е тоа што анкетите за сиромаштијата во Хрватска ја покажуваат таканаречената субјективна сиромаштија што произлегува токму од чувството на влошување на социјалниот статус на жителот, а често не ја подразбира објективната сиромаштија.

<sup>37</sup> Маја Геровска предупредува на предимства и недостатоци на соработката на балканските земји со силни меѓународни организации, како што се Светската банка и ММФ. Предностите се во тоа што благодареејќи на нивната финансиска помош полесно се решаваат социјалните проблеми, но тука е недостаток во тоа што се стеснува автономијата на домашните актери во формулирање на социјалната политика, која би била приспособена на националните услови. (Геровска, 2005.:66).

Во атмосфера на овие две спротивставености, од една страна внатрешен притисок за редистрибуција и социјална правда, значи државен интервенционизам, а од друга страна, надворешен притисок за намалување на улогата на државата, со редуцирање на социјалните трошоци, со либерализација на пазарот и со доминантна улога на приватната сопственост, во Хрватска во втората половина на деведесеттите години започнаа клучните социјални реформи. Променети се неколку темелни социјални закони, меѓу кои, најважен бил законот за пензиско осигурување. Под силното влијание на Светската банка новите пензиски закони се усвоени во 1998 и 1999 година. Покрај промената на некои параметри (возраст за одење во пензија, индексација на пензијата и др.) со кои се рационализира постојниот пензиски систем, негов битен белег е воведувањето на пензискиот систем од три столба, од кои, вториот и третиот столб се засноваат на база на приватното пензиско штедење (задолжително и доброволно).<sup>38</sup> Со други зборови, вториот период на социјалниот развој на Хрватска поминал во санирањето на последиците од војната и создавањето на новата архитектура на социјалните права и социјалната политика, приспособена кон променетите прилики во општеството. Реформите се одвиваат под значително влијание на меѓународните финансиски институции, пред сè на Светската банка.<sup>39</sup>

Социјалните реформи се продолжуваат и во третиот период, кој следи по 2000 година. Овој период го карактеризира стабилизирањето на приликите, со зголемување на стапката на економскиот пораст, со заживување на туризмот, со изградба на инфраструктура, со излегување од меѓународна изолација и со свртување кон Европската унија. Тука е збор, за реформи во здравството, продолжување на пензиските реформи, како и за реформата на системот на социјална заштита (социјална грижа). Основен белег на тие реформи е пренесувањето на дел од одговорностите за социјална сигурност од државата врз граѓаните, односно насочување (targeting) на социјалната помош на социјално најзагрозените лица и групи. Делумно приватизирање во социјалната политика се однесува пред сè, на пензискиот и здравствен систем, како и на социјалните услуги. Резултат на таквата политика е намалување на државните социјални трошоци, кои во последните години паднаа од 26% на 24% на GDP. Меѓутоа, треба да се има предвид дека благодарение на силниот притисок на две бројни социјални групи - пензионерите и воените ветерани<sup>40</sup> - некои социјални трошоци (на пример т.н. долг на пензионерите настанат во првата половина на деведесеттите години, компензација на “новите пензионери” поради заостанување во исплата на пензиите, издатоци за правата на воените ветерани и инвалиди на војната итн.)

---

<sup>38</sup> Применување на пензиските закони во прва фаза (рационализација на постојниот пензиски систем) започнало 1999 година, а втората фаза започнала ( со воведувањето на вториот и третиот столб на капитализирано штедење) во 2002 година. (Повеќе за ова : Пуљиз, 2007).

<sup>39</sup> P.Stubbs i Zrinščak пишуваат за меѓународните актери како за значајните “drivers od change” во реформите на социјалната заштита во Хрватска. (Stubbs, Zrinščak, 2006).

<sup>40</sup> Првите се добро оранизирани во синдикати и во Хрватската партија на пензионерите, која добива доволно гласови на изборите, па така може да влијае во формирањето и делувањето на власта. Воените ветерани имаат морален капитал во општеството, исто така, бројни се и добро оранизирани, па за нивните права мора секоја власт да води сметка.

ставени надвор од структурата на овие државни трошоци. Тие се подмируваат на друг начин, на пр., од уделите на државниот имот или од други извори. Доколку треба да се релативизира наведениот податок за редуција на социјалните трошоци во Хрватска.

Треба да се име предвид дека во последно време растат државните издатоци во некои помали системи на социјалната политика, како што тоа беше семејната политика, која поради нејзината важност за демографските движења, доаѓа во центар на натпревар на политичките партии. Тука станува збор за детскиот додаток, надомест на породилното отсуство, како и услуги на децата и родителите. На друга страна се дефинирани амбициозни планови за модернизирање на образованието (слоган “општество на знаење”) во што се повеќе се вложува.<sup>41</sup> Понатаму, хрватската социјална политика се судрува со пораширените “нови социјални ризици”, како што се наркоманијата, деликвенција, долготрајно боледување и старост, социјалната исклученост, кои го следат раслојувањето на општеството, слабење на социјалните врски, како и напредување на процесот на индивидуализацијата. Се работи, значи за далекусежните промени во структура и во процесот на репродукција на општеството, кои бараат нов пристап во социјалната политика.

Може да се заклучи дека во идната развојна тенденција во социјалната политика на Хрватска ќе се одвива во насока на намалување на државните, а зголемување на индивидуалните вложувања во социјалната сигурност, зацврстување на темелните социјални права за сите граѓани, како и зголемување на превентивната социјална интервенција (поддршка на семејствата, образование, социјални услуги, социјално вклучување). Тоа ќе биде, како што своевременно веќе наговестивме, движење од пасивната кон активната социјална политика (Пулиз, 2001.). Сè ова ќе го промени некогашниот бизмарковски модел на социјалната држава, кој овде беше практикуван, во него ќе има елементи на либералниот и социјалдемократски модел.

### **Заклучок**

Поранешните југословенски земји, сместени на периферија на европското развиено јадро, долго ги одржуваа традиционалните форми на социјалната организација, карактеристични на селското општество, па поради тоа, многу доцнеа во процесот на модернизацијата. Според тоа, во нив доцнеше социјалната политика како организирана општествена дејност во решавање на социјалните проблеми.

Социјализмот ја донесе “присилната модернизација” која имаше економски и цивилизациски резултати, но демократската компонента на општествениот развој беше потурната и тоа го сопре напредокот во последните децении на 20-тиот век. Социјалната сигурност на граѓаните, особено вработените во општественото стопанство и во државните служби битно беше унапредено. Во социјалната

---

<sup>41</sup> На почеток на оваа учебна година поделени се бесплатно учебници на сите ученици од основните училишта, како и на учениците од прва година од средните училишта. Понатаму за следната година се најавува воведување на задолжително средно образование. На универзитети се применува таканаречениот болоњски процес, кој исто така бара значителни вложувања.



политика, во втората фаза на развојот, се појавуваат некои елементи на западните, пред сè европските континентални модели на социјалната политика. Кризата што настапи во седумдесттите години ја загрози југословенската економија, нејзните системи на социјалната сигурност, федералната структура. Напоредно со падот на советскиот тип на социјализмот се случува и пропаст на неговата југословенска помека варијанта.

Распадот на државата го следеа војните кои го уназадија овдешното општество. Во војната колапс доживеаја системите на социјалната сигурност од предвоениот период. Во текот на војната делуваше “кризната социјална држава” која настојуваше да ги решава ургентните социјални проблеми што се појавуваа. Заслабената економија, судрена со порастот на социјалните проблеми не беше во состојба да ги финансира социјалните системи. Од овие причини голема улога имаше меѓународната помош како и делување на домашните и странските хуманитарни организации. Значајно влијание врз социјалните прилики имаше и приватизацијата. Меѓутоа, нејзините последици на социјалниот план беа мошне неповолни.

По војната сите овие држави стапија на пат на социјалните реформи кои подразбираат стабилизирање на државното уредување, како и промени во институциите и во инструментите на социјалната политика.<sup>42</sup> Тие сега се во различна фаза на развојот, со оглед на специфичните разлики во секоја од наведените земји.

При тоа значајна улога играат меѓународните институции и документи, који обврзуваат на приспособување на социјалните системи, како и одржување на темелните социјални права.

Сé ова влијае врз настанување на “мешаниот” модел на постсоцијалистичка, социјална држава на југоисток на Европа, кој, впрочем, како и овдешните општества се наоѓа пред големи предизвици.

---

<sup>42</sup> Тука треба да се потсети дека за соодветна социјална (економска) политика мошне важно е стабилизирањето на вкупните политички прилики, односно дефинирање на државната правна и институционална рамка, која е претпоставка за развој.

## Литература

- Ајдуковиќ, М. (уред.) (2000) 50 година: *Студија за социјална работа* Студиски центар на социјална работа на Правен факултет на Универзитетот во Загреб, Загреб (Ajduković, M. (ur.) (2000). *Studija za socijalni rad*. Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb)
- Бежован, Г. Зриншчак, С. (2007). *Граѓанско општество во Хрватска*, ЦЕРАНЕО, Загреб (Bežovan, G. Zrinščak, S. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*, CERANEO, Zagreb),
- Бошњак, В. (1973). Развој на социјалната заштита од 1945 до 1965 година, *Социјална работа*, 13 (3-4) 5-10 (Bošnjak, V. (1973). *Razvoj socijalne zaštite od 1945 –1965. godine*, *Socijalni rad*, 13 (3-4) 5-10)
- Беренд, И. Т., Ранки, Г. (1996). *Европска периферија и индустријализација 1780 - 1914.*, Загреб, (Berend, I.T., Ranki, G. (1996) *Evropska periferija i industrijalizacija 1780 – 1914.*, Zagreb), *Naprijed*
- Биќаниќ, Р. (1996). *Како живее народот (повторено изданието)*, Правен факултет на Универзитетот во Загреб. (Bićanić, R. (1996). *Kako živi narod (reprint izdanje)*, *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, Globus, Zagreb
- Совет на Европа (2005). XXXXX (Conseil de l' Europe, (2005) *Evolution démographique récente en Europe*, Strasbourg)
- Деакон, Б., Хулсе, М., Стубс, П., (1997). *Глобална социјална политика. Меѓународните институции и иднината на добросостојбата.* (Deacon, B., Hulse, M., Stubbs, P., (1997) *Global Social Policy. International Organizations and Future of Welfare*, Sage, London)
- Дружиќ, Г. *Хрватска задруга, Голден маркетинг, Загреб* (Družić, G. *Hrvatska obratnica, Golden marketing, Zagreb*)
- XXXXXXX Eurostat (2007). *Communiqué de presse 26 juin 2007*
- Фехер, Ф., Арато, А., (ед.) Горбачов: Дебата. (Feher, F, Arato, A., (ed.) *Gorbachov: the debate*, Cambridge, Polity Press)
- Улогата на меѓународните организации во социјалната политика на Македонија, во Кухле, С (ед.). *Развој на социјалната политика во Југоисточна Европа: Надворешни влијанија и домашни сили.* (Gerovska M. (2005). *The Role of International Governmental Organizations in the Social Policy of Macedonia*, in : Kuhle, S (ed.) *Social Policy Development in South Eastern Europe: Outside Influences and Domestic Forces*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen)
- Хобсбаун, Е. И. (1996). *Години на револуцијата - Европа 1789-1848.* (Hobsbawn, E.I. (1966). *The Age of Revolution – Europe 1789 – 1848.*, Weidenfeld and Nicolson, London)
- Хорт, С.Е.О., (2005). *По војната - социјална помош?* (Hort, S.E.O. (2005). *After Warfare – Welfare? Excavating the Future of Social Policy in South Eastern Europe – Toward a European Welfare model?* In : Kuhle S. (ed.) *Social Policy Development in South Eastern Europe: Outside Influences and Domestic Forces*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen)
- Меѓународна организација на трудот (2005). *Потрошувачка за социјална безбедност во Југоисточна Европа: Компаративен преглед, Субрегионална канцеларија за централна и источна Европа, Будимпешта.* (ILO (2005) *Social Security Spending in South Eastern Europe: A Comparative Review*, Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budapest)
- Лакиќевиќ, Д. (1987). *Вовед во социјалната политика, Современа администрација, Белград* (Lakićević, D. (1987). *Uvod u socijalnu politiku, Savremena administracija*, Beograd)

Николиќ, М. Србија (2001) во Пфалер, А. и сор. Свртување кон итното, Реформа на државата на добросостојба во Југоисточна Европа. (Nikolic, M. Serbia, (2001) in: Pfaller, A. et all. Addressing Emergency, Welfare State Reform in South Eastern Europe, Friedrich Ebert Stiftung )

Пфалер, А., (2001). Трансформација на системот и социјална заштита, во Пфалер, А. и сор. Свртување кон итното, Реформа на државата на добросостојба во Југоисточна Европа. (Pfaller, A. (2001). System Transformation ad Social Protection, in: Pfaller, A., et.al., Addressing Emergency, Welfare Sate Reform in South Eastern Europe, Friedrich Ebert Stiftung, Belgrad)

Пуљиз, В. (1977). Егзодус на земјоделците, Центар за социологија на село, град и просторот ИДИС, Загреб (Puljiz, V. (1977). Eksodus poljoprivrednika, Centar za sociologiju sela, grada i prostora, IDIS-a , Zagreb)

Пуљиз, В. (2007). Хрватски пензиски систем: корени, еволуција и перспективи, Ревиија за социјална политика, 14 (2), 163-192 (Puljiz, V. (2007). Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive, Revija za socijalnu politiku, 14 (2), 163-192)

Пуљиз, В. (2001). Хрватска: од пасивната кон активната социјална политика, Ревиија за социјална политика 8(1); 1-18 (Puljiz, V. (2001). Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj politici, Revija za socijalnu politiku 8(1): 1-18

Пуљиз, В. (2004). Социјални права и социјален развој на Хрватска, Ревиија за социјална политика бр. 11 (1), 3-20. (Puljiz, V. (2004). Socijalna prava i socijalni razvoj Hrvatske, Revija za socijalnu politiku br. 1 (1) 3-20).

Истражувачка група Рајфајзен, (2005). Југоисточна Европа во центарот на вниманието, 2005. (Raiffeisen Research Group, (2005). South East Europe in the spotlight, 2005)

Руџица, М. (1987). Социјална политика во 80-тите години - континуитет или промена на стратегијата, Социолошки преглед 11 (1-2) , 25-34 (Ružica, M. (1987). Socijalna politika 80-tih – kontinuitet ili promjena strategije, Sociološki pregled 11 (1-2), 25-34

Стубс, П., Зриншчак, С. (2006). Меѓународни актери, “двигатели на промените” и реформи на социјалната политика во Хрватска Stubbs, P. Zrinščak, S. (2006). International Actors, “drivers of change” and the Reform of Social Policy in Croatia, реферат на Светскиот социолошки конгрес во Јули 2006, Дурбан

Шефер, Б. (1974). Социјална политика и социјална стратегија, БИГЗ, Белград (Šefer, B. (1974). Socijalna politika i socijalna strategija, BIGZ, Beograd)

Утјешеновиќ-Острожински, О. (1988). Куќни задруги. Војна краина, Школска книга, Загреб (Utješeniović-Ostrožinski, O. (1988). Kućne zadruge. Vojna krajina, Školska knjiga, Zagreb)

УНДП, (2006). Невмрежени: лица на социјалната исклученост во Хрватска, Програма на Обединетите нации за развој, Загреб (UNDP, (2006) Neumreženi: lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj, Program Ujedinjenih naroda za razvoj, Zagreb)

Видаковиќ, Ж. С. (1937). Комунална заштита на децата, Книжарница С. Б. Цвијановиќ, Белград (Vidaković, Ž.S (1937). Komunalna zaštita dece, Knjižara S. B. Cvijanovića, Beograd)

Зриншчак, С. (2003). Социјалната политика во контекст на коренита трансформација на посткомунистичките земји, Ревиија за социјална политика, 10(2), 135-160. (Zrinščak, S. (2003). Socijalna politika u kontekstu korjenite transformacije postkomunističkih zemalja, Revija za socijalnu politiku , 10(2),135-160)

Жупанов, Ј. (1995). По потопот, Глобус, Загреб (Županov, J. (1995). Poslije potopa, Globus, Zagreb)

Жупнов, Ј. (2001). Теза за социјалната криза: Случајот на Хрватска. (Župnov, J. (2001). The-ses on Social Crisis: the case of Croatia, South East Europe Review, 1/2001., 2-50)



---

**II дел**

***СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА***  
***ВО МАКЕДОНИЈА***

## СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА РМ ЗА ВРЕМЕ НА ЕДНОПАРТИСКИОТ СИСТЕМ

*Нано Ружин*

*Институт за социјална работа и социјална политика  
Филозофски Факултет, Скопје*

Spored poimaweto na klasi cite na komunizmot, Marks, Engels i Lenin: "socijalisti~kata revolucija e i socijalna revolucija". Po uspehot na Oktomvri skata revolucija vo Rusija od 1917, komunisti~kite analiti~ari gi smetaa za uspe{ni re-volucii nasilnite promeni {to se slu~ija po zavr{etokot na Vtorata svetska voj-na vo Centralna i Isto~na Evropa. Poznato e deka takvata dijalogika be{e rezul-tat na liderstvoto na Stalinovata "Crvena armija" i nejzinata uloga vo osloboduvawe na ovie dr`avi od fa{isti~kata okupacija.

### Periodot na studenata vojna.

I ako po uspe{nite revolucii soglasno so u~eweto na komunisti~kite analiti~ari "vlastaja prezedoa istoriski progresivnite op{testveni klasi", nivniot socijalen status ne se izmeni revolucionerno. Navistina, celosno be{e implimentiran principot na egalitizmot na op{testvoto, osetno be{e zgolemena vrabotenosta, pro{irena pokrienosta na naseleni to so socijalnata za{tita, a na toj na~in i podobrena socijalnata sigurnost na populacijata. Me|utoa kako rezultat na otsustvoto na slobodnata konkurencija, pot~ineta na dr`avnoto plansko stopanstvo, nepostojnot politiki pluralizam i otsustvoto na demokratijata, gra|anite na sovetските i sto~noevropski sateliti ne se zadovolni ni tu od svojt op{testveno-ekonomski ni tu od socijalni ot status.

Duri gra|anite na toga{na "revizi onisti~ka Jugoslavija" (epitet koj \$ se dodeli po Titovoto istorisko "ne" na Stalinovoto liderstvo i izleguvaweto od sovet-skata kontrola) `iveat podbro i poslobodno od gra|anite na toga{nata isto~noevropska integracija - SEV. Taka, vo sedumdesettite, postoi edna ironi~na komparacija. I meno koga jugosl ovenskite turisti odele na odmor vo evtinata Varna na Crno More, na tamofnite bugarski doma}ini im vel ele: "Nie sme za vas Amerikanci", kako eden vid personifikacija na socijalnata superiornost. Vo slina sostojba koga bugarskite turisti odele na poseta na mnogu posiroma{nite roman-ski doma}ini vo Bukure{tim vel ele: "Nie sme za vas Jugoslaveni." Takvata sporedba samo ja otlikuvala toga{nata socijalnata hierarhija me|u te`inata na `ivotniot standard na dr`avite na realniot socijalizam i

SFRJ, koja iako ednopartiska i so dr`avno-dogovorno stopanstvo, no se pak poblisko do zapadni ot model, uspevala na svoje gra|ani da im ovozm` i pougoden`ivot. Dali toa zna~i deka SFRJ, a so toa i RM imale uspe{ en socijal en model? Kako mo` e od dene{ ni perspektivi da se oceni model ot na socijalnata politika na RM vo pette decenii na ednopartizmot? Dali osnovite na makedonski ot socijalisti ~ki sistem pretstavuvaa solidna osnova za razvitok ot na socijalnata politika vo aktuel na nezavinsna RM?

### Socijal en razvoj vo uslovi na geopoliti ~ka pogodnost

Do 1948 g., koga doa|a do raskinuvaweto so Sovetski ot Sojuz, si roma{ tijata na na{ ite gra|ani ne se razlikuva so onaa od ostanatite komunisti ~ki dr`avi. Me|u-toa, po izleguvaweto od sovejskata orbita, mar{ al ot Tito gi pri fa}a raznite formi ameri kanska pomo{ i kredi ti (Trumanova pomo{ , UNRA) i dr`avata po~nuva da bele`i odre den socijal en rast.

Vo period ot 1960-1980, vo SFRJ se ostvareni pozitivni promeni vo socijal-nata struktura na naseleni eto. Broj ot na vrabotenite vo admi ni strati vni ot i ne-proizvodni ot sektor dostiga 60% od vkupnoto aktivno nasleni e. Prose-ni ot porast na vrabotenosta dostiga 4,1%, a i zdr` uvanata popul acija vo odnos na akti v-nata e vo porast i dostiga na 100 akti vni 136 i zdr` uvani, od koi 17 penzi oneri i 47 u-enci i studenti. U-estvoto na li ~nata potro{ uva~ka bele`i godi { en porast od 1961 g. 5, 6%. Prose-ni ot stanben prostor po ` i tel dostiga 15 m kvadratni, i ako vo urbani te sredi ni se ~uvstvuvaa nedostatok na stanben prostor.

Vo tekot na sledni te decenii, mudri ot avtorit arec Tito uspe{ no igra{ e vrz politikata na ramnote`ata so I stok i Zapad koi bea vo celosen ek na studenata vojna. Najnapred po smrtta na Stalin, kon sredi nata na pedesettite gi podobruva odnosite so SSSR, a potoa ja promovira vonbl okovskata nevrzana nadvore{ na poli ti ka. Na toj na-in si sozdava pogodna osnova da "igra i ekvilibri ra" i so Moskva i so Va{ ington. "Koga saka{ e da im isprati nekoja poraka za pomo{ kon Ameri kanci te, kako po slu-ajnost }e naprave{ e nekoj gest na dobra volja kon I stok. }e dozvole{ e da se popravi nekoj sovejski voen brod vo Split ili Ri eka. Ameri kanci te reagi ra momental no. Koga saka{ e da go svrti vni mani eto na Moskva, }e naprave{ e nekoj vidliv proameri kanski poteg, poseta na visok funkci oner na Va{ ington, poseta na zna-ajna ameri kanska voena delegacija vo Bel grad. Rusite isto taka reagi ra. Na toj na-in Tito uspe{ no go kormi lare{ e svoj ot mnogunaci onal en, mul ti kul turen slo` en jugosl ovenski brod.

Spored toa, geografijata koja nikoga{ vo istorijata ne im bila naklon eta na porane{ ni te jugosl ovenski narodi, za prv pat e vo funkci ja na ni vni ot socijal en razvoj. Ovoj nadvore{ en parametar pozitivno vli jae

vrz socijalni ot razvoj vo federacijata. No sekako toa ne edinstveni ot faktor na dene{ nata socijalna nostalgija za toga{ ni te vremi wa.

Redistributiven model so elementi na sistemot Beverix

Makedonski ot, isto kako i jugoslovenski ot model na socijalna politika, se potpirae vrz principite na Beverix.

Teoriskite osnovi na socijalnata politika na RM gi pronaolame vo trudovite na profesori te Mihajlo Stupar, Du{an Laki{evi}, Berislav [eferi ostanatite doajeni na socijalnata misla vo porane{ na Jugoslavija. Vo Republika Makedonija edinstven istra`uva~ koj delumno se zanimava so ovoj domen, so ogledeka e pove}e nasoen na centri te za socijalna rabota e prof. Radomir Petrovski.

Vo razvojt na socijalnata politika, analititari te kako Laki{evi} me|u 1945 i 1972 g. izdvojuvaat 6 razvojni etapi. Smetam deka ovoj period mo`e da se podeli na dve razvojni etapi, i toa onaa do sredinata na 70-tite koja bi ja narekle etapa na centralizirana socijalna politika i onaa potoa do raspa|aweto na SFRJ koja bi ja narekle etapa na decentralizirana socijalna politika.

Od filozofska glednato~ka, se istaknuvaat glavnite na~ela na socijalnata politika: humanizmot, solidarnosta i zaemnosta vo nivnite marksisti~ki artikulacii so eden op{t generalen nedostatok: dogovornoto stopanstvo ne dozvoluwa{e pogolemo dinamizirawe i uspe{nost na ekonomski ot model, koj od svoja strana go ograni~uva{e ekonomski ot fertilitet na dr`avata, i sekakvata pomisla na uspe{na danonapolitika. Vsunost, danonapolitika vo dogovornoto stopanstvo (meka varijanta na dr`avno stopanstvo) se pla}a direktno od strana na pretprijatijata na zdru`en trud, no poradi niskata produktivnost osobeno vo nerazvieni te republiki, postojano se ~uvstvuva nedostatok na sredstva. Na toj na~in buxetskite fondovi vo nerazvieni te republiki kako RM zavisat od funkcioniraweto na Fondot za nerazvieni koj go finansiraat pobogati te republiki. No i pri toa treba da se ima predvid strukturnata postavenost na toga{ noto jugoslovensko stopanstvo koe gi stimulira pobogati te republiki so monopolските tehnolo{ki proizvodi, a nerazvieni te gi sveduva na sirovinski pri vrzok. Vo uslovi na postojan nedostatok na finansiski sredstva, uspienoto jugoslovensko konzervirano op{testvo svoite socijalni problemi gi re{ava preku principot na redistribucija, ~esto me{aj}i gi sodr`ini te na socijalnata za{titaso socijalnata pomo{. Principite na Beverix za celosna pokrienost na populacijata, na aktivnata i ostanatata populacija, na ednakvosta na prestacii te, na rakodeweto so socijalnata politika od strana na eden centar, se primeneti i adaptirani kon uslovi te na samoupravnoto op{testvo.



### Tehnika na funkci oni rawe

Za da se poima tehnikata na funkci oni raweto na "socijalnata politika na samoupravnoto op{testvo", mora da se po~ne so analizata na politiki ot sistem na samoupravuvaweto utvrden vo Ustavot na SFRJ od 1974 g. Toga{ni ot najzna~aen dr`aven ideolog Edvard Kardeq go defini ra kako rezultat na "op{testveno-ekonomskata i politiki~ka pozicija na ~ovekot vo zdru`eni ot trud". Pri toa, finansi raweto na neproizvodni te dejnosti koi se finansi raat od strana na buxetot se efektui ra preku t.n. "samoupravni interesni zaednici - SI Z" vo ~ii ramki na nevidliv na~in se ostvaruva "slobodna razmena na trudot". SI Z-ovite se osnovaati vo domenot na zdravstvenata i socijalnata za{tita, penzisko~invalidskoto osiguruvawe, i toa od nivo na op{tinata do republi~ko nivo. [ematski nabqduvavano dava~ite na uslugite i korisnici te se dogovaraat za visinata na nivnata zaemna kompenzacija. Sekako zaradi dr`avnata kontrola i dava~kite i zarabotkite se ograni~eni nezavisno od obemot na rabotata. Toa neposredno vlijae na kvalitetot na uslugite vo domenot na zdravstvoto i ostanati te domeni na socijalnata politika. Toa e prvata, no ne i najzna~ajna zabele{ka. Vtorata e {to {ematski gledano se dobi va impresija za funkcionalnosta na sistemot i ako vo praktikata SI Z-ovite funkci oni raat samo tehni~ki i kako insti tucii za donesuvawe na odluka za transfer na sredstvata vo domenot na buxetskoto finansi rawe. Takvi ot karakter na SI Z-ovite socijalnata politika ja sveduva na pasivna komponenta, nezavisno {to toga{nite ideolozi insistiraa na poi mot "aktivna socijalna politika". Slednata slabost e "klasni ot karakter" na socijalnata politika, duri i po smrtta na mar{al ot Tito (vidi Osnovi i ramki na dolgoro~nata socijalna politika - aneks na Dolgoro~nata programa na ekonomskata stabilizacija 1983g).

Vo toga{ni ot popularen dokument za Dolgoro~nata socijalna politika, koja nastanuva kako reakcija na toga{nata ekonomska kri za, se istaknuvaat principite na samoupravnata socijalna politika: prvo, zdru`eni te rabotnici upravuvaat so op{testvenite sredstva za proizvodstvo (ovoj termin ja zgolemuva neodgovornosta na rabotnicite kon sredstvata za proizvodstvo, bi dej{tie ne se nitu vo sopstvenost na dr`avata nitu vo sopstvenost na nekoj poedinec, tuku na kolektivnata apstraktna odgovornost).

Vtoro, rezultati te na trudot se osnovni kriteriumi za podmiruvawe na li~nite i zaedni~kite potrebi. Sledni ot princip e noj na zaemnosta i solidarnosta, no vo nivnata klasna vokacija: me|usebna pomo{me|u rabotnicite koga ovie }e zapadnat vo odredeni socijalni te{kotii. Kone~no, kako osnovni nositeli na socijalnata politika se rabotnicite ili t.n. "zdru`en trud" vo organizacii te na zdru`eni ot trud {to e vsu{nost kompl iciran nazi v za preprijati eto. Spored toga{nite tolkuwawa, "najgol emi ot del na mehani zmot i socijalni te merki se analogni na merkite i mehani zmi te na ekonomskata politika, koi treba da bidat

integrirani", { to }e re-e na dogovornoto stopanstvo mu soodvetstvuvaa dogovorna socijalna politika.

### Konstatácii

Vo neodamne{ nata anketa na I RI , na pra{ aweto dali se `iveelo podobro pred ili po raspa|aweto na SFRJ, vo RM, 71% od ispitani cite odgovorile pozitivno, { to od strana na analiti~arite e konstatirano deka "prvpat od osamostojuvaweto na RM jugonostalgijata po~nala da opa|a". Ovaa konstatacija n# naveduva da zaklu~ime deka i pokraj teoretski dobro osmisleni ot, a vo praktika slabo funkcionalni ot sistem na socijalna politika na socijalisti~koto samoupravuvawe, gra|anite na RM ~uvstvuvale pogolema sigurnost i blagosostojba do devedesettite otkolku vo posl edni te 15 godi ni na nezavisnost.

Toa e razbi rli vo:

Bi deji SFRJ, a so toa i RM bea najgol emi te gubi tni ci na ~i not na zavr{ etokot na studenata vojna;

SFRJ prestana da e mi leni ~e na Zapad i I stok;

Vo porane{ ni ot re`im postoe{ e pogolema socijalna pravda i egalitarnost, koi ne dopu{ taa sozdavawe na socijalni razliki i visoki stapki na nevrabotenost, ekstremni bogatewa. Te{ koti i te na makedonskata tranzicija ja akcentiraa takvata i mpresija.

Neuspe{ ni ot tranzicionen makedonski model na privatizacija, vli - jae{ e i vrz intenzivno osiroma{ uvawe na populacijata, a zabaveni ot stopanski rast gi zagrozi i socijalni te fondovi. Vo takvi uslovi sekoja pomisla na modernizirawe na socijalnata politika be{ e odnapred osudeno na neuspeh. Sepak RM se deklariraa e za izgradba na socijalna dr`ava vo uslovi na zgolemuwawe na siroma{ tijata, no procesot na makedonski ot model na blagosostojba e mo{ ne baveni }e bi de real iziran vo slednata decenija. Za perspektivite na ovoj proces RM poseduva dobar stru~en kadar, razraboteni centri za socijalna rabota, ambiciozni reformski zafati vo domenot na socijalnata politika i ostanatite domeni koi gi nametnuva kandidate za status vo EU.

## **РЕФОРМСКИТЕ ПРОЦЕСИ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА**

*Maја Геровска Митев  
Институт за социјална работа и социјална политика  
Филозофски Факултет, Скопје*

### **Вовед**

Социјалната политика во Македонија, почнувајќи од изминатата деценија па досега, ја карактеризира постојан тренд на промени, кои пред с# се случуваат како резултат на: изменетата општествената и демографска структура, нискиот економскиот раст и капацитет, перманентно високата стапка на невработеност, како и зголемена побарувачка на услуги од социјалната заштита. Од тие причини беа донесени голем број измени како во законската легислатива така и во начините на финансирање, администрирање и нудење на услугите во социјалната политика. Овие промени беа особено видливи во политиката на вработување, социјалната заштита и социјалното осигурување. За таа цел, овој текст ќе направи посебен осврт на измените во споменатите политики во Македонија, преку анализа на процесите на: активација, плурализација, социјална инклузија, децентрализација и деинституционализација. Овие процеси не се специфични само за социјалната политика во Македонија, туку истите се предмет на дебатирање и спроведување и во останатите социјални држави во Европа. Впрочем, како што истакнува и Палиер, се наметнува впечатокот дека актуелните промени во Европа генерално може да се отсликаат преку намалувања на социјалните трансфери, приватизација, „неолиберализација“ и збогување со социјалдемократските идеали. Истиот автор се прашува дали овие заеднички трендови наметнуваат и униформен начин на адаптирање на различните социјални политики кон изменетите општествени и макроекономски услови (Палиер, 2006). Овој текст ќе се обиде да ја истражи таквата дилема во случајот на Македонија, преку анализа на споменатите реформски процеси и униформноста на таквата адаптација со „неолибералните трендови“.

### **Активација во социјалната политика**

Примената на принципот или политиката на активација во европските социјални држави стана доминантен кон крајот на 1990-тите години. Ваквиот принцип можеше да биде детектиран, пред с#, во политиките на вработување, но и во останатите - како социјалната заштита и социјалното осигурување.

Сепак, активацијата во социјалната политика во европски рамки во голема мера се разликува од истиот таков пристап карактеристичен за Соединетите Американски Држави. Како што истакнува Анесли (2007), разликата се состои во тоа што европскиот пристап (кој потекнува од скандинавските искуства) се состои во рекалибрирање на социјалната држава да понуди поддршка, а не казни мерки за оние кои сакат да излезат од системот на социјална заштита и да влезат на пазарот на трудот. Европската активација во социјалната политика повеќе се фокусира на обуката, образованието, како и насочување на социјалните услуги кон специфични ранливи групи. За разлика од тоа, неолибералниот пристап кон активацијата вклучува техники како: ограничување на социјалните бенифиции, условување на социјалните бенифиции со работно ангажирање, намалување на висината на социјалните бенифиции како услов за поактивно барање работа и сл.

Анализирајќи ги состојбите во Македонија, особено условите, висината и должината на паричниот надоместок кој се добива како дел од осигурувањето во случај на невработеност, како и состојбите со социјалната парична помош која можат да ја користат работоспособните, мошне очигледно се наметнува заклучокот дека активацијата во Македонија го следи неолибералниот пристап. Имено, правото на користење на паричниот надоместок во случај на невработеност е предмет на конзистентно намалување од 1997 година па наваму. Пред 1997 година не постоеше максимум износ на паричниот надоместок за невработените, додека пак минимумот беше утврден на 50 евра (тогашни 100 германски марки). Должината на примање на паричниот надоместок во 1997 година беше утврден на 18 месеци (за оние со 20-25 години стаж), но истата перманентно се намалуваше, за денес таа да изнесува максимум 12 месеци. До 2004 година паричниот надоместок беше калкулиран како просечен износ на примањата во изминатите 12 месеци на осигурување, додека од 2004 година тој се калкулира како просечен износ на примањата во изминатите 24 месеци на осигурување. Конечно, бројот на корисници на паричен надоместок бележи постојано намалување од 2001 година до денес, иако бројката на невработени во истиот тој период постојано е во подем или останува значително висока. Така, во 2001 година паричниот надоместок во случај на невработеност го користеле 41.375 невработени, додека во декември 2006 година бројот на корисници е намален на 30.572 невработени (или 8.3% од вкупниот број на регистрирани невработени). За споредба, стапката на невработеност во 2001 година изнесуваше 30.5% (според методот на Анкетата за работна сила), додека во 2006 година таа се зголеми на 36.3%.

Паралелно со ваквите ригидни мерки за корисниците на парични бенифиции во случај на невработеност беа спроведувани и активни мерки за обука, доквалификација и преквалификација. За овие мерки не е карактеристична ригидност во нивната достапност, иако во одредени случаи

истите можат да бидат преиспитани бидејќи најранливите социјални групи - невработените без никакви квалификации/образование не можат да ги користат понудените услуги за обука.

Социјалната (парична) помош е дополнителен пример за ригидната употреба на принципот на активација во социјалната политика. Имено, корисниците на социјална помош (со одредени исклучоци, како пензионерите, лицата кои ќе докажат дека се неспособни за работа поради старост, инвалидност или болест, лица во работен однос, ученици и студенти) доколку одбијат да бидат работно ангажирани до пет дена во месецот (за јавни работи), домаќинството ќе го изгуби правото на користење на социјална помош во наредните 24 месеци. Други ригидности со кои се предвидува да се зголеми активацијата на корисниците на социјалната помош се гледа во зачестеноста на увидите од страна на центрите за социјална работа во домовите на корисниците на социјална помош, зачестено и навремено пријавување на корисникот на социјална помош во Агенцијата за вработување, при што, доколку навремено не се испочитува, следува исклучување од системот на социјална помош, како и зголемен број критериуми од кои зависи правото на социјална помош (пр. сопственик на кола не може да биде корисник на социјална помош). Колку и да е оправдано таргетирањето како механизам за подобрување на ефикасноста во социјалната заштита, сепак истото мора да биде доведено со реалните можности, но и потреби на пазарот на труд во Македонија. Моментално се чини дека таргетирањето во социјалната заштита во случајот на Македонија не ја подобрува состојбата со излезот на корисниците од системот на социјална заштита и нивно вклучување на пазарот на труд. На тој начин се наметнува прашањето колку од овие мерки за активација имаат своја оправданост во економско-социјалната реалност на Македонија и колку истите се базираат на претходни темелни анализи на потребите и состојбите на социјално ранливите групи во Македонија.

### **Плурализација во обезбедувањето услуги од социјалната заштита**

Трендот на плурализација во социјалната заштита може да се протолкува како ефект од кризата на социјалната држава во Европа, кој позасилено се почувствува во текот на 80-тите години од 20 век. Во земјите на Централна и Источна Европа ваквите практики својот замав го доживеаја во средината на 90-тите години од 20 век. Поради намалените економски ресурси јавниот сектор, дотогаш главен социјален провајдер, почнува да го ограничува дијапазонот на своите услуги и истовремено да обезбедува легислативни можности и иницијативи за поголем влез на цивилните и приватните актери во социјалната заштита. Плурализацијата на социјалната заштита во Европа се јавува во повеќе форми и тоа: партнерство меѓу јавниот и приватниот сектор (public-private partnerships), контрактирање, квазипазари итн.

Плурализацијата во обезбедувањето на услугите од социјална заштита во Македонија се институционализира за првпат со измените на Законот за социјална заштита во 2004 година, но истите многу продлабочено се третираат со најновите промени кои се дел од Предлог-законот за социјална заштита и социјална сигурност (чија нацрт-верзија се појави во јуни 2007). Иако, реално, појавата на приватниот и цивилниот сектор во социјалната заштита во Македонија започнува во средината на 1990-тите, сепак таквиот тренд е различен од оној во западноевропските земји. Причината за ваквата разлика е што во Македонија немаше претходна традиција на функционирање на овие актери како обезбедувачи на социјална заштита. Ова особено се однесува на отсуството од какво било претходно искуство на приватниот сектор во социјалната заштита во минатото на Македонија. Цивилниот сектор во Македонија во минатото исто така не беше формално институционализиран и истиот единствено може да биде препознаен во неформалната семејна и соседска помош, како и во социјалната дејност на црковните општини. Непостоењето на претходно искуство на овие актери во социјалната заштита придонесуваше за чувството на недоверба меѓу корисниците на социјалните услуги кон овие актери како провајдери на социјална заштита.

Во Македонија моментално има околу 6000 регистрирани здруженија на граѓани, додека индексот на невладини организации (број на невладини организации на 1000 жители) е 2.5. За компаративна илустрација овој индекс, на пример, во Хрватска е 9.5. Изворите на финансирање на невладините организации (НВО) доаѓаат од централниот буџет, буџетот на индивидуални Министерства, средства добиени преку лотарија и други игри на среќа, како и преку Секретаријатот за европски прашања (во контекст на активностите поврзани со евроинтеграцијата). Сепак, најголемиот дел од средствата на невладините организации произлегуваат од меѓународните донатори/фондации.

Во контекст на невладините организации од доменот на социјалната заштита, во моментот само 23 НВО се наоѓаат во регистарот на Министерството за труд и социјална политика (МТСП). Овој регистар е составен од организации кои ги исполниле критериумите за професионалност, компетентност и квалитет, и само тие можат да аплицираат на тендерските повици кои ги објавува МТСП. Домените во кои се активни невладините организации во социјалниот сектор во Македонија се всушност оние во кои државата има помалку развиени капацитети и форми на помош, како на пример дневни центри за помош на социјално ранливи категории, СОС линии, помош на специфични категории како жени, припадници на различни етнички заедници, програми за поддршка на неформалното образование и сл.

Иако можеби практиката на контрактирање меѓу невладиниот и јавниот сектор забележува пораст, сепак квалитетот на таквата соработка сè уште не е задоволителна. Ова е особено видно при креирањето на

национални стратегии и акциони планови, кога учеството и искуството на невладините организации е третирано само од формален карактер, но не и преку институционализирање на нивните предлози, сугестии, коментари во конкретните политики. Сепак, невладиниот сектор останува значаен актер во дополнувањето на празнините на владините активности насочени кон социјално ранливиите категории, истовремено карактеризирајќи се и со поголема ефикасност и флексибилност на понудените услуги.

Учеството пак на приватниот сектор во социјалната заштита во Македонија е уште посимболично отколку она на невладините организации. Од аспект на социјалните услуги, во моментот функционираат само четири приватни дома за згрижување на стари лица кои акомодираат 142 корисници. Исто така постојат и четири градинки за деца, сити ситуирани во Скопје. Од аспект на останатите приватни услуги во доменот на социјалната политика, во последно време забележлива е појава на приватни агенции за привремени вработување. Во моментот при Министерството за труд и социјална политика регистрирани се дваесет агенции за привремени вработувања, од кои најголемиот број (тринаесет) во Скопје, останатите во Прилеп, Гостивар, Кочани и Кичево. Појавата на ваквите агенции укажува дека и во Македонија се зголемува трендот на флексибилизација на пазарот на трудот и превалентноста на атипични вработувања кои се карактеризираат со нецелосно работно време и временски ограничени договори за работа. Четвртиот домен во кој е присутен приватниот сектор во социјалната заштита е преку приватните пензиски друштва/фондови, кои го менаџираат задолжителното капитално пензиско-инвалидско осигурување. Во моментот во Македонија функционираат само две такви пензиски друштва, кои на пазарот настапуваат под исти услови, така што нема некоја конкурентска основа за избор на едниот или другиот фонд. Појавата на приватниот сектор во пензиското осигурување во принцип требаше да претставува подобрување на можностите за повисока и посигурна пензиска иднина. Сепак, задолжителниот приватен пензиски столб е подеднакво ризичен како за поединецот така и за општеството пред сè поради:

- a) високите административни трошоци кои ги наплаќаат пензиските друштва во висина од 7.9% од уплатата на придонесите на корисниците;
- b) поголемиот (несоодветно предвиден) одлив на преминувачи од првиот (задолжителен државен) во вториот (задолжителен приватен) пензиски столб, со што во голема мера се зголемија транзиционите трошоци за оваа пензиска реформа, која повторно ќе биде на товарот на сите даночни плаќачи во државата;
- v) недоволно развиени финансиски инструменти на домашниот пазар во кои можат да инвестираат пензиските фондови, со што се доведува до прашање можноста за поголема заработка или зголемување на пензискиот принос.

Плурализацијата во социјалната заштита мора да биде раководена на начин која ќе ги намали ризиците за поединците и ќе придонесе за подобрен квалитет и квантитет на социјалните услуги. Примерот во Македонија покажува дека комбинираниот модел на социјална заштита с# уште не е доволно насочен кон постигнување на ваквата цел.

### **Социјална инклузија (вклученост) наспроти социјалната исклученост**

Иако социјалната инклузија како концепт е прилично нова во академската литература, сепак истата се однесува на надминување на голем број ‘стари’ социјални проблеми како: сиромаштијата, бездомништвото, маргинализацијата и сл., со кои биле и се соочени социјалните држави во Европа. Сепак, и покрај актуелноста на социјалната инклузија во Европа, за истата с# уште не постои универзално прифатена дефиниција и операционализација. Анализирајќи го спротивниот концепт - социјална исклученост, Шучур (2004) заклучува дека меѓу најголемиот број автори кои ја анализираат оваа проблематика постои консензус дека социјалната исклученост може да се сфати како неуспех во еден или повеќе општествени системи:

- Демократско-правниот систем, кој ја осигурува граѓанската или цивилната интеграција
- Работно-пазарниот систем, кој ја промовира економската интеграција
- Системот на социјална заштита, која ја поддржува социјалната интеграција
- Семејниот систем и системот на локалната заедница, кој ја осигурува интерперсоналната комуникација (Шучур, 2004, стр. 2).

Сепак, недостатокот од теоретска потврденост, како и недоволната емпириска операционализација на проблемот, се чини дека е ‘искористен’ од меѓународните организации, кои се обидуваат да понудат конкретни дефиниции и инструменти за анализирање и мерење на проблемот. Така, според Заедничкиот извештај за социјална вклученост од 2004, Европската Унија резимира дека ‘социјалната вклученост е процес кој обезбедува дека оние кои се во ризик од сиромаштија и социјална исклученост имаат можности и ресурси за целосно вклучување во економскиот, социјалниот и културниот живот и да уживаат стандард на живеење и благосостојба која се смета за нормална во општеството во кое живеат’ (стр. 8). Социјалната исклученост пак, ЕУ ја дефинира како ‘процес во кој одредени индивидуи се на маргините на општеството и се спречени во целосно учество во општеството заради нивната сиромаштија, недостаток на основни вештини и можности за доживотно учење, или како резултат на дискриминација. Ова ги оддалечува од вработувањето, приходите и образовните можности, како и од социјалните мрежи и активности во заедницата. Исто така, тие имаат ограничен пристап до механизмите на одлучување и не се во можност да имаат контрола врз нивниот секојдневен живот’ (2004, стр.8).



Слично како и во Европа, и во Македонија не постои универзално прифатена дефиниција за социјалната исклученост според која оваа проблематика би била анализирана. Според Донева, исклученоста може да биде анализирана од повеќе аспекти, но најзначајни се економските, здравствени-те, образовните, етничките, географските и културните аспекти (2003, стр. 16). И покрај недостатокот од формално прифатена дефиниција за социјалната исклученост, Министерството за труд и социјална политика, во својата програма за справување со проблемите на социјално исклучените лица (2004), дефинира четири целни групи како посебен социјален ентитет:

- Корисници на дроги и членови на нивните семејства
- Деца на улица/улични деца и нивните семејства
- Жртви на семејно насилство и
- Бездомници

Ваквото одвојување на овие целни групи според МТСП има за цел подобрен ефективен пристап на лица кои претходно немале системски организирани и обезбедени услуги од социјалната заштита (2004, стр. 1). Сепак, според Извештајот за социјална заштита и социјална вклученост во Р. Македонија (2007), ваквата категоризација укажува на еден прилично арбитражен пристап, кој не е базиран на претходни темелни (статистички) истражувања за доминантноста на овие групи во севкупната социјално исклучена популација (Европска комисија, стр. ). Исто така, ваквиот пристап исклучува одреден број на социјално ранливи категории, како на пр. Ромите, руралните сиромашни и сл.

Една од поново предложените промени во системот на социјална заштита во Македонија, која според креаторите на социјалната политика има за цел да ја подобри ефективностa на системот, но и да придонесе за подобра социјална инклузија на одредени групи во општеството, е воведувањето на условени парични трансфери. Идејата позади ваквата програма генерално се состои во условувањето на паричната помош со инвестирањето во човековиот капитал кај младата генерација, односно најчесто праќање на децата во училиште или нивно носење на редовни здравствени контроли и прегледи. Ваквата програма во Македонија е предложена во рамки на проектот на Светска банка СПИЛ - Заем за имплементација на социјалната заштита, финансиски поддржан со грант на јапонската влада, додека имплементација се очекува во текот на 2008 година.

Она што е важно во контекст на оваа ново предложена политика е претходно согледување на искуствата од другите земји, темелен осврт на потребите за нејзиното воведување во Македонија, како и сеопфатна анализа на севкупните ефекти од ваквата политика како врз поединците, така и врз системот на социјална заштита. Според Јандру и Садулет (2004) овие програми се пред с# популарни меѓу политичарите и меѓународните развојни

агенции затоа што се ориентирани кон ефикасноста, но, истовремено служат да трансферираат средства и кон сиромашните. Истите автори истакнуваат дека програмите поврзани со условените парични трансфери во многу случаи се покажуваат исклучително големи и скапи. Ролинг и Рубио (2003) истакнуваат дека и во случаите на најдобри искуства, ефективноста на ваквите програми во различни национални контексти и одржливоста на нивните социјални ефекти се поставуваат како проблематични. Конечно, Фарингтон, Харвеј и Слејтер (2005) укажуваат дека политиката на условените парични трансфери не е панацеа и дека ваквите програми мора да бидат дополнети со дополнителни комплементарни инструменти, а политиката и понатаму мора да работи на отстранување на социјалната, пазарната и административната дискриминација против сиромашните, доколку истите сакаме да бидат вклучени поактивно во развојниот процес.

Во случајот на Македонија се поставува прашањето кои ќе бидат главните таргетирани категории кон кои условените парични трансфери ќе бидат насочени? Дали ваквото условување нема да постигне спротивни ефекти, односно нема да исклучи одредени групи од можноста за користење на социјалната помош поради неможноста (од практични причини) да излезат во пресрет на обврската за редовна посета на училиштето и здравствени контроли? Доколу се земат, на пример, предвид Ромите во Македонија како категорија кај која е најзабележителна високата зависност од социјалната помош, а кои истовремено имаат проблематични стапки на посетеност на образованието и ниска здравствена заштита, се поставува прашањето дали ваквата политика/програма ќе ја подобри нивната образовна/здравствена инклузија? Редица причини, меѓу кои немањето на основни документи (пр. извод на родени), културата и традицијата на рано стапување во брак, како и други специфични фактори се само некои од проблемите кои можат да ја доведат во прашање успешноста на оваа политика. Наспроти логиката на условените парични трансфери во Македонија, можеби е вредно да се размислува за воведување на ваквите програми како дополнителни, а не условени со социјалната помош, можеби истите треба повеќе да се даваат во форма на бесплатни услуги, а не парични трансфери за да се избегне ризикот од исклучувањето од системот на социјалната заштита на најранливите категории на граѓани.

### **Децентрализација**

Децентрализираното обезбедување на социјални услуги е примарна карактеристика на федералните држави во Европа (Британија, Германија), како и на скандинавските, каде локалното ниво е главен обезбедувач на образовните, здравствените и социјалните услуги. Децентрализацијата пак на социјалните трансфери е многу поосетлива проблематика, која може да носи повеќе ризици отколку придобивки за локалното население. Како што истакнува и Ринголд, без претходно дефинирани и стриктно определени

финансиски извори, постои голем ризик дека доделените средства за социјална помош ќе бидат пренаменети за други цели. Истата авторка истакнува дека постои ризик дека посиромашните локални заедници со најголеми потреби ќе имаат најлимитирани средства за социјална помош, истовремено предизвикувајќи ерозија на претходно постоечките социјални услуги и зголемување на географските диспаритети (2007, стр. 37).

Во Македонија, генералниот процес на децентрализација засилено почна да се спроведува пред с# поради политички причини иницирани со потпишувањето на Охридскиот договор во 2001 година<sup>43</sup>. Сепак, во социјалната заштита овој процес досега е инициран само во преносот на обврски од централно на локално ниво само во доменот на заштитата на старите лица и детската заштита. Поконкретно, ова значеше трансфер на одговорностите на локално ниво за 4 јавни дома за стари лица, како и 51 детска градинка. Во останатите домени на сите општини им е дадена можност за нудење на социјални услуги, согласно со нивните сопствени развојни планови и програми зависно од специфичните проблеми на конкретната локална заедница. Овие активности локалните заедници треба да ги финансираат преку сопствени финансиски извори. Од 2004 година досега забележително е дека на локално ниво во најголема мера се отвораат дневни центри за работа со одредени ризични групи, како улични деца, лица со посебни потреби, бездомници, јавни кујни и сл.

Фискалната децентрализација во социјалната заштита го следи истиот тренд и во моментот вклучува само финансиски дотации за домовите за стари лица и градинките. Финансирањето на социјалните парична помош на локално ниво (пр. социјалната помош) с# уште не е предмет на децентрализацијата. За тоа во моментот не постојат соодветни законски решенија, ниту неопходни институционални и економски предуслови. Исто така, центрите за социјална работа иако делуваат на ниво на општина не се децентрализирани, туку с# уште претставуваат деконцентрирани единици на централна власт. Актуелно, конкретни проблеми кои се наметнуваат во процесот на поголема децентрализација во социјалната заштита се: а) недостатокот на законски одредби во Законот за локална самоуправа (член 22, став 7), каде не е предвидена децентрализација на финансиските трансфери; б) непостоење на орган за спроведување на второстепена постапка на локално ниво, како и в)

---

<sup>43</sup> Охридскиот рамковен договор потпишан на 13.08.2001 придонесе за завршување на внатрешниот етнички конфликт во земјата. Врз база на овој Договор, беа иницирани низа конкретни уставни и други законски промени во доменот на децентрализацијата, еднаквата застапеност, специјални парламентарни процедури за заштита на мнозинските етнички заедници, употреба на јазиците, образованието, знамињата, изразувајќи го притоа етничкиот и културниот идентитет и мерки за нивна имплементација.

недостаток на човекови ресурси во поголемиот број на центри за социјална работа во справувањето и со администрацијата на социјалните трансфери и давањето на социјални услуги.

Во 2006 година, вкупните приходи на локалните заедници споредбено со 2005 година се зголемија за 29%. Приходите на локалната влада во 2006 година изнесуваа 7% од вкупните приходи на централната влада или околу 2.5% од бруто домашниот производ. Сепак, поради разликите во сопствените извори на различните локални заедници, регионалните диспаритети и јазови ќе претставуваат дополнителен и можеби еден од најзначајните предизвици во процесот на децентрализацијата.

### **Деинституционализација**

За разлика од сите претходно истакнати реформски процеси, деинституционализацијата во Македонија можеби е прифатена со најголем консензус или пак бројот на предизвици со кои истата се соочува е најмал споредено со другите реформски зафати.

Институционалната форма на заштита во Македонија до скоро беше најдоминантен начин на обезбедување услуги. Актуелно, постојат 16 институции (јавни и приватни) за сместување, со вкупно 1645 резиденцијални корисници. Квалитетот на институционалната заштита генерално е слаб, пред сè поради слабата финансиска основа, малиот број на вработени професионални кадри, како и големиот број лица кои се сместуваа во резиденцијалните капацитети. Сепак, благодарение на трендот на деинституционализација, голем број на нови нерезиденцијални услуги беа отворени како начин да се намали бројот на институционалните резиденти, но и како стремеж да се подобри квалитетот на нивниот живот. Истите се насочени кон повеќе категории на корисници, и тоа: а) деца со посебни потреби - според статистиката на центрите за социјална работа во Македонија има околу 1600 регистрирани деца со посебни потреби. За нив, од 2001 година до денес се отворија 18 дневни центри дисперизирани низ целата земја, кои во моментот пружаат услуги на 270 корисници; б) корисници на дрога - 2 дневни центри; в) жртви на семејно насилство - 6 дневни центри; г) деца на улица/улични деца - 1 дневен центар; и д) бездомници - 1 дневен центар.

Според Стратегијата за деинституционализација (2007-2014), процесот на трансформација на институциите е предвиден да трае седум години и да вклучи три фази во кои предмет на трансформација ќе бидат различни институции. Според Стратегијата, реформата ќе следи два правци: 1) процена на актуелната мрежа на сите видови сместување и давање приоритет за развој на сместувачка мрежа сочинета од згрижувачки семејства и мали домови и 2) процена на типот и квалитетот на сместувачките услуги кои се даваат во системот на социјална заштита. Во текот на оваа реформа, Министерството за

труд и социјална политика ќе финансира, обучи и поддржи формирање и ефективно функционирање на: превентивни услуги, услуги за привремено сместување, услуги за реинтеграција, како и мали семејни домови.

На вонинституционалната заштита во Македонија (со исклучок на традиционалните форми на нерезиденцијални услуги како згрижувачките семејства) с# уште \$ недостасува јасна и конкретна законска рамка за сертификација, акредитација и контрола на квалитетот. Споменатата Стратегија за деинституционализација ја нагласува потребата од стандарди и лиценцирање, но сепак не предвидува кој би бил одговорен за таквото извршување и супервизија. Истовремено, се јавува и потребата за подобро градење на капацитетите и човечките ресурси за вонинституционална заштита, со што професиите кои се вклучени во овој процес ќе придонесат не само за подобрување на квалитетот на нерезиденцијалните услуги туку и за подобро интегрирање на нивните корисници во општеството во целина.

### **Заклучок**

Од анализата на истакнатите реформски процеси во Македонија, може да се заклучи дека некогашната универзално декларирана социјална држава се ориентира кон: фаворизирање на услуги наместо парични трансфери, зголемено таргетирање на корисниците наместо универзален пристап, условување на претходно универзалните парични трансфери, намалено државно нудење на услуги на сметка на зголемената приватна иницијатива, тренд кон вклучување на локалните нивоа во администрирање на социјалната заштита, но со задршка на централизираноста во собирањето и дистрибуирањето на фискалните ресурси и конечно намалување на дијапазонот на државни институционални капацитети и нудење дневни услуги примарно обезбедени од граѓанските и приватните понудувачи. Ваквото рекалибрирање на социјалната држава во Македонија го потврдува 'неолибералниот тренд' како моментално доминантна идеолошка матрица, која се чини привлечна пред с# поради заштедите во социјалната политика, кои во услови на низок економски раст, висока стапка на невработеност и голема потпора врз системот на социјалната заштита се гледаат како единствен излез. Во моментот не се доминатни ниту актуелни гледиштата кои на социјалната политика и при- даваат продуктивна димензија. Сепак, она што е најсимптоматично и најпроблематично за одржливоста на претходно истакнатите реформски процеси е нивното донесување без поголем општествен консензус и без поголема емпириска евиденција. Сето тоа ги прави овие реформи далечни за нивните корисници и неприспособени на актуелните капацитети, можности и потреби.

Реформите во социјалната политика треба да послужат како скала за искачување кон поголеми можности, а не само плетење сигурносна мрежа која ги придржува корисниците при нивните падови. За таа цел, од иманентно

значење е поголема ориентација на реформските зафати кон локалните капацитети и потреби, вклучување на корисниците во креирањето на социјалните програми, подобрување на пристапот до социјалните услуги базиран не само на права туку и на потреби и, конечно, систематско креирање на мерките во социјалната заштита небазирани на проектни, шок-терапевски и ад хок решенија. Само на тој начин може да се изгради сопствен модел на социјална политика кој ќе претставува индивидуален одговор на униформните трендовските решенија, нудејќи поинаква солуција базирана на националните можности и ресурси.

## Користена литература

Annesley, C. (2007) 'Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system' in *Journal of European Social Policy*, Vol. 17(3): 195–205.

Доневска, М. (2003) 'Социјалната исклученост - проблеми во дефинирањето на концептот' во Јакимовски, Ј. (уред.) *Социјалната положба на населението во Македонија: Сиромаштија, исклученост и партиципација во општеството*, Скопје; Фридрих Еберт.

European Commission (2007) *Social Protection and Social Inclusion in the former Yugoslav Republic of Macedonia*, Final Draft version (not-published).

European Commission (2004) *Joint Report on Social Inclusion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Farrington, J., Harvey, P. and Slater, R. (2005) 'Cash transfers in the context of pro-poor growth', *Paper for OECD/DAC Povnet Risk and Vulnerability Task Group*, London: ODI.

Janvry, A. and Sadoulet, E. (2004) 'Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets?' University of California at Berkeley: Department of Agricultural and Resource Economics.

Министерство за труд и социјална политика (2004) *Програма за справување со проблемите на социјално исклучените лица*, [www.mtsp.gov.mk](http://www.mtsp.gov.mk) (стратешки документи)

Министерство за труд и социјална политика (2007) *Нацрт-верзија на Стратегија за деинституционализација*, Скопје: МТСП.

Palier, B. (2006) 'Is There a Social Route to Welfare Reforms in Europe?', *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, Aug 31, 2006*, [http://www.allacademic.com/meta/p151310\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p151310_index.html)

Rawlings, L.B. and Rubio, G.M (2003) 'Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs - Lessons from Latin America', *World Bank Policy Research Working Paper 3119*.

Ringold, D. (2007) '*Social Assistance in Central Europe and the Baltic States*', Document of the World Bank.

Šućur, Z. (2004) 'Socijalna isključenost: pojam, pristupi i operacionalizacija', *Revija za sociologiju*, 35(1-2): 45-60

## СОЦИЈАЛНАТА СИГУРНОСТ И РАЗВОЈОТ

*Јован Пејковски,  
Институт за социјална работа и социјална политика  
Филозофски Факултет, Скопје*

*и*

*Ирина Мајовски,  
Интегриран Факултет за Бизнис Економија*

### **Вовед**

Непосредната поврзаност на социоекономскиот развој со социјалната сигурност во контекст на системски обликуваните права го покренува интересот за пошироко елаборирање на овие врски и нивната одржливост. Тоа особено произлегува од интересот како оваа поврзаност да се изрази во доменот на реализацијата на социјалните права на долг рок и во поглед на промените на системот на социјална заштита и на социјална сигурност.

Развојот е мултидимензионален потфат за постигнување на повисок квалитет на животот за сите луѓе. Се оценува дека развојот е фундаментално човеково право и потреба.

Областа на социјалниот развој е значајна за согледување затоа што преку осознавање на потребите на луѓето, нивните барања, стремежи и цели и преку откривање на процесите за нивно задоволување, се дефинираат можностите кои стојат на располагање и начините како да се остваруваат растот и развојот на општеството.

Потребата од системско обликување на социјалната сигурност во фазата на реализација на стратешките развојни цели и интереси е перманентна за целото општество за да може да се користат ефектите од достигнатото ниво на развиеност и да се одржува стабилноста на системот.

### **1. Промени на системите**

Како секој систем, така и системите на социјална заштита и социјална сигурност поминуваат низ развојни фази и реформи кои соодветствуваат на достигнатото ниво на развиеност на државата. Постојаното доградување и усовршување на овие системи произлегува од перменентните балансирања на различните интереси кои се изразуваат во рамките на стратифицираните групи во општеството. Така, социјалната заштита е област која бара постојано приспособување и адаптирање, како на потребите на лицата кои се корисници на социјална заштита, така и кон реалните можности на системот и на државата за да ги остварува овие политики со почитување на меѓународните норми и стандарди.



Заради тоа, неопходни се натамошни унапредувања на системот на социјалната заштита и социјална сигурност во насока на подобрување на системот, негово редизајнирање и хармонизирање во согласност со достигнатото ниво на развој, како и во склад со европската легислатива и оформување на систем кој е компатибилен со европските стандарди за оваа област.

Во Уставот на Република Македонија е предвидено дека Републиката се грижи за социјалната заштита и социјална сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност. Исто така е предвидено дека Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните за работа граѓани и им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот.

Имено, на предлог на Владата, Парламентот ги носи законите со кои Републиката, односно државата го воспоставува системот на социјална заштита и социјална сигурност на граѓаните и го овозможува нивното функционирање, обезбедува услови и мерки за вршење на социјално-заштитната дејност и развива форми на самопомош. Соодветното обликување и уредување на социјалната заштита и социјалната сигурност значи доследна примена на уставните одредби во оваа област.

## **2. За социјалната сигурност**

Социјалната сигурност се однесува пред сè на услугите што се обезбедуваат од социјалната држава во повеќе видови и форми наменети за заштита на граѓаните. Треба да се има предвид дека социјалната сигурност не се исцрпува само и единствено на облиците на социјална заштита, туку треба да се сфати многу пошироко и покомплексно.

Така, покрај формите на социјална заштита, социјалната сигурност опфаќа и заштита од социјално признаени состојби и ризици, вклучувајќи ја и сиромаштијата, староста, невработеноста, неспособноста, хендикепираноста, многудетни семејства, бездомници и друго. Иако во теоријата се среќава користење на овие термини на различни начини, па и како синоними, се цени дека социјалната сигурност е поширок термин во поглед на опфатноста на користењето на формите и видовите на заштита, со оглед дека се вклучуваат и облиците на солидарност, системските услови и можности за помагање на луѓето кои имаат потреба од помош, од социјална заштита и социјална сигурност.

Имено, во Република Словенија, согласно со Уставот, социјалната сигурност е обврска на државата во доменот на здравствената заштита, пензиите, неспособните и другите кои се доменот на системот на социјалното осигурување. Исто така, државата е задолжена да се грижи за заштита на семејството, мајчинството, децата и младинците и да создава неопходни услови за тоа, институции и средства за лицата изложени на социјални ризици: невработени, поединци и семејства. Врз принципите на солидарноста се обезбедуваат повеќе права за лицата кои можат да бидат изложени на ризик од аспект на нивната социјална сигурност.

Во Уставот на Република Хрватска е предвидено дека како социјална држава Хрватска мора да ги обезбеди законските и институционалните механизми за социјална сигурност на граѓаните. Под социјална сигурност во Република Хрватска во поширока смисла се опфаќаат: пензиско-инвалидското осигурување, здравственото осигурување, осигурувањето во случај на невработеност, социјалната заштита, заштитата на детето и мајчинството, заштитата на инвалидите од војната и на бранителите на таковинската војна, како и други облици на социјална заштита што не се опфатени во содржината на социјалното осигурување и чии давања не се загарантирани со закон или се признаваат како право на друг начин.

Како споредба со овие два системи се има предвид дека во Република Македонија терминот социјалната сигурност ги опфаќа активностите што се преземаат под услови и на начин утврдени со закон, за заштита на граѓаните кои се неспособни за работа, а немаат средства за издржување, како и за граѓаните кои со својата работа и по основа на работа, по основа на законско издржување, по основа на имот и имотни права или на друг начин не можат да обезбедат доволно средства, услови и можности за задоволување на основните животни потреби.

Во исто време се подразбира дека социјалната заштита во Република Македонија е систем на мерки, активности и политики за спречување и надминување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот во текот на животот, за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и за јакнење на неговиот капацитет за сопствена заштита. Под социјален ризик се подразбираат: ризици за здравјето (болест, повреда и инвалидност); ризици на старост и стареење; ризици на еднородителско семејство; ризици од невработеност, губење на приход за издржување по основа на работа и слично; ризици од сиромаштија и ризици од друг вид на социјална исклученост.

Врз основа на правата од социјалната заштита и социјалната сигурност, а под услови утврдени со закон, се преземаат мерки преку кои се остварува: социјална превенција, вонинституционална и институционална заштита и материјално обезбедување на корисниците на социјална заштита.

Оттаму, при анализата на развојните компоненти се има предвид пошироката опфатеност на социјалната сигурност и инкорпорираноста на мерките од оваа сфера во различните системи како дел од големиот општествено-политички и економски систем на една држава и како фундаментално право на поединецот.

Имено, покрај мерките за социјална заштита и социјална сигурност на граѓаните што се утврдени со закон, грижата на државата во Република Македонија за спречување на настанување на социјален ризик се остварува и преку преземање на мерки во даночната политика, вработувањето, политиката за стипендирање, домувањето, заштита на семејството, здравството, воспитанието и образованието и во други подрачја во согласност со закон.

Тоа во прв ред се однесува на единственоста на функционирањето на системите кои одделно продуцираат мерки, ефекти и форми и видови на заштита, но и сигурност за поединецот и за неговото семејство. Ако се тргне од фактот

дека за невработениот поединец системот за социјална заштита обезбедува паричен надоместок за покривање на егзистенцијалните потреби за него и за семејството, во исто време за ова лице се активираат и другите системи кои се инкорпорирани во заштитата, како на поединецот, така и за неговото семејство со што се продуцира сигурноста во системот.

На пример, невработеното лице преку системот на евиденција за невработените и востановените права во институциите може да остварува право на здравствена заштита, што значи достапност на здравствениот систем, а не исклученост за овој поединец и/или семејство. Понатаму, и членовите на семејството на невработениот, како и тој лично, имаат право на здравствена заштита, повторно преку системот на здравствено осигурување, на товар на државата. Во овој контекст може да се вклучи и системот на детската заштита (за децата на невработеното лице) согласно со утврдените права и цензуси. Сето ова го дефинира процесот на обезбедување на социјална сигурност, односно содејство на два, три или повеќе одделни системи во насока на овозможување на фундаменталните права на поединецот.

Понатаму, здравствениот сегмент, заедно со системот на образование на кој може да смета невработениот во форма на доедукација, доквалификација, преквалификација и практично ангажирање, упатува на синхронизираност на системското делување во поглед на правото на социјалната заштита и социјална сигурност. Токму тоа упатува на сигурноста што произлегува од продукцијата на услугите од одделните системи и различни облици на социјалната сигурност што се обезбедува за поединецот.

Социјалното осигурување преку бенефитите или услугите што се обезбедуваат, приходите, односно надоместоците кои се добиваат по разни основи за покривање на ризиците, како и услугите што се обезбедуваат од страна на државата по различни основи (образование, здравствена заштита, детска заштита, сместување, исхрана, облекување и друго) и во повеќе сектори на системот ја прават целината на основната сигурност како основно човеково право. Овој пристап се базира на одредбите на Универзалната декларација за човекови права на ООН од 1948 година каде е предвидено: “Секој, како член на општеството има право на социјална сигурност... “. Затоа се наметнува потребата за нагласено изразување на формите и елементите на социјалната сигурност кои се присутни и кои се доведуваат во врска со развојот, а особено со социјалниот развој.

### **3. Развој и социјален развој**

Современите сфаќања за општествените процеси го определуваат развојот како централен интерес за потребите и аспирациите на луѓето во граѓанското општество. Како важен дел на демократската основа на уредување на општествените односи интересот за развојот на општеството, а особено на социјалниот развој, е неделив и присутен во сите сфери на работа и живеење. Искуствата и сознанијата до кои е дојдено во процесот на општествениот развој само ја потврдува оправданоста и грижата на релевантните фактори во секоја држава да се овозможи и поттикне развојот во економската и социјалната сфера.

Покрај тоа што постои повеќе децениско искуство во истражувањата и дефинирањето на развојните процеси, голем број прашања, вклучувајќи и фундаментални, во поглед на развојот, а особено социјалниот развој и неговото објаснување сè уште не се целосно одговорени. Како, на пример, да се објаснат развојните перформанси кои се извонредни и динамични кај одделни држави, додека во други има заостанувања во развојот, назадување, сиромаштија, глад, болести и други појави кои доведуваат до конфликти, војни и слично?

Како се користат потенцијалите на една земја и дали ги достигнуваат оптималните перформанси во развојна смисла што би обезбедувале висок стандард на населението и високо ниво на задоволување на социјалните потреби и барања на граѓаните? Кои сè механизми може позитивно да влијаат на поттикнувањето на социјалниот развој и на обезбедувањето на социјалната сигурност?

Овие и други прашања поврзани со динамиката и стапките на развојот бараат одговори кои во рамките на теоријата на социјалниот развој може да бидат објаснети, а преку практиката и остварениот развој во изминатите периоди и се потврдуваат, или пак се демантираат, односно се менуваат според општествените процеси. Со барањето на одговори на овие прашања всушност се бара и начин како социјалниот развој да се остварува постојано, не како еднократен чин, туку како перманентен и одржлив процес што води кон напредок, сигурност и благосостојба на општеството.

За да постои развој потребни се мир, стабилност и безбедност во рамките на секоја земја и меѓу нациите во денес се поинтегрираниот свет. Развојот треба да се остварува како сопствено право и тој е од суштинско значење за постигнувањето на мирот и безбедноста, како во рамките на нациите така и меѓу нациите. Од друга страна, без развој не може да постои ниту мир ниту безбедност и се нарушува стабилноста на општеството. Глобализацијата создава поголеми можности за соработка и размена на идеи и знаење, за примена на техничкиот напредок што придонесува за поповолни услови за раст и развој. Искористувањето на овие предности и поврзувањето на државите билатерално и во рамките на светските мултилатерални организации и структури упатува на нови можности кои се во функција на унапредување на развојните процеси.

Економскиот раст и развој се важни и се основа за социјалниот развој во сите земји. Тие се меѓусебно обусловени и причинско-последично поврзани. Имено, напорите за одржување на економски подем ги јакнат основите за социјалниот развој. Од друга страна, праведниот социјален развој е неопходна основа за севкупниот развој и важен фактор за искоренување на сиромаштијата и јакнење на пазарните потенцијали.

Обусловеноста и причинско последичната поврзаност на економскиот и социјалниот развој е предмет на постојана опсервација, како и потребата од планирање на социјалниот развој како процес со стратешка основа и со цел за задоволување на растечките потреби на општеството.

Исто така менаџирањето на социјалниот развој во контекст на планирање, организирање, координирање, следење и контрола на процесите во оваа сфера

потребно е посебно да бидат согледани, а со цел да се претстави комплексноста на овие појави во рамките на сложениот општествен систем.

За да се направи пошироко согледување на степенот на поврзаноста на социјалната сигурност со нивото на развојот неопходен е поголем аналитички зафат со оформување на модел за долгорочно мерење на влијанието на овие две меѓусебе обусловени и причинско последично поврзани појави. Тоа го надминува дометот на овој труд, чија цел е, пред сè, да ја истакне поврзаноста на овие појави, да укаже на потребата и модалитетите на таа поврзаност и областите на презентирање на изразните показатели на сигурноста и развојот. Преку тоа се постигнува попрецизно согледување на појавите во рамките на системската анализа на каузалните врски на развојните и социјалните елементи.

#### **4. Социјалниот развој и системот**

Социјалниот развој во современи услови секогаш се поврзува со социјалниот систем, сфатен како глобален општествен систем, со оглед дека од обликот на социјалниот систем во голема мерка зависи и видот и динамиката на социјалниот развој и обратно, развојот влијае на обликувањето и унапредувањето на системот. Вкупниот социјален систем во себе ги инкорпорира елементите, институциите, процесите, движењата и односите во едно општество, односно социјалната структура, социјалното уредување, социјалната сигурност и поредокот во целина.

Во рамките на социјалниот систем се остварува социјалната егзистенција на човекот. Делувањето на структурите, институциите и мрежата на социјалните процеси ја сочинува динамичката страна од функционирањето на социјалниот систем. Елементите на овој систем се наоѓаат во постојана интеракција и се пренесува меѓусебното влијание и односите со што се обликуваат, различностите помеѓу реалностите и факторите од кои зависи социјалниот развој и интересите на учесниците во социјалните односи.

Социјалниот систем оформува свој институционален оперативен сегмент кој влијае во обликувањето на процесот на развојот со цел за решавање на конфликтите кои нужно постојат и се јавуваат во социјалниот систем. Овој систем неминовно е насочуван кон постигнување на социјална сигурност како предуслов за негово одржување во рамнотежа. Од успешноста на објаснувањата на системските појави и процеси, нивните врски и интеракции зависи можноста за осознавање на внатрешните односи и противречности кои постојат во системот, а со тоа и за можностите за барање на решенија за истите и за остварување на социјалната сигурност.

Брзиот развој на информатиката, компјутерската технологија и неопходноста за изградба на оперативни системи за следење на состојбите во социјалната сфера, односно во социјалниот систем, исто така се базираат на потребата од дефинирање на принципите на социјалната сигурност. Потенцијалната сила на информатиката е лесно применлива и во доменот на социјалните потреби зашто им помага на луѓето во ефикасното откривање на

процесите, задоволување на потребите, олеснување на животот и подигање на стандардот.

На пример, процесот на производство на храна, како најбитна основа на егзистенцијата, со современите знаења, примена на информатиката и нови научни откритија и слично, станува ефикасен метод за задоволување на растечките социјални барања за исхрана, за преработка на производи од значење за луѓето, но и за други потреби во едно општество.

Оттаму разбирањето на системските процеси, слично како и на биолошките процеси во споменатиот пример, во една сфера помага за развој и унапредување на општествените односи и во другите сфери на работа и живеење. Дојдено е до таму што општеството за одредени области нема создадени предуслови да ги примени сите иновации и технички пронајдоци кои се откриени, со оглед на достигнатото ниво на развој и потребата од создавање на неопходни услови и инфраструктура за примена и дисеминација на новите знаења и производи. Но тоа не значи дека процесот се успорува, запира или пак се пренасочува. Напротив, тоа е дополнителен мотив за барање на нови решенија кои се применливи и кои можат позитивно да се користат и да делуваат на идниот развој и на социјалната сигурност на луѓето.

Доградбата на теоријата, оформување и обликувањето на систем кој ќе овозможи потврда за истата и нејзина натамошна примена е поврзано со постојано растечките потреби на луѓето и остварувањето на развојните процеси преку кои тие потреби се решаваат. Затоа социјалниот развој постојано е следен и се поврзува со определен социјален систем што му соодветствува во определени развојни фази, форми или етапи и во кој социјалниот развој е негов составен дел, а со цел да се обезбедува социјалната сигурност на луѓето. Запознавањето на овие делови на системот, нивното теоретско методолошко мерење и практично откривање и користење е предизвик во делот на науката за социјален развој.

### **5. Потреба од согледување на развојот и социјалната сигурност**

Забрзувањето на економскиот развој во правец на совладувањето на проблемите на социјален план е главната цел на економската политика во изминативе години. Економскиот развој, особено на земјите во развој, не е лесен и едноставен процес. Како комплексен феномен, покрај основните развојни елементи, економскиот развој ги содржи и елементите на социјалниот развој и влијанието на опкружувањето врз развојот.

Свеста за последиците од недоволниот развој и проблемите што ги предизвикува во светски рамки е осознаена, како и потребата од нивно искоренување.

Во земјите во транзиција, меѓу кои е и Република Македонија, промените во економијата резултираа во ослабнати мерки за социјална заштита и социјална сигурност. Невработеноста порасна, додека здравствената заштита, пензиите и социјалното осигурување се намалија. Нееднаквоста во приходите, исто така, се зголеми.

Затоа обезбедувањето задоволителен степен на социјална сигурност претставува основна цел на секоја развојна и макроекономска политика. Задоволителна социјална сигурност имаат земјите со високо ниво на развиеност, со ниска стапка на невработеност и со висок стандард на живеење.

Со оглед дека социјалниот развој ги опфаќа сите подрачја на животниот стандард и сите активности кои влијаат или го условуваат животниот стандард, во кои спаѓаат: животните услови, работните услови и општествени услови на сите граѓани, неопходно е да се планира нивното остварување на ниво на макросистем. Покрај тоа, потребно е, во согласност со надлежностите и ингеренциите на локалната самоуправа, да се планира и на ниво на единица на локалната самоуправа, односно општината.

Врвна цел на развојот е да се подобри и зголеми човечката добросостојба и квалитетот на животот за сите луѓе. Луѓето треба да се во центарот на планирањето на развојот, односно економијата треба да се насочи кон поефикасно задоволување на човечките потреби. Праведниот социјален развој е неопходна основа за севкупен развој и важен фактор за искоренување на сиромаштијата.

Мерењето на влијанието на степенот на достигнатиот развој врз нивото на социјалната сигурност преку индикатори, показатели на ниво на држава или систем може да ги отсликува тенденциите и правците на движење на идните трендови на истражуваната појава. Не пледирајќи на оформување на модел за оваа намена, на што претходно е укажано, само се истакнува оваа неопходност, како во поглед на оформување на аналитичка апаратура (за што индикаторите за милениумските цели се само добра стартна основа), така и за компаративен модел за следење на варијаблите кои би ги претставувале можните развојни детерминанти и нивоата на социјална сигурност што се реално остварливи и се зависни од степенот на достигнатиот развој.

Денес факторите кои го поддржуваат и овозможуваат развојот се главно познати и повеќе или помалку достапни. Но не насекаде и не во еднаков обем, квалитет и комбинација. Сè уште е потребно развивање на основи и услови за да се овозможува развојот како комплексен феномен и мултидимензионален процес, истиот да се одвива и одржува. Развивањето на човечките ресурси преку образованието, информатиката, технолошките знаења, нивна експанзија и дифузија го овозможува натамошниот социјален развој. Преку инвестиции во бројните области на човековото живеење, а особено во надминување на развојното заостанување на помалку развиените земји, се постигнува глобален социјален напредок за кој е потребно натамошно согледување и овозможување.

## **6. Развојни ограничувања**

Развојниот процес ниту е едноставен ниту пак е лесно остварлив. Напротив, развојот се среќава со разни видови развојни ограничувања кои можат да бидат спротивставени и да ги намалат реалните преформанси што би се достигнале во одредени околности. Иако се познати повеќе можни решенија за бројни социјални и развојни проблеми, тие сè уште постојат, се изразуваат и се репродуцираат. Доколку неосознаени развојни потенцијали се присутни и се почести отколку

нивното поимање во општеството, тогаш бариерите на напредокот можат да бидат посилни и поизразени со што се детерминираат ограничувачки сили на развојот.

Иако се среќаваат ограничувања од различен вид истите може да се групираат во три типа пречки на развојот и тоа: ограничена перцепција, застарени пристапи и анахрони однесувања.

1) Една од најчестите карактеристики на развојните пречки во сите периоди, земји и области на активност е неможноста општеството целосно да го согледа и предвиди својот иден развој. Оваа карактеристика најчесто е проследена со спротивставени ставови и обратни тенденции во перцепциите на развојните можности и се изразува како несовладлива пречка. Неброено пати во историјата човештвото се соочило со верувања за крајот на напредокот, за потоа да се откријат, порано или подоцна нови начини и можности за унапредување на растот и развојот. Иако човештвото денес не се плаши толку за крајот на планетата Земја, сепак силни перцептуални бариери постојат и се изразуваат во врска со пренаселеноста, вработеноста, технологијата, трговијата, загадувањето и животната средина, загревањето на планетата, корупцијата, инфлацијата, бројноста на популацијата и нерамномерната дистрибуција итн. Познатиот автор Малтус не беше единствен со своите предвидувања кои имаа песимистичка визија за крајот на развојот. Слични визии и настани особено во и по Втората светска војна се базираа на песимистичка основа. Но сепак, со напорите што се преземаа и со остварениот развој се потврдува дека таквите перцепции треба да бидат проверувани и научно верифицирани.

Особено видливите ефекти во растот на производството на храна во светски размери, користењето на нови извори на енергија, транспорт и други можности не го потврдија основот на Малтусовите песимизми. Грешките во проценките на идните перформанси се појавуваат кога се прават проекции на идните развојни основи на база на историските трендови, иако преку измени во околностите радикално се променуваат можностите и развојното опкружување. Гледајќи во иднината често се согледуваат неброени пречки за остварувањето на идниот прогрес. Но гледајќи наназад, истражувајќи на научна основа во историјата се согледува континуитетот на социјалниот развој и напредокот во целина.

Оттаму, перцепцијата кон развојот мора да еволуира, како и самиот развоен процес и потребите на луѓето во насока на постигнување на одржлив развој, односно на согледувања за развојна и социјална сигурност.

2) Најчести пречки за социјалниот развој не се од физички бариери, туку од застарени пристапи во согледувањето на развојните можности и потенцијали. Разните ограничувања кои во историјата на луѓето биле воспоставувани доведувале до развојни застои. Ако се тргне низ историска димензија: крстоносните војни, војните за поморските патишта, освојувањето територии, робовското владеење, религиозните ограничувања, империјалните војни, светските и локалните војни и други негативни настани во голема мера ги исцрпувале ресурсите и ги ограничувале можностите за поширок развој на луѓето. Изолационистичките, како и империјалните политики наметнувале делби и бариери врз разна основа,



како резултат на застарени пристапи во поимањето и сфаќањето на социјалниот елемент во човековиот развој. Развојот на науката, техниката и технологијата се успорувани како резултат на делби меѓу државите и несподелување на научните сознанија и откритија. Дури и елементарните откритија во медицината, битни за човековото здравје задоцнувале во примената заради застарени пристапи и ограничувања.

Со промена на пристапот кон сфаќањата за развојот, со развојот на транспортните можности, информатичките инфраструктури, нови комуникациски ресурси и поврзувањето на државите во рамките на светските трговски врски се овозможи поврзување на сите основи, со што се создадени можности за инвестиции, нови работни места, раст и развој. Тоа потврдува дека со надминување на застарените и со нови приоди развојот може да се унапредува, да се оформува материјаланта основа на живеењето, како и основите на социјалната сигурност.

3) Заостанувањето на развојот може да е резултат и од анахронизми за кои нема некои посебни оправдувања туку се резултат на одредени сфаќања, верувања, обичаи, религиозни ставови кои не се напуштени и сл. Така, високите стапки на смртност кај новородените деца во сиромашните земји се компензираа со високи стапки на наталитет. Со воведувањето на современа медицина смртноста се намали но стапките на раѓање останаа. Дури по едуцирањето на населението се менува односот кон овие процеси и се тргнува не од бројот на деца кои ќе преживеат, туку од можностите на сите деца да им се овозможат здрави услови за нормален раст, развој, едукација, сигурност и сл. Традиционализмите тешко се менуваат и тоа има влијание врз динамизмот на развојните процеси. Историјата содржи бројни примери заради кои се изгубени развојни можности. Во секој случај, треба да се има предвид централната улога на човекот во детерминирањето и надминувањето на самовоспоставените лимити и анахрони однесувања кон социјалниот развој.

## **7. Развојни концепти**

Долго време во социјалната теорија доминанти биле прашањата на постигнување на материјалниот развој што е разбирливо ако се тргне од фактот дека при ниско ниво на развиеност основната цел е да се оствари процесот на исхрана на населението и задоволувањето на социјалните и другите потреби.

Брзиот економски развој, особено по Втората светска војна го наметна уверувањето дека развојот е примарно прашање на пари, технологија, индустријализација и политичка волја. Оттаму, првото сфаќање на концептуалните основи на појавата е помалку актуелно и се поставува како целина на посакувани резултати: висок приход, подолг животен век, ниска стапка на морталитет, повеќе образование, здравство и слично. Подоцна, нагласокот на интересот се поместува и од претходно спомнатите се насочува кон: подобрување на условите за живеење, демократија, социјални слободи, законитост, институции, полова рамноправност, инфраструктура, образование и тренинг. Но сепак развојните рамки за овие барања и развојните процеси немаат нагласен интерес и внимание.

Второто прашање се големиот број на фактори и услови кои влијаат на развојниот процес. Покрај влијанието на материјалните и биолошките процеси се појавуваат и социјалните процеси кои ги вклучуваат во интеракција политичките, економските, културните, технолошките и факторите на опкружувањето. Затоа се вели дека развојните експерти треба да внимаваат не само на атомите, молекулите и материјалната енергија туку и на различните комплексности на човековиот живот, верувања, мислења, пристапи, вредности, однесувања, обичаи, предрасуди, права и социјални институции.

Трето прашање е што временските рамки на развојната теорија не можат да се дефинираат само на неколку денови или на неколку изминати векови. Човековиот развој се остварува со милениуми. Основните развојни принципи мора да бидат применливи за развојот од рабовладетелското општество и племенските групации како што се применуваат за постмодерното глобално село. Развојната теорија мора да биде теорија на човековиот напредок низ просторот и времето.

Четврто, инструментите за развој - науката и технологијата, капиталот и инфраструктурата, социјалните политики и институции се толку силни во нивната акција што често не се разбрани правилно за нивните причини и извори на развојот. Затоа вниманието за разбирање на развојниот процес е насочено пред се кон парите, пазарите и организацијата на производството и технолошките иновации. Иако е јасно дека овие инструменти имаат значајна улога во остварувањето на социјалниот развој, сепак не е сèуште објаснето што го дефинира развојот на овие инструменти и како нивното користење може да влијае за постигнување на поголема корисност и максимални резултати.

### **8. Социјалниот развој и сигурноста и нивното обликување**

Кои се фундаменталните прашања кои треба да бидат разбрани во доменот на теоријата на социјалниот развој и процесот на неговото обликување? Различните ставови, дискусии и концепти претходно споменати не може да се фокусираат само на целите и политиките за промоција на развојот и на неговите резултати. Мора да се сфати дека социјалниот развој е процес кој се одвива во општествени рамки, насочен кон остварување повисоки перформанси во сложени и комплексни околности и услови во општеството.

Веќе е укажано дека многу фактори го детерминираат процесот на социјален развој и влијаат на неговото обликување. Тие фактори треба да се анализираат од аспект на социјалната организираност за остварување на овој процес и од оформеноста на институциите кои ја координираат севкупната социјална енергија, знаењето и материјалните ресурси за реализација на социјалниот развој.

Економскиот раст се разликува од социјалниот развој, а посебно од поимањето на човековиот развој во целина. Познато е дека високите стапки на економски раст не мора да значат по автоматизам и висок социјален развој и подобрување на животниот стандард на населението. Остварените стапки на економски раст не ги тангираат особено сиромашните слоеви во општеството и оттаму со посебни мерки, стратегии и делување на организиран начин, преку

системот и неговите институции, можно е да се влијае на остварувањето на развојни ефекти на поширок социјален план.

Секако дека постои поврзаност и обусловеност меѓу економскиот и социјалниот развој, но постојат и разлики во поглед на реалните можности за дифузија на економските ефекти во општествени рамки и за решавање на сите проблеми во социјалната сфера.

Затоа теоријата на социјален развој во современи услови нагласокот го има на човековата димензија на развојот, на хуманизација на економските ефекти на растот и фокусот се насочува кон обликување на развојни приоритети и стратегии кои го помагаат и поттикнуваат социјалниот развој во целина и ја обезбедуваат социјалната сигурност, што како повратна спрега влијае на натамошниот развој.

Развојот е процес во кој човековите потреби се реализираат, но во него се содржани и изворите и мотивите за нивно остварување, како и за остварување на аспирациите кои се во функција на развојните цели. Затоа сфаќањата за социјалниот развој се ориентиранаат кон хуманата димензија и кон откривање и поттикнување на свесноста за детерминантите на развојот и за правците на движење на социјалниот развој. Може да се заклучи дека истите принципи на развојот се применливи и на социјалниот развој на повеќе нивоа и области на човековото живеење, како на индивидуална основа, така и на ниво на организацијата на системот, на ниво на држава и на меѓународен план.

Сите овие форми се изразени делови на еден ист развоен процес во кој луѓето стекнуваат поголем капацитет и го изразуваат тој капацитет во користењето на можностите и идните продуктивни активности во општествени рамки и во остварување на социјалниот развој.

\* \* \* \* \*

Развојот и сигурноста се нераздвојни и меѓусебно поврзани елементи на системот, чиј опстанок во голема мера зависи од влијанието на овие две компоненти. Онолку колку што е поизвесен развојот и сигурноста, толку поголеми ефекти може да се очекуваат во поглед на работните услови, животните услови и општествените услови во една земја. И обратно, доколку отсуствува социјална сигурност, негативните ефекти врз социјалниот развој може да се предвидат, исто како и отсуството на социјален развој што ги ограничува сидрата на политиката во одржувањето на социјалната сигурност на граѓаните.

Оттаму политиката што треба да се уредува и води во овој домен претпоставува балансирање со развојните ресурси и потенцијали и со елементите од кои зависи социјалната сигурност во поглед на социјалната заштита и другите права поврзани со социјалната сигурност на кои претходно е укажано.

Иако мерливоста често е поврзана со економски поими и компоненти, социјалниот развој опфаќа делови од политичкиот, технолошкиот и социјален напредок и е нераскинливо поврзан со системот во општеството. За олеснување на анализата на социјалниот развој, на пошироките димензии кои се однесуваат

на луѓето, најчесто споредбите се фокусираат на економските показатели на развојот и на оние точки кои имаат директна интеракција и влијание на стандардот и сигурноста на луѓето што не ја одразува целината на социјалниот развој.

Развојниот процес се движи низ повеќе фази и минува од искусвени сознанија до свесно раководен систем. Општеството низ тој процес акумулира сознанија и ги открива и дефинира потребите, како и начините и можностите за нивното решавање. Низ таквите процеси се изградува свесноста за развојните достигнувања, за ресурсите кои се достапни, но и за пречките кои се јавуваат во развојните домени, особено во социјалната сфера.

Социјалниот напредок се постигнува преку обединување на напорите и ефектите што се создаваат од индивидуите, од социјалните групи и колективитети со цел за исполнување на нивните барања, потреби, развојни стремежи и цели, кои, често може да бидат и хетерогени. Сепак, во целина, движењето во насока на подобро, похумано општество, насочено кон остварување на развојните потенцијали и подигање на квалитетот на работните, животните и општествените услови го дава белегот и ги детерминира социјалниот развој и социјалната сигурност.

**Извори:**

1. Asokan. N. *History of USA*, The Mothers Service Society, US, 2006.
2. Cleveland, Harlan and Jacobs, Garry, *The Genetic Code for Social Development* in: *Human Choice*, World Academy of Art & Science, USA, 1999.
3. Cleveland, Harlan and Jacobs, Garry. "Human Choice: The Genetic Code for Social Development" in: *Futures Research Quarterly*, Vol.31, No.9-10, November-December 1999, Pergamon, UK, 1999
4. Garry Jacobs, Robert Macfarlane, and N. Asokan: *Comprehensive Theory of Social Development* International Center for Peace and Development, Napa, CA, USA, 1997.
5. International Commission on Peace and Food, *Uncommon Opportunities: An Agenda for Peace and Equitable Development*, Zed Books, UK, 1994.
6. Jacobs, Garry and Asokan N., *Towards a Comprehensive Theory of Social Development* in: *Human Choice*, World Academy of Art & Science, USA, 1999.
7. Macfarlane, Robert and Van Harten, Robert, article entitled "Engines of Development" in: *Human Choice*, World Academy of Art & Science, USA, 1999.
8. Robert Macfarlane: *Process of Human & Social Development*, CA, US 1999.
9. „Копенхагенска декларација и програма за акција - Светски Самит за социјален развој на ООН“ од 1995.



---

**III дел**

**АКТИВАЦИЈАТА КАКО**

**УСЛОВ ВО**

**СПРОВЕДУВАЊЕТО НА**

**СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ**

## АКТИВНА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА - СОДРЖИНА И ПРЕДИЗВИЦИ НА ПРОМЕНИТЕ

*Дренка Вуковиќ и Наталија Перишиќ,  
Универзитет во Белград - Факултет за политички науки*

### Резиме

Концептите на активирање во социјалната политика често се интерпретираат во контекстот на реформите на социјалната помош, извршени во текот на 1990-тите години во Соединетите Американски Држави, а незаобиколно се наоѓаат во програмите на активната политика на пазарот на трудот (New Deal), што се воведени кон крајот на претходната деценија во Велика Британија. Нивните поставки, меѓутоа, датираат од времето на првите закони за давање помош на сиромашните, кога остварувањето на социјални права се условуваат со вработување на сиромашното население.

На почеток на XXI век бројните социјални држави на Европа, соочени со промените во светот на работата, на семејството и со шемите на стареење, ја идентифицираат потребата од промени на своите социјални политики и нивното приспособување во согласност со поинаквите економски, политички и социјални прилики. Овие промени се одвиваат во најголема мера во насока на воведување (или потенцирање) на активни мерки во политиката на вработувањето, како и условување на правото на социјална помош, барем до извесна степен со извршување на работните активности, односно со учество во различни програми на обуки, преквалификации и доквалификации. Овие програми опфаќаат и надомест за вработување, насочен кон лицата со инвалидитет и на семејствата со деца. Напоредно со тоа, принципот на активирање се проширува на политиката на обезбедување во старост, пред сè, од гледна точка на воведување на новите механизми на финансирање и на различни програми за пензионирање и на активна старост, воопшто.

Надминувањето на пасивната положба на корисниците на надомест, со давање можност за избор и на иницијатива, во оние ситуации во кои ова претставува реална опција, овозможува воспоставување на директна спрега меѓу работата како (економски) најсигурен начин на предупредување на социјалните



разлики (особено социјалната исклученост) и на правата во системот на социјална сигурност.

Во зависност од бројните социјални детерминанти и чинители, содржината и мерките на програмата на активната социјална политика, како и нивната застапеност во државите, покажуваат извесна национална специфичност. Според тоа се разликуваат и нивните вистински достигнуања и ефикасност.

**Клучни зборови:** активна социјална политика, активирање, стратегија на активирање, вработување.

## **Вовед**

Карактеристиките и барањата на општествено-економскиот развој, напоредно со бројноста и тежината на социјалните проблеми, со кои може да се доведе во (ин)директна врска, значително ја променија содржината на социјалната функција на современата држава.

Во однос на периодот на своето настанување, државата со социјални одговорности кон сите граѓани, суштествено еволуира. Истовремено се менуваат и самите „темели на зрелите“ држави на благосостојба во „развиените капиталистички држави“ (Dean, 2006), но исто така и во останатиот свет.

Во 1970-тите години, националните држави се развиваа во услови на економски пораст, релативно ниска стапка на невработеност и релативно високи наемнини, како и стабилни нуклеарни семејства. Во овој период се предупредувало на типични социјални ризици внатре во системот на социјалната сигурност со посредство на пензиската, инвалидската, здравствената заштита и осигурувањето на невработените, како и на социјалната заштита и/или помош.

Во почетокот на 1980-тите години, а особено во текот на 1990-тите години, промените на пазарот на трудот, во структурата на семејството и населението, воопшто, доведоа до појава на социјални потреби чија скала станува исклучително порозна. Истовремено, станува очигледно дека овие „нови“ социјални потреби<sup>44</sup> не можат да бидат во целост задоволени во рамките на традиционално конципираните системи на социјалната сигурност, односно со посредување на

---

<sup>44</sup> Во прашање се потреби кои во најширока смисла ја генерираат трансформацијата и Ипреминовт во таканареченото постиндустриско општество и во врска со што настануваат одредени Иновив ризици. Во нив се вбројуваат: ниско ниво на квалификации или застарена квалификација, вработеност во непрофитабилните сектори на економијата; флексибилни форми на вработување (од гледна точка на проблемот остваруваат права на социјален надомест во случај на скратено (неполно) работно време); работа со несоодветен или непостојан доход ; неможност за усогласување на работните и семејните обврски, самохрано родителство; грижа за роднините; несоодветно опфаќање со системот на социјалната сигурност; погрешен избор кога е во прашање приватното социјално осигурување; нова сиромаштија и социјална исклученост (ексклузија)

надомест со пасивни мерки, превладување на постојните политики на институционалното надминување на социјални проблеми.<sup>45</sup>

Напоредно со ова започна и извесно повлекување на државата или оставање на поголем простор на приватната иницијатива во сите подрачја на социјалните системи. Ова е мотивирано со промените на ставот за колективната одговорност и на вредносниот концепт т.н. „колективен договор“ меѓу државата и единката. На општо ниво, оваа промена се гледа во добивање на значење на парадигмите на политичката економија, според кои целите на државата на благосостоба најдобро се постигаат со обезбедување на ефикасниот пазар и според кои социјално-политичките интервенции на државата значително го загрозуваат буџетот. Во овој контекст тие се комплементарни, покрај другото, со етичката лична одговорност, односно со потпирање на сопствените капацитети и ресурси.

Делумно под влијание на глобализацијата и неолиберализмот во економијата, тие се соочени со објективната неможност или со тешкотии при сувереното управување со факторите на економскиот пораст, бројните држави иницираа реформи на социјалните функции, во насока на афирмирање на индивидуалистичките принципи. Аргументацијата за ова се содржи во потребата за „( . . . ) ново нагласување на личната одговорност на индивидуите, нивните семејства и заедници, поради нивната сопствена идна благосостојба, а во врска со нивната обврска за преземање на активни чекори во насока на обезбедување на истото (Rose, 1996: 327-328 цитирано според Larsen, 2005:82)“.

Со уважување на знаењето и потребата за лична активност и одговорност, како и за низа други социјално-политички цели, комплементарни со овој постулат<sup>46</sup> (на пр. намалување на нивото на социјалните трансфери, поттикнување на социјалната вклученост и др.), стратегијата на активна социјална политика ја направија да биде прифатлива за социјалните системи на различни национални држави. На тој начин, иако во различна мера и форма, концептот на активна социјална политика станал составен дел на реформските агенди на современите системи на социјалната сигурност.<sup>47</sup> Тие „можат да се сфатат како нова политичка па-

---

<sup>45</sup> “Со генерации на назад, социјалната политика била ограничувана на обезбедување на социјалните помошти и осигурување против неколку добро дефинирани социјални ризици, како : краткотрајна вработеност, неспособност за работа и недоволни средства за детството и во пензијата. Овој пристап се базирал на низа претпоставки: да бидат различни степени во животот на единката, како што се: детство, училиште, работа и пензија, јасно маркирани и одделени; дека улоги на половите во семејството се добро дефинирани, при што жените се домаќинки, а мажит вработени; дека постојат силни врски во рамките на нуклеарното семејство; и дека тие што работат имаат, воопшто непрекината вработеност и тоа со полно работно време.

Овие претпоставки не важат за поголемиот број земји од OECD. Животниот тек повеќе варира или луѓето ги менуваат или ги комбинираат различните активности во различна возраст. Моделот маж-работник се повеќе е надминат. Децата сè помалку живеат во тек на целото детство со двата билошки родители. Луѓето се разделуваат, како што е зачестено реформирање на домаќинството. Вработеност често се прекинува, поради невработеност, инвалидност, враќање кон образованието, нега на децата или обезбедување на нега на стари лица” (OECD, 2005: 1).

<sup>46</sup> Тие се, меѓутоа понекогаш контрадикторни.

<sup>47</sup> Секако, принципот на активирање не претставува единствена димензија на промените во современите социјални политики.

радика во три смисли. Прво, правата се условени и поради тоа зависат од однесувањето на поединецот, второ, во прашање е пристапот кој се базира на индивидуализмот, над сè, на поттикнување на волјата на индивидуата да се вработи; конечно, ја има за цел економската партиципација и автономија“ (Jorgensen, Pascual, 2006:1). Во идеален случај на преплетување на перспективите на индивидуата и на системот се огледува во тоа што мерките на социјална политика нудат (теоретски) прилики за стеснување на ситуациите на социјалните ризици.

### **Поимот на активирање во социјалната политика**

На повеќедимензионалност на поимот на активирање на социјална политика упатуваат голем број фактори на општествено-политичка, нормативна, но и теоретска природа која влијае врз нејзината практична функција, на целите и на мерките.

Со активна социјална политика се врзува поимот „активно општество“, кој исто така, се дефинира повеќезначно. Тој, во прв ред, се однесува на потпирање на индивидуата врз сопствените сили, што е истовремено „доминантен елемент на преформирање на социјалната политика“ (Larsen, 2005:82). Иако е присутно на различни нивоа, рedefинирањето на правата и одговорностите, како и промената на улогата на поединецот, нивните семејства, различните општествени групи и општеството во целост, се одвива во насока на јасно профилирање на новиот квалитет на овие односи. Наспроти завосноста од социјалниот надомест и помошта на социјалните служби воопшто, активното општество почива врз поттикнување на активирањето (т.е. активности или дејности) на различните социјални актери, а особено на поединецот.

Самиот поим „активирање“ се толкува различно, и тоа : „(...) како општ процес и тенденција на реструктурирање на системот на социјална сигурност (...), како збир на нови дискурси и случувања во системите на социјалната сигурност и на пазарот на трудот (...), како акциска програма во рамките на политичката идеологија (...), како концепт на новата граѓанска етика (...), како нов начин за управување со општеството (...“ (Barbier, 2006: 14-15, 17, 27-28).

Всушност, мерките на активирање во современи услови, но и во историски, се врзуваат во најголем дел за политиката на пазарот на трудот за невработеност најопшто<sup>48</sup>, и тоа од гледна точка на промовирање на етичноста на работа. Во

---

<sup>48</sup> Активните мерки на пазар на трудот се разновидни. Тие се состојат, меѓу другото, и од: различни дејности што ги извршуваат службите за посредување при вработување

- обука за работа на невработените;
- мерки насочени кон младите (програма за обука и вработување, извршување на приправничка работа);
- субвенционирано вработување (давање на олеснувања на работодавачите во приватниот сектор; давање помош на невработените при самовработување; отворање на работни места во државниот или непрофитабилниот сектор);
- Мерки насочени кон лицата со инвалидитет (програми за обука, со цел подобрување на капацитетите за вработување и отворање на „заштитените“ работни места ) OECD, (цитирано според Barbier, 2006).

прашање е императив за прифаќање на вработувањето и обезбедување на егзистенција со сопствена (профитабилна) работа<sup>49</sup>, поради што „работата поправо претставува услов за автономија на индивидуата“ (Jørgensen, Pascual, 2006:1). Во врска со тоа, во економските услови во кои не се отвораат нови работни места и во кои побрувачката за (ниско квалифицирана) работна сила е недоволна, еманципаторскиот карактер на активирањето може да се сврти во својата спротивност.

Во прилог кон ова зборува и тоа што традиционалните мерки на активирање, во извесни аспекти, се разликуваат во однос на новите, иако не и во целост. Пред сè, активните мерки постоеле и порано. Меѓутоа, значајна димензија на разликување се огледа во нивната „поголема насоченост кон страната на понудата, отколку кон страната на побарувачката. Второ, поради насоченост на понудата, поодделни индивидуи се наоѓаат во центарот на иницијативата на политиката“ (Larsen, 2005:83). Тука станува збор за тоа, пред сè, дека мерките на активната политика во современите услови се насочени и кон тие што претходно биле вработени, но останале без работа од одредени (понекогаш објективни) причини (како: економска рецесија). Новото вредносно ориентирање во социјалната политика, меѓутоа, врши „притисок“ на невработениот поединец да се вработи, а не на општеството да отвори нови работни места, како што тоа претходно беше случај, во текот на т.н. „златен“ период во државата на благосостојба. „Идејата за активно општество на база на иницијатива за вработување се надградува со асиметрија на односи на правата и обврските на поодделни индивидуи да бидат активни и да се потпираат врз себе, а многу помалку врз обврските на државата да се бори против дискриминација и структурни бариери, против вклученост на пазарот на работа под пристојни услови“ (Larsen, 2005:83)<sup>50</sup>.

Од областа на политика на пазарот на трудот и осигурувањето за невработеност, принципите и мерките на активна социјална политика видно се проширени и врз останатите подрачја на системот на социјална сигурност. Во прв ред, тие се воведуваат во политиката на пензии и во активната „работна“ старост „вклучувајќи ги механизмите на финансирање на социјалната сигурност и на комплексната и диверзификувана интеракција помеѓу даночните политики, социјалното осигурување и останатите надоместоци и социјални услуги“ (Barbier, 2004:5). Не помалку значајно во условите на современиот развој е и инкорпорирањето на принципот на активирање во политиката на образование и обука, чиешто цели се комплементарни со целите на социјалната политика.

Ставот за дифузија на активните мерки во различните политички општества ја чини основата на толкувањето дека мерките на активирање претставуваат нова стратегија на севкупните социјални реформи и промени во системите на социјалната сигурност.

### ***Концептуални карактеристики на програмата на активни мерки***

<sup>49</sup> Од економската самостојност произлегува и можност на самоопределување и индивидуализација.

<sup>50</sup> Не се однесува подеднакво на сите земји, односно во некои е помалку, а во некои повеќе изразено.

Немањето на општо прифатени диференции на поимот активна политика<sup>51</sup> води кон разлики во нивното интерпретирање. На практично поле ова се одразува преку забележување на низа проблеми, при обидот на операционализација на овој поим, а во некои случаи и правење разлика меѓу активните и пасивните мерки.<sup>52</sup> И покрај ова, токму поврзаноста и условеноста на правата што се остваруваат во системот на социјална сигурност со учество на пазарот на трудот, што во најширока смисла ја чини основата на активната социјална политика, што има свој историјат и образложување во еволуцијата на социјално-политичките мерки.

„Сиромашно“ законодавство - Карактеристичен пример од минатото претставуваат сиромашните закони, со чие усвојување во низа земји од Европа во XX век се менува филозофијата на дотогашната политика на грижа за сиромашните. Елизабетанскиот акт за сиромашните што стапил на сила 1834 година во Англија ја утврдил разликата меѓу мерките насочени кон неспособните за работа (стари, болни, хендикепирани - „оправдана“ сиромаштија) и кон сиромашните кои се способни за работа („неоправдана“ сиромаштија). Според овој закон, првата категорија на сиромашни го остварувала правото на одредени форми на заштита. Спротивно на ова, способните за работа биле сместувани во УБОЖНИЦИ - куќи со стигматизиран карактер, и биле присилени сами да заработуваат за живот. Во периодот што му претходел на донесувањето на овој закон, била основана и Комисија која донела низа препораки во врска со реформата на законот за сиромашните. Една од најважните е утврдување на принципот на давање помали права на сиромашните во однос на правата на работниците, т.н. принцип „less eligibility“ (или „помала неквалификаност“) (Pinker, 1974:46) кој имал за цел добивање помош од државата дека донесува помалку корист од најлошото вработување. Аргументацијата за неговото воведување е во препораката на потребата за потпирање на надомест што го исплатува државата.

**Активни политики во Скандинавија** - Современиот претходник на концептот на социјална политика никнува во Шведска и Данска, во 1970-тите години. Во тој период, напоредно со појавувањето на невработеноста, синдикатите ја дефинирале т.н. *Активна политика на пазарот на трудот*, со цел отворање на нови работни места во јавниот сектор, поттикнување на мобилност на работната сила и водење политика на професионалната обука.

Меѓутоа, примерот на програмите на активни мерки во Данска започнати кон крајот на 1980-тите години служи како добра практика, како што и оттогаш „сложанот ‚активирање‘ станува модерен во меѓународниот политички дискурс“ (Barbier, 2004:4). Во првата половина на 1990-тите иницирани се реформите на

---

<sup>51</sup> Овој став може да се потврди особено во земјите од ЕУ, во кои засега не е утврдена заедничка дефиниција на активирањето.

<sup>52</sup> „Внимателното испитување на поединостите за потрошувачка открива постоење на бројни специфични мерки, што е тешко да се квалифицира како категорија на потрошувачка за активна или, исклучително, за пасивна политика. На пример, надоместот за извршување на краткотрајни работи се вбројува во пасивен издаток, затоа што вработените работат и понатаму со намален број на часови, како што и не е за верување дека ќе бараат друга работа. Додатоци за изградба во зима, определени за секторот на градежништвото се сметаат за активни издатоци, додека пак, надоместот за лоши временски услови се дефинира како пасивна потрошувачка“ (Barbier, 2006:18).

пазарот на трудот и се промовира нова социјална визија, што ја поттикнува активната политика на вработување. Првите мерки биле насочени кон корисниците на социјална помош на возраст од 18 до 19 години.

Промените во англосаксонскиот свет што се спроведени во истиот период и претежно мотивирани со намалување на буџетските средства за социјалните трансфери, исто така одаа во прилог на прифаќање на активните иницијативи во социјална политика.

*Реформи на социјална помош во САД* - Со Законот за усогласување на личната одговорност и работните можности (PRWORA)<sup>53</sup>, усвоен 1996 година во Соединетите Американски Држави суштествено го “креира трендот на трансформирање на политиката на социјална помош во политика на работа и вработување” (Аврамовиќ, 2004:127). Воопштената карактеристика на овој закон е содржана во барањето за вработување на корисниците на социјална помош. Така, една од неговите новини претставува временско ограничување на правото на парична социјална помош, по што корисникот на социјална помош има обврска да се вработи. Истовремено, предвидени се и мерки за вклучување на малолетни родители во програмите на обука за работа, а особено поттикнување на вработување на поголем број самохрани родители.

Иако ефектот од примена на овој закон не може да се посматра надвор од поширокиот општествено-економски контекст, со оглед на тоа што стопанскиот пораст обезбедил, меѓу другото, и отворање на голем број нови работни места за лица со ниски квалификации “популаризацијата ”welfare to work strategija” во САД и широката употреба во англискиот јазик помогна во ширењето на влијанието на овој концепт” (Eransus, 2003:1).

New Deal во Велика Британија - Напоредно со тоа, во Велика Британија во 1997 година во New Deal предвидени се т.н. задолжителни шеми насочени кон младите и долготрајно невработени, како и т.н. доброволни шеми за самохраните родители, лица со инвалидитет, невработени постари од 50 години и партнери на невработените. Со овие шеми се опфатени различни можности, како: услуги со лично советување, поддршка во барање на вработување, програма за стекнување на работно искуство и додатни квалификации. Како и во САД, правото на надомест за невработеност е условувано со учество во некои од предвидените програми. За успехот на New Deal во Обединетото Кралство постојат амбивалентни сфаќања. Еден од илустрираните ставови е: “Специфичниот успех на New Deal од гледна точка на влијанието на вработувањето и стапката на невработеност, во најлош случај може да се доведе во прашање, а во најдобар случај да биде умерено” (Dean, 2006:13).

Меѓутоа, неговите постулати послужиле како основа за спроведување на понатамошни реформи во текот на 2001 и 2002 година, исто така мотивирани со стратегијата на вработување. Конечно, понатамошните законодавни реформи предложени во *Зелената книга* под име A New Deal for Welfare: Empowering People to Work од 2006 година. “Реформите биле конституирани околу јазикот на

<sup>53</sup> Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996,

одговорноста (...) Пристапот до welfare to work е карактеристично хибриден. Тој опфаќа, од една страна, силно нагласување на засилувањето на корисниците; на нивната подготвеност и на сопственоста врз акциските планови; на користењето на способностите (...) Од друга страна, пак, акцентот е и врз присила, учество и казни или санкции за неускладеност” (Dean, 2006:14).

*Агенда на активна социјална политика OECD* - Настојувањата на OECD во насока на воведување на социјални политики датираат уште од 1964 година и се врзуваат за препораката за промовирање на активната политика на пазарот на трудот. ”И во тој период OECD проценувал дека е позитивна комбинацијата на политиката имплементирана во Шведска. Дури по неолибералистичкото свртување, (...) во контекстот на разделба на макроекономската и социјална политика, поимот ‘активна политика на пазарот на трудот’ ја добива денешната содржина на ОЕЦД, како и фокусирање врз структурната страна на реформите на пазарот на трудот и на страна на понудата на работна сила” (Barbier, 2003:5). Истовремено, OECD започнува да се залага за данскиот модел на реформи на системот на социјална сигурност и во контекст со политиката на активирање, а пред сè на активни мерки на пазарот на трудот.

Денес, најзначајните елементи на агендата на активна социјална политика на OECD ги сочинуваат:

- “инвестирање во семејство и деца (...)
- активна социјална политика во борба против сиромаштија (...) и
- мобилизирање на сите групи во општеството за обезбедување на социјална сигурност“ (OECD, 2005:2)

Засилувањето на семејството и децата ја претставува примарната определба на OECD. Значењето на различни мерки на заштита на семејството со деца произлегува, меѓу другото, од негативните последици на генерациското репродуцирање на сиромаштијата и присутните ризици на социјалната исклученост. Истовремено, активните мерки на социјалната политика од гледна точка на намалувањето на сиромаштијата се наоѓаат во најдиректна врска со интегрирањето на пазарот на трудот. “Активните социјални политики имаат за цел луѓето да престанат да бидат корисници на надомест и да се вработат, наместо да се обновува состојбата на зависност. Активни социјални политики кои функционираат се: добрата социјална и работна поддршка, да се направи работата да биде исплатлива, барањето од корисниците на надомест да се вработат или да се вклучат во програмите на обука и присилувањето на различните јавни сектори да работат подобро” (OECD, 2005:2). Конечно, за реализација на овие елементи незаобиколно е да се рedefинираат и да се поделат одговорности меѓу државата и другите актери. Во прашање е распределбата на обврските меѓу државата, поединецот, нивните семејства, различните групи и заедници и заедниците, итн. , во контекст на поттикнување на сите за социјална сигурност (и/или благосостојба).

*Активна социјална вклученост на ниво на Европската унија* – Активирањето и со него сродните поими, односно цели, почнаа да фигурираат како мошне значајни во политичката (и социјална) агенда на ЕУ, по Самитот во градот Есен,

што се одржа во 1994 година. Претходно во документот White Paper on Growth, Competitiveness and Employment од 1993 година се донесени препораки во насока на поттикнување на активната социјална политика на европскиот пазар на трудот.

Промовирајќи ги целите во врска со намалување на бројот на сиромашните и социјално исклучените, концептот на активирање на Европската унија се однесува како на активните мерки на пазарот на трудот и на политика на вработување така и на т.н. социјално активирање. Во тој контекст, Комисијата се залага за активно вклучување на сите припадници на општеството чии компоненти се следниве:

- поттикнување на ширењето на дејности на службите за вработување,
- обезбедување на социјална помош и минимална материјална поддршка на сите, како и
- пристап до здравствените, образовните, социјалните и другите служби во општеството, до програмите за обука, до капацитетите за згрижување на децата итн. со флексибилна работа, советувања и поддршка (European Social Network, 2006).

За основен “посредник” Унијата ја смета социјалната служба, бидејќи “како давател на услуги на корисниците на надомест или како спроведувачи на државната поддршка - претставуваат клучна локална јавна агенција која ќе ги активира своите клиенти” (European Social Network, 2006:3).

*“Модели” на активирање*

Пристапот до активни социјални политики во реалноста е исклучително диверзифициран.<sup>54</sup> Една од причините за ова произлегува и од тоа што мерките за активирање се воведени со различни (политички и практични) мотивации во различните национални системи на социјалната сигурност. Факторите што го определуваат степенот на присутност на активни мерки, како и акцентот врз одредени сегменти се бројни. Некои од позначајните се:

- природа и карактеристики на економскиот систем и пазарот на трудот;
- теориски, институционални, нормативни и вредносни поставки на социјалната политика и на системот на социјална сигурност; и
- демографски карактеристики на државата.<sup>55</sup>

Иако во теоријата не е постигната согласност во врска со становиштето за дивергенција (наспроти конвергенција) на активните социјални политики, во основа нивната припадност може да се посматра во контекстот на класификација на социјалните режими.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Едно од становиштата е дури дека “емпириските докази покажуваат дека под оваа заедничка тендеција (политика на активирање) можат да се откријат толку различни стратегии за да се доведе во прашање погодноста на користење на заедничкиот термин” (Egansus, 2003:1). Меѓутоа, присутни се и спротивставени становишта.

<sup>55</sup> Секој од овие фактори е мултидимензионален.

<sup>56</sup> Теоријата на режимот е еден од современите пристапи кон проучувањето на сличностите и различностите меѓу националните системи на социјална сигурност. За



Во врска со ова, Jakob Torfing разликува дефанзивна и офанзивна стратегија на активирање.

	Офанзивна стратегија на активирање	дефанзивна стратегија на активирање.
Политичка цел	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Намалување на државните расходи</li> <li>- Запирање на зависноста</li> <li>- Пристапот кон вработување зависи од индивидуата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Промовирање на отворање на работа</li> <li>- Подобрување на пристапот кон пазарот на трудот за исклучените сектори на популацијата</li> <li>- Зголемување на социјалното партиципирање</li> </ul>
Концепт на сиромаштија	Индивидуална одговорност - Пристап на подкласата (како растечка и структурна појава).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Општествена одговорност</li> <li>- Пристап на исклученост (мултидимензионална и редуцирана појава)</li> </ul>
Пазар на трудот	<p>Мора да постојат иницијативи за пристап во работата, а остварување на правата на социјална помош „обесхрабен“</p> <p>Поттикнување за поскоро враќање кон работата на корисниците на социјална помош</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Негативни даноци</li> <li>- Агенција за вработување и советување за преквалификување</li> </ul>	<p>Унапредување на способности на исклучените сектори на популација.</p> <p>Неможност за интегрирање на сите.</p> <p>Има за цел унапредување на човечкиот капитал:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Прилики за вработување во јавниот сектор и за ресурси за обука</li> <li>- Механизми на советување</li> </ul>
Цел на стратегија на активирање	Насочена само кон оние кои се најисклучени (семејства со деца што ги издржуваат	Насочена кон севкупната активна популација или главно приоритетни групи (млади, долготрајно невработени)
Содржина на стратегијата	„Првин работа“ Краткорочни стратегии на база на carrots and sticks програмата	<p>“Подобрување на можноста за вработување“.</p> <p>Обука.</p> <p>Искуство на работа</p> <p>Отворање на работни места во јавниот сектор.</p>

Извор: Eransus, 2003

нејзиното широко прифаќање придонесе најмногу студијата The Three Worlds of Welfare Capitalism Gøste Esping-Andersen, која ги класифицирала Световите на благосостојба во три социјални режими: либерален, корпоративен и социјалдемократски. Оваа теорија стана основа за истражување на подоцна бројните аналитичари, како што е и оспорувана. Нејзе ѝ се додавани и други социјални модели и тоа: јужноевропски и источноевропски.

Дефанзивните стратегии на активирање се мотивирани со потребата од ограничување на буџетските средства, односно намалување на државните расходи, последично на ова се „стеснуваат“ и социјалните права. Поради тоа тие претежно се одликуваат со насочување на правата на материјална (парична) социјална помош кон тие што апсолутно се сиромашни и кои не се во можност да обезбедат основни средства, потребни за одржување на сопствената егзистенција (и тоа врз основа на званично утврдените линии на сиромаштија - т.н. пауперизам). Целта на активните мерки е интегрирање на корисниците на социјална помош на пазарот на трудот. Оваа стратегија Leademe I& Trickey ја означуваат како work first (“работата прво”) со оглед дека приоритет има добивањето на работа (без оглед на нејзиното траење и/или на фактот дека нивото на доходот не го генерира „излезот“ од зоната на сиромаштија итн.). Во согласност со тоа, приоритетот на активната политика е „завршување на зависноста од социјалниот надомест и борба против проневера (индентифицирање на тие кои го примаат надоместот, а се способни за работа)” (Eransus, 2003:4) и таа е во согласност со т.н. workfare моделот.

Офанзивната стратегијата на активирање е карактеристична за либералниот социјален режим. Во него се истакнува индивидуализмот и слободата на поединци кои не можат да бидат ограничени со дејностите на државата. Основниот регулативен механизам на позиционирање на поединецот во општествената хијерархија е пазарот. Според тоа, населението, воопштено, се стимулира да учествува на пазарот на работа, како и што се смета дека пазарот ја овозможува социјалната правда и еднаквост. Социјалнополитичките мерки претежно се во функција на поттик на вработување и тоа унапредување на иницијативата на поединецот да се вработи, со давање на информации за слободни работни места, иако и со краткорочните вложувања во програми на преквалификување, доквалификување и обука воопшто. Надвор од социјално-политичкиот концепт индивидуите се стимулираат за работа, меѓу другото и со даночната политика. Карактеристичен тренд на развојот, кој не е без последици врз социјалната политика е тоа што „мошне често конвенционалната работа на пазарот за индивидуата претставува вообичаен начин за остварување на правото на заштита (приватна и општествена) од ризици, а работата систематски ја заменува помошта“ (Babier, 2004:7). Имено, вработувањето како основа за остварување на правото на социјално осигурување се проширува на лицата кои се способни за работа и на систем на социјална помош. Истовремено, принципите на активна социјална политика, на слични, дефанзивни основи се прошируваат и на лицата со инвалидитет, но и на пензионерите.

Офанзивните стратегии на активирање се насочени кон борбата против невработеноста и социјалната исклученост. Наспроти дефанзивните стратегии, социјалните издатоци се зголемуваат бидејќи се мотивирани со подобрување на животната состојба на корисниците на социјален надомест, со цел поттикнување на нивното интегрирање на пазарот на трудот. Комплементарно на ова, активната социјална политика претставува и сегмент на јавните вложувања во отворање на нови работни места. „Ова е пример на стратегија што ја развиваат земји кои традиционално се нарекуваат њелфаре модел, во кои државата има решавачка улога во стратегија на активирање, како агент што го генерира вработувањето”

(Eransus, 2003:5). Офанзивните стратегии, пак се фактор на развојот на држава, бидејќи не претставуваат само издаток, туку долгорочна инвестиција.

Дефанзивната стратегијата на активирање е карактеристична за земјите со социјалдемократски режим. Социјално-политичка и општо општествена цел на овој режим е промовирање на еднаквост на сите, и тоа „на највисоко ниво“ (Soede et al., 2004:23) од што произлегува и поттикнувањето на универзални партиципации во општеството. Социјалните надоместоци во овој режим, посматрано компаративно, се највисоки, така што и на корисниците на социјална помош им се обезбедува релативно пристоен животен стандард. Напоредно со тоа, државите со социјално-демократски режими се одликуваат со долга традиција на програмите за стручното оспособување, како и со насочување на поголем сегмент на средствата во рамките на социјалниот трансфер, на активни мерки на вработување. Причина за ова претставува и интегрирањето на целта за целосна вработеност во социјална и економска политика. Пазарот ја нема безусловната улога, односно пазарните механизми се модифицирани со одредени државни мерки. „Активирањето се однесува на сите граѓани, на релативно егалитички начин, а ‚преговарање‘ меѓу барањето на индивидуата и државата изгледа мошне урамнотежено“ (Barbier, 2004:7). Во овој модел добива на значење вистински активното општество, бидејќи ги уважува различноста на капацитетите и способноста на индивидуата, како и дека не го ослободува општеството/државата од обврска на генерирање на социјалната сигурност. За социјалната сигурност на поединецот не помалку е важно и тоа што не се подразбира само нудење на работа, туку и соодветен квалитет на вработување. Laedmal & Trickov ја означуваат оваа стратегија како стратегијата *enhancing human resources* (“унапредување на човечките ресурси”).

Компаративните истражувања зборуваат во прилог на постоење на третиот идеален тип на активирање, кој меѓутоа не е соодветно истражен. Според фактот дека земјите од третиот, континентален социјален режим најмногу се разликуваат меѓусебно (во однос на разликите меѓу земјите во рамките на останатите модели), па така и стратегиите на активирање во нив најмалку се меѓусебно хомогени.

Пред сè, бидејќи воопштено се засновуваат на остварување на социјалните права врз основа на вработување, односно на уплата на придонеси, надоместоците во земјите од континенталниот режим се во силна спрега со партиципацијата на пазарот на трудот. Меѓутоа, и тука постојат разлики од становиште на јачината на изразеност на ова барање. “Оваа тенденција била помалку присутна во силните бизмарковски режими на благосостојба, како што е Германија, но во Франција - водачот на републиканската традиција - функцијата на доскорешните програми на ‘социјалната интеграција’ беше пополнување на празнините што често ги оставал системот на социјалната заштита, кој се базира на уплатата на придонеси за социјално осигурување” (Dean, 2004:191).

Еден од карактеристичните примери на стратегии на активирање насочени кон социјалната интеграција претставуваат активни политики во Франција, воведени во спрега со реформата на пазарот на трудот. Измените на регулативата во подрачјето на осигурување за невработеност, започнати во Франција во 1992

година, примарно биле насочени кон временското ограничување на исплатата на надомест за невработеност и поттикнување на невработените да го прифатат вработувањето. Истовремено, со воведување на минималниот надомест за социјална интеграција (РМИ) го поддржа и либералната и социјалдемократска општествена опција; првите во неа видоа инструмент за поттикнување на иницијативата за вработување; а вториве начин за промовирање на социјалните права на исклучените и маргинализирани поединци и групи.

Најзначаен сегмент на роформата било воведувањето на негативен данок на доход во 2001-та година<sup>57</sup>, што беше проследено со обезбедување на право на персонална евалуација и поддршка (ПАП) на лицата, што бараат работа. Иако било сугерирано и ова програма да услови прифаќање на вработување, по интервенцијата на државата во 2000 година се утврдило дека надомест за невработеност не може да се суспендира, кога корисникот ќе одбие работа што е под неговата квалификација, ниту, пак, кога одбива учество во ПАП. Истовремено, програмата на персонална едукација и поддршка ја спроведува Јавната агенција за вработување.

Некои карактеристики на политиката на активирање во Франција, како и во останатите земји од корпоративниот систем одат во прилог на офанзивни, а некои на дефанзивни стратегии. На пример, воведувањето на надомест за социјална интеграција слично е на постојните права во Данска и Шведска, “иако во Франција било спроведено помалку успешно” (Barbier, 2003:11). Наспроти ова, реформите се движеле во насока на тоа државата да стане последно, а не прво засолниште за вработување. Меѓутоа, за разлика од активирањето на индивидуата во либералниот режим, тие пред сè, се однесуваат на активирањето на побарувачката на работната сила. Некои мерки имаа и спротивни ефекти. Обезбедување на социјалната сигурност на корисниците на социјална помош (како и сиромашни, воопшто) било „загрозено ако не и спротивно, со истовремената потреба да се заштитат правата што ги уживаат тие што сега се вработени, но, примарната цел е создавање на можности за вработување; да се прикаже, но, не и нужно да се гарантира *правото на работа*“ (Dean, 2004:191).

Поради ова, не постои согласност во тоа дали корпоративни режими се одликуваат со засебен, автономен активен пристап или тој претставува комбинација на веќе постојните.

### **Заклучок**

Англосаксонските земји во кои, компаративно посматрано, социјалните трансфери се пониски, се карактеризираат и со ниски издатоци за активната со-

---

<sup>57</sup> Имено, стана очигледно дека извесни лица што биле вработени на ниско платени работи не остварувале право на РМИ, па всушност не биле мотивирани да се вработат. “Поправо, лицето што во 2000 година заработувало 442 евра т. е. 0,5 SMIC го губи правото на РМИ (350 евра) по одбивање на надомест за сместување). Бидејќи РМИ овозможува добивање на надомест во стока, особено за децата, предноста на вработување во стварност е многу ниска, ако воопшто и постои” (Mandin C., Palier B., 2003:47). Од тие причини се предложило државата да субвенционира извесен надомест (ППЕ) на лицата што остваруваат низок доход за да не бидат всушност депривирани во однос на корисниците на РМИ.

цијална политика. Нивните дефанзивни стратегии на активирање имаат парцијален карактер бидејќи се доминантно насочени кон корисниците на социјална помош. Причина за ова произлегува од потребата за понатамошно намалување на трошоците за социјален надомест и општите буџетски издатоци за социјална сигурност, односно пренесување на одговорноста за социјалните ризици врз индивидуално ниво.

Социјалдемократските земји, напоредно со развиената пасивна социјална политика (компаративно највисоко ниво на социјален надомест) се одликуваат и со највисоки издатоци за активни мерки, како и со универзалната политика на активирање. Во нив се принципите на политика на активирање, исклучок е работоспособната популација (без оглед на тоа дали е вработена или не), насочени и кон младите, долготрајно невработените и старите лица. Кога се во прашање корисниците на социјална помош (или пошироко, социјално исклучените), тие, освен партиципација во одделни проектирани програми на социјално вклучување, партиципираат и во програмите, таргетирани кон општата популација. Корпоративните земји, позиционирани меѓу англосаксонски и социјалдемократски кога се во прашање издатоците за активни социјални мерки. Во нив лицата што претходно биле вработени (а потоа останале без работа) имаат битно поинакви права во однос на лицата што не биле вработени. Мерките за активирање во нив не го следат единствениот, кохерентен образец.

Мошне значајна корелација (на ризикот од) на сиромаштија (на висока стапка во англосаксонскиот свет, потоа во континентален, па потоа во социјалдемократски) и социјални мерки упатуваат на нужноста од обезбедување на одреден минимален материјален доход (безбедносни мрежи) за лицата што се сиромашни и/или кои се изложени на ризикот од сиромаштијата. Освен доходовниот аспект, концептот на сиромаштија ги опфаќа, меѓу другото, и димензиите на работа, на образование, на здравство, домување, како и пристап до одредени права и на социјален сервис. Од тие причини, пасивните мерки не мора да бидат проследени со одредени додатни мерки, односно со активни социјални политики. Значењето на новата парадигма на активирање особено е во спрега со редуцирањето на социјалната исклученост, која се доведува во врска со потиснувањето на индивидуата на општествената маргина и нивна општествена изолација. Ова произлегува од тоа што со различни активни мерки се унапредува можноста и капацитетот за вработување и целосно учество во животот на општеството. Иако, најчесто до социјалната исклученост доведува токму екстремната сиромаштија, исклучени не мора да бидат само тие кои се материјално загорени, туку странци, мигранти, расни, верски и етнички малцинства.

*Литература*

Аврамовиќ Н. (2004), Реформи на социјална помош во САД и нивните ефекти во: А. Чекеревац (ур.), Социјална работа и социјална политика - Зборник на трудови VI (стр. 125-144). Белград: Факултет на политичките науки. ( Аврамовиќ *Реформе социјалне помоћи у САД и нивхови ефекти*. У: А. Чекеревац (ур.), Социјални рад и социјална политика - Зборник радова VI (стр. 125-144). Београд: Факултет политичких наука.)

Barbier, J. C. (2006), *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Rapport de recherche pour la DARES, Ministère du travail. Paris: Centre d'Etudes de l'Emploi.

Barbier, J. C. (2004), *Activating Social Protection and the Employment Insurance*. Berlin Meeting, WZB, May 24-25, 2004.

[www.pes.org/downloads/Activating%20 social protection and employment insurance JC Barbier.pdf](http://www.pes.org/downloads/Activating%20social%20protection%20and%20employment%20insurance%20JC%20Barbier.pdf), mart 2007 godina.

Barbier, J. C. (2003), *The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?* In: L. Magnusson, P. Pochet and J. Zeitlin (eds.), *Opening the Method of Coordination; the case of the EES*.

<http://eucenter.wisc.edu/OMC/Summer03Conf/barbier.pdf>, maj 2007 godina.

Dean, H. (2004), *The Implications of Third Way Social Policy for Inequality, Social Cohesion, and Citizenship*. In: J. Lewis and R. Surender (eds.) *Welfare State Change – Towards a Third Way?* (p. 182-206). Oxford: Oxford University Press.

Dean, H. (2006), *Activation Policies and the Changing Ethical Foundations of Welfare*. A draft for a plenary paper to be presented at a conference „Activation Policies in the EU“, organized by ASPEN/EUIT, Brussels, 20-21 October 2006.

Eransus, B. P. (2003), *Activation Policies and Basic Income Schemes. From welfare to Workfare? or Work for Welfare? The Experience of Southern European Countries*. Universidad Publica de Navarra: Department of Social Work.

[www.socsci.aau.dk/ccws/conference-2004/papers/Begona-Perez.pdf](http://www.socsci.aau.dk/ccws/conference-2004/papers/Begona-Perez.pdf), mart 2007 godina.

European Social Network (2006), *Social and Employment Activation*. A briefing paper by the European Social Network.

[http://www.socialeurope.com/inclusion/alldownloads/activation/ESN.S&E%20Activation2%5 BENG%5Dsm.pdf](http://www.socialeurope.com/inclusion/alldownloads/activation/ESN.S&E%20Activation2%5BENG%5Dsm.pdf), mart 2007 godina.

Jorgensen, H. Pascual, A. S. (2006), *Supranational Regulation and the Politics of Identity: the Case of Activation Policies*. A conference „Activation Policies in the EU“, organized by ASPEN/EUIT, Brussels, 20-21 October 2006.

<http://aspen.fss.uu.nl/conference/conferencePapers.php>, mart 2007 godina.

Larsen, J. E. (2005), *The Active Society and Activation Policy*.

[www2.ihis.aau.dk/gep/publicationer/nr4.pdf](http://www2.ihis.aau.dk/gep/publicationer/nr4.pdf), maj 2007 godina.

Mandin, C. Palier, B. (2003), *Policy Maps – France*.

[http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/secondyearreports/policymaps/francepolicyma ps.pdf](http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/secondyearreports/policymaps/francepolicymaps.pdf), septembar 2006 godina.

OECD (2005), *The Active Social Policy Agenda*.

[www.oecd.org/socialmin2005](http://www.oecd.org/socialmin2005), mart 2007 godina.

Pinker, R. (1974), *Socijalna teorija i socijalna politika*. Zagreb: Savez društava socijalnih radnika Socijalističke Republike Hrvatske. (Pinker, R. (1974), *Socijalna teorija i socijalna politika*. Zagreb: Savez društava socijalnih radnika Socijalističke Republike Hrvatske.)

Soede, A. J. Vrooman, J. C. Ferraresi, P. M. Segre, G. (2004), *Unequal Welfare States*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.

Вуковић Д. (2005), *Социјална сигурност и социјални права*. Белград: Факултет на политичките науки. (Вуковић, Д. (2005), *Социјална сигурност и социјална права*. Београд: Факултет политичих наука.)

## ПОДДРШКАТА НА УНДП НА АКТИВИТЕ ПРОГРАМИ ЗА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ ВО МАКЕДОНИЈА - УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА И СОЦИЈАЛНАТА ВКЛУЧЕНОСТ НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ

*Матилда Димовска, УНДП Скопје  
и Николас Медок, УНДП Братислава*

### **Апстракт**

*УНДП инвестираше во создавање на можности за вработување во Македонија. Ова отпрво беше создавање на краткорочни работни места, но од 2003 година се истакнати акции кои создаваат одржливи работни места. Поддршката на УНДП на активните програми за пазарот на трудот примарно е насочено кон подобрата ефикасност на пазарот на трудот, но унапредувањето на социјалната вклученост е исто така важна цел. Подобрувањето на проектот и изведбата на постоечките мерки јасно дека ќе бидат важни, особено како основа на пристапувањето на Владата кон идната помош на ЕУ кои се однесуваат на невработеноста и на акциите на невработеноста. Покажувајќи дека активните мерки за пазарот на трудот имаат позитивни влијанија е битно во прикажувањето на тоа дека трошокот е оправдан. Заради тоа е суштински системот на проценка за сите активни програми за пазарот на трудот.*

### **Вовед**

Со поддршката на активните мерки за пазарот на трудот како најважен елемент, социјалната вклученост е клучен столб на помошта на Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) во Македонија. УНДП инвестираше во создавањето на можностите за вработување. Ова отпрво беше создавање на краткорочни работни места, но од 2003 година, се истакнати акции кои создаваат одржливи работни места. Ова вклучува субвенции за плати, стажирања, подготовка на поединечни планови за вработување, стручно образование, а во последно време, поддршка за самовработување. Сите дејствија беа во партнерство со Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за услуги за вработување.

Овој труд ја разгледува поврзаноста помеѓу социјалната политика и ефикасноста на пазарот на трудот во изборот и проектирањето на активните мерки за пазарот на трудот имплементирани од страна на УНДП во Македонија. Тој ја испитува изведбата на овие активни мерки за пазарот на трудот до денес и го поставува предложениот приод во годините кои доаѓаат.



Контекстот на политиката за активните програми за пазарот на трудот

Политиката и стратегијата и планираните дејствија на Владата на Македонија за ублажување на вработувањето и невработеноста се поставени во една серија на поврзани трудови:

Владината програма 2006 (*Програма на Владата на Република Македонија 2006-2010*<sup>58</sup>). Во поглед на вработувањето и невработеноста, таа ги нагласува мерките на страната на побарување, главно порастот, на странското директно вложување, развојот на приватниот сектор, унапредувањето на малите и средните претпријатија, воспоставувањето на центри за поддршка на бизнисот и промените на бизнис средината. Покрај тоа, постои фокус на зголемената флексибилност на пазарот на трудот, а од тука и на промените на законодавството за вработување.

Стратегија за вработување октомври 2006 година (*Национална стратегија за вработување 2006-2010*). Оваа исто така има нагласување на страната на побарување, но покрај тоа се зафаќа со неформалната економија и безбедносните социјални мрежи. Таа ги вклучува мерките за зафаќање со невработеноста на младите (преку обука и стажирање), долгорочната невработеност (обука и работна практика), невработеноста кај жените (образование, претприемништво и објекти за грижа на децата), ранливите групи (постари работници, етнички групи, инвалиди). Исто така постои и покритие за образование и обука.

Национален акционен план за вработување 2006-2008 година (ноември 2006 година). НАПВ (Националниот акционен план за вработување) продолжува со фокусот на страната на побарување, но исто така ги одредува дејствијата на снабдувачката страна произведени од стратегијата за вработување, вклучувајќи обука, учење во текот на целиот живот; подобра грижа за децата која ќе им овозможи на родителите повторно влегување во работната сила; дејствија наменети за постарите работници; начини на зафаќање со невработеноста кај жените и подобрување на стапката на учеството на жените; и подобро ускладување на вработувањата.

Оперативен план 2007, декември 2006 година (*Оперативен план на Владата за вработување*). Ова е акциониот план за распределување на буџетското финансирање за 2007 година за активните програми за пазарот на трудот. Тој ги вклучува јавните работи (1.000 луѓе, плус 500 луѓе во градежните проекти и проектите на животната средина); самовработувањето (за 500 невработени од неразвиени региони и млади на возраст под 28 години); поддршка на млади луѓе преку волонтерство под стажирање (600 луѓе); субвенции за плати за враќање на родителите во работната сила, инвалиди, сирачиња; и обука за „познати“ работодавачи (3.000) и преку клубови за работа за јазици и вештините на ИТ (2.000). Ова ќе биде постигнато со Оперативниот план за 2008 година кој ќе ги распредели буџетските средства за 2008 година.

---

<sup>58</sup> <http://www.vlada.mk/Assets/program%20of%20the%20government%202006-2010.pdf>

*ИПА4 Оперативна програм за развој на човечките ресурси 2007-2013* (август 2007, нацрт). Оперативната програма ја обезбедува основата за помош при пристапување и програмирање под компонентата 4 од Инструмент за помош пред пристапување на ЕУ (ИПП). Таа е многугодишна индикативна програма уредена според 4 оски на приоритет, со главен фокус на вработувањето на оската 1 - вработување. Главните дејствија на страната за снабдување на оската 1 се во однос 1.3 (*Зафаќање со ситуацијата во пазарот на трудот на младите луѓе, жените и оние кои се долго време невработени*). Во склад со својот наслов, овој труд ги дефинира целните групи и ги поставува целите како *интегрирање на младите луѓе во пазарот на трудот, намалување и спречување на долгорочна невработеност и зголемување на стапката на вработеноста кај жените*.

Акцентот на активните мерки на пазарот на трудот (АМПП) во Оперативниот план и Оперативната програма ИПА4 е во спротивност на минатата работа на Владата во оваа област. Всушност, до неодамна во Македонија беше ограничено користењето на АМПП и секако, помеѓу 1996 и 2002 година, трошокот за АМПП беше само 0.05% од БНД, во споредба со 0.7% во земјите на ОЕЦД. Таа се зголеми од 2002 година, во голема мерка заради финансирањето од донатори.

Во склад со политиките дадени во овие документи, Владата на Македонија направи значителни промени на легислативата за пазарот на трудот со цел за зголемување на флексибилноста<sup>59</sup>. Како резултат на тоа, претходно строгата легислатива за пазарот на трудот е значително релаксирана, главно преку намалување на плаќањата за прекините, отстранувањето на ограничувањата на договорите на одредено време, намалените обврски за плаќање на боледување и либерализацијата на прекувремената работа.

Социјалната вклученост и поддршката на УНДП на Македонија

Невработените се помеѓу социјално најисклучените групи во Македонија. Резултатите од пазарот на трудот во Македонија се добро документирани<sup>60</sup>: невработеноста е крајно висока (36% во 2006 година), со висока и со долгорочна невработеност кај младите. Таа е највисока помеѓу етничките малцинства (албанското, ромското и бошњачкото) и за оние со само 3-4 години средно образование (55%). Стапките на активност<sup>61</sup> се ниски (55% во 2006 година, во споредба со 65% во новите земји-членки), како и стапките на вработувањето (34% во 2005 година спрема 56% во новите земји-членки) со, во двата случаи, послаби резултати за жените и етничките малцинства. Стапките на создавање на работни места, уништување и прометот се ниски во апсолутна смисла и во споредба со другите земји во транзиција (1% создавање на работни места и стапки на уништување во текот на периодот од 2002-2004). Заради тоа не е изненадување дека 75% од анкетираниите на Истражувањето за рано

---

<sup>59</sup> Види Закон за работни односи (2005) и Закон за агенции за привремено вработување (2006).

<sup>60</sup> Види ја на пример Меѓународната организација на трудот и Советот на Европа (2006). Национален преглед на политиката за вработување во поранешната југословенска Република Македонија, октомври (нацрт).

<sup>61</sup> Делот на активната популација (вработени и невработени) од вкупната популација над возраст од 15 години.

предупредување на УНДП<sup>62</sup> ја наведоа невработеноста како *примарна* загриженост.

Социјалната вклученост<sup>63</sup> е премногу болна тема на агенциите на ОН и УНДП во Македонија и ова има материјално влијание врз програмите имплементирани од страна на УНДП во следните години. Социјалната политика во Македонија, а оттаму и националниот пристап на социјалната вклученост и исклученост, е секако со зголемено влијание од Европската унија. Тоа има директно влијание на дејствијата кои е потребно да се преземат од страна на Македонија во вработувањето и другите интервенции кои се насочени за развивањето на човечките ресурси. Сеопфатно, и во склад со стратешките цели на Комисијата, социјалната политика на Европската унија има две приоритетни области на делување: прво, движење кон целосна вработеност и, второ, справување со сиромаштијата и проширување на еднакви можности за секого во општеството.

Како одговор на тоа, Македонија, како земја кандидат ќе мора да подготви два документа за да покаже како ќе одговори во овие приоритетни области:

*Документот за заедничка проценка (ДЗП)* за вработување ги дефинира приоритетите на вработувањето и пазарот на трудот. Тој претставува еден договорен збир на целите за вработување и пазарот на трудот кои се неопходни за унапредување на трансформацијата на пазарот на трудот во земјата. Покрај тоа, тој ги истакнува чекорите кои треба да се преземат во имплементацијата на Европската стратегија за вработување; и

*Заедничкиот меморандум за социјална вклученост (ЗМСВ)* го претставува приодот на земјата кон социјалната вклученост. Тој ги истакнува основните предизвици во зафаќањето со сиромаштијата и социјалната исклученост и ги прикажува дејствијата кои ќе ги преведат целите на ЕУ во национални политики.

Додека *вработувањето и социјалната вклученост* се разгледани во посебни документи, очигледно е дека постојат внатрешни врски и дека политиките на пазарот за труд и, оттаму, *активните програми за пазарот на трудот, се очекува да придонесат за социјалната вклученост*. Ова е веќе случај сè додека програмите за активен пазар на трудот придонесуваат за намалување на невработеноста, а со тоа и за намалување на сиромаштијата. Сепак,

---

<sup>62</sup> <http://www.undp.org.mk/default.asp?where=weblinks&link=95>

<sup>63</sup> *Социјалната исклученост* е процес каде одредени поединци се турнати на работ од општеството и се целосно спречени да учествуваат заради нивната сиромаштија, или недостатокот на основни надлежности и можности за учење во текот на целиот живот, или како резултат на дискриминација. Ова нив ги оддалечува од вработувањето, приход и можности за образование како и од мрежите и активностите на општеството и заедницата. Тие имаат мал пристап до органите на власта и одлучувањето и на тој начин често се чувствуваат немоќни и без можност да имаат контрола врз одлуките кои се одразуваат на нивните секојдневни животи. *Социјалната вклученост* е процес кој осигурува дека оние во ризик од сиромаштија и социјална исклученост добиваат можности и средства кои се неопходни за целосно учество во економскиот, општествениот и културниот живот и да го уживаат стандардот на живеење и благосостојба кои се сметаат за нормални во општеството во кое живеат. Тоа осигурува дека тие имаат поголемо учество во донесувањето на одлуки кои влијаат на нивните животи и пристапот до своите основни права.

прогресивното усвојување на целите на социјалната политика на ЕУ од страна на Македонија ја прави врската на социјалната вклученост појасна и значи дека, заедно со зголемената ефикасност на пазарот на трудот, таа станува централна цел на активната политика на пазарот на трудот.

Активни програми за пазарот на трудот и ефикасноста на пазарот на трудот

Целта на подобрувањето на ефикасноста на пазарот на трудот преку активните програми за пазарот на трудот вклучува голем број на различни елементи. Тие може да вклучат справување со лошо поврзаните вештини низ стручното образование и обука; и зафаќање со информациските празнини и локациските поврзувања преку информации за работа и услуги за ускладување со работните места. Тоа типично исто така вклучува реакција на акутната невработеност кај младите, жените и оние кои се долгорочно невработени. Ова е типично преку пакет на мерки кои може да вклучат субвенции за плати, обновена обука и во случајот на млади луѓе, стажирања. Тие се упатуваат како *мерки на страната која снабдува* бидејќи тие се проектирани да влијаат и на квалитетот и на цената на снабдување на работна сила.

Покрај тоа постојат други активни мерки за пазарот на трудот кои главно се одразуваат на барањето за работна сила и заради тоа нивната категоризација е како *акции на страната која побарува*. Тие вклучуваат поддршка на самовработувањето (кое, преку поддршка на основањето на мали и средни претпријатија се очекува да доведе до зголемена вработеност) и програми за јавни работи. Последно наведените се користат за да се создадат краткорочни работни места во областите каде што се искусуваат остриците од невработеноста и на тој начин, додека тие имаат економски цели, тие исто така делуваат како мрежи на социјална безбедност. Ова јасно пружа оправдување на социјалната политика за нивната имплементација. Тие често имаат делотворни резултати во тоа што тие нормално ја вклучуваат рехабилитацијата на инфраструктурата од мал размер и/или чистење или поправка на заедничките објекти или јавните простори.

Покрај тоа, вообичаени се комбинирани и мултикомпонентните активни мерки на пазарот на трудот. Така на пример, субвенциите за платите и повторната обука може да се понудат на одредени целни групи, а постојат движења во Македонија за комбинирање на јавните работи со повторната обука, така што учесниците добиваат вештина која може да се продаде, како и добивање на работно искуство.

Меѓутоа, постојат комбинирани одлуки во изведбата на активните програми на пазарот на трудот. Неколку земји во транзиција имаат систематски аранжмани за нивната проценка и поради тоа систематското известување за изведувањето е тешко (Македонија сè уште нема такви аранжмани). Направените проценки дадоа голем број на одлуки, некои од нив се конфликтни, а резимето на проценките е прикажано во табела 1.

**Табела 1: Активни програми за пазарот на трудот: резиме на избрани заклучоци на проценката**

	<i>Севкупно</i>
Светска банка <sup>64</sup>	Повеќе позитивно влијае кога има пораст. Трошоци за АППТ: Земјите на ОЕЦД 0.75% од БНП, земјите во транзиција околу 0.25% од БНП.
Бугарија <sup>65</sup>	Позитивни нето влијанија <sup>66</sup> од сите тестирни програми (во поредок на опаѓање на влијанието: самовработување, субвенции на плати, работни здруженија, обука и повторна обука и привремено вработување <sup>67</sup> . <u>Образование</u> : учесниците со основно образование или пониско образование имаат повеќе корист отколку другите групи. <u>Возраст</u> : оние на возраст <30 и >44 имаат повеќе корист од привременото вработување, самовработувањето и обуката. <u>Целна група</u> : долготрајно невработените имаат многу поголема корист отколку краткотрајно невработените од привременото вработување и обука
Светска банка <sup>68</sup>	Ги покрива сите АППТ во Република Чешка, Унгарија, Полска и Турција. Сите проценети мерки имаат позитивни ефекти на некои подгрупи од населението. Жените општо имаат повеќе корист отколку мажите во активните програми за пазарот на трудот. Младите луѓе имаат корист од обуката и субвенциите за плата Ниско квалификуваните и ниско образуваните работници имаат корист од повторната обука, субвенциите за плата и самовработувањето.
ОЕЦД <sup>69</sup>	Докази од искуството на земјите на ОЕЦД.

<sup>64</sup> Betcherman, G; Olivas, K и Dar, A (2004) Влијанија на активните програми на пазарот на трудот: нови докази од проценките со особено внимание на земјите во развој и во транзиција. Светска банка, Документ за дискусијата за социјална заштита Серија 0402, јануари.

<sup>65</sup> Министерство за труд и социјална политика на Бугарија (2005) Проценка на нето влијание на активните програми на пазарот на трудот, јули.

<sup>66</sup> Нето влијание=брuto влијание – загуба на мртв терет – ефект на замена - ефект на преместување.

<sup>67</sup> Проценката е водена во 2005 година, но се однесува на изведбата на АППТ-ите во 1998 година.

<sup>68</sup> Fretwell, David; Venus, Joseph и O’Leary, Christopher (1999). Проценување на влијанието на активните програми за пазарот на трудот: резултати од теренски студии во Европа и Азија. Документ за расправата за социјалната заштита серија 9915. Вашингтон ДК, јуни.

<sup>69</sup> Martin, John. P (2001). Што функционира помеѓу активните политики на пазарот на трудот: доказ од искуството на земјите на ОЕЦД. Економски студии на ОЕЦД број. 30.

	<i>Услуги за вработување</i>	<i>Обука</i>
Светска банка	Позитивни резултати (освен во областите на растечка невработеност), особено доколку има економски пораст. Трошоци за ниските групи. Главните влијанија се на времетраењето на невработеноста, вклучувајќи ги групите кои имаат подолготрајна невработеност.	Позитивни ефекти на вработувањето (особено во земјите во транзиција), и некои позитивни ефекти во заработувачките.
Бугарија		Ниски трошоци по дополнителна работа. Обука со гарантирана работа на крајот најдобро функционира кај оние со ниско образование, додека обуката без работа најдобро функционира кај младите луѓе. Нема значителни него влијанија за оние со високо образование.
Светска банка	Позитивни ефекти во изнаоѓање на почетно вработување, но без влијание на платите.	Мало позитивно влијание врз вработувањето (освен во Турција). Влијанието е трајно во Полска и Унгарија.  Влијанијата се повеќе позитивни за млади луѓе и за средовечните и во областите на висока невработеност.
ОЕЦД	Им помага на сите невработени да најдат работа, но најсилен ефект кај жените и самохраните родители.	Им помага на жените кои повторно се вклучуваат и на самохраните мајки, но не на мажи во најдобра работна возраст и на постари работници

	<i>Повторна обука на работници по масовни отпуштања</i>	<i>Обука за млади</i>	<i>Субвенции за плати</i>
Светска банка	Ограничени докази за проценка. Многу позитивни резултати од помош на демобилизирани војници во Б и Х (значителни позитивни влијанија за сите подгрупи независно од возраста, полот или нивото на образование).	Главна слаба изведба: учесниците во обуката не беа подобри од контролните групи. Но нема проценки за обука на млади во земјите во транзиција.	Проценките од земјите во транзиција подеднакво негативни (т.е. нема нето вработување од добивките на заработувачката), но подобри резултати од земјите на ОЕЦД (каде субвенциите се користени како начин на проверка на работниците).
Бугарија	(работни здруженија). Трошок по работно место висок и ограничени докази до сега. Варијанта за привремено вработување.		Позитивно нето влијание за време на целото образование, категории според пол и возраст (освен постарите невработени).
Светска банка			Полска: позитивни и трајни влијанија, особено кога програмите се <6 месеци.  Нема трајни влијанија во Република Чешка и негативни влијанија во Турција и Унгарија.  Подобро функционира за оние со основно и средно образование.
ОЕЦД		Произлегува дека не помага на сиромашните млади луѓе	

	<i>Јавни работи</i>	<i>Самовра- ботување</i>
Светска банка	Главна нема докази за приврзаност кон зголемена работна сила или зголемена веројатност на вработување, иако има докази за зголемена вработеност кај најсиромашните групи. Исто така, проценките во Словачка, Словенија, Украина и Македонија укажуваат на позитивно влијание на транзицијата во вработувањето веднаш по завршувањето на програмата (но нема позитивни ефекти во колку не се најде работа во рок од 3 месеци). Но многу високи поединечни трошоци.	Се зафаќа ниско и така користите се натрупуваат на мала подгрупа на потенцијални корисници. Придружени со високи стапки на деловен опстанок.
Бугарија	Најниско севкупно влијание, но значителни позитивни нето влијанија за долгорочните и постарите невработени, оние со ниско образование и оние кои живеат во области на висока невработеност.  Трошокот по учесник е многу повисок отколку другите мерки.	Ги привлекува главно неодамна невработените. Силни позитивни влијанија.
Светска банка	Негативни влијанија на заработувачките и на вработувањето. Вработувањето на младите негативно погодено со учеството и не помага на долго невработените повторно да влезат на нормални работни места.	Влијанијата на вработувањето и вработеноста се позитивни, работниците на средна возраст и постарите користат повеќе од младите луѓе. Малку поголемо влијание на долгорочно невработените.
ОЕЦД	Помага на многу осиромашените групи на пазарот на трудот, но не на највозрасните невработени.	



### Поддршката на УНДП на активните програми за пазарот на трудот во Македонија

По 2003 година, во последните години УНДП во Македонија имплементираше пет активни програми за пазарот на трудот (види табела 2)<sup>70</sup>.

Табела 2: Програми на УНДП за вработеност и невработеност

Наслов	Дата на започнување	Дата на завршување	Буџет (УСД) милиони	Целни групи	Партнери за имплементација
Програма за општинска поддршка, фаза 1 & 2	август 2004	декемвр и 2006	\$2,70	Многу долго време невработени, невработени млади луѓе и оние со неколку образовни квалификации, со фокус на жените и малцинствата.	Локални власти и општинска администрација, приватни и правни лица од граѓанскиот сектор
Посредување при вработување за високо образование невработени млади луѓе	септемвр и 2005	септември 2007	\$1,00	Високо образовани невработени млади луѓе без претходно вработување, и официјално регистрирани невработени млади со средно образование	Локални власти, бидејќи се одговорни за локалниот економски развој, но исто така и локалните бизниси бидејќи тие се генератори на работни можности за подолготрајни работни места.
Програма за создавање на работни места (јавни работи и субвенции за плати)	септемвр и 2005	декемвр и 2007	\$1,95	Долгорочно невработени (>2 години) со средно образование или помалку; невработени млади луѓе (на возраст од 30 години и помалку), инвалиди и малцинства со средно или високо образование, кои активно барале работа повеќе од 12 месеци	Општини; Министерство за труд и социјална политика, Националната агенција за вработување и нејзината локална мрежа на центри за вработување

<sup>70</sup> Практиката на социјалната вклученост во Канцеларијата на УНДП во Македонија е одговорна за дејствијата на вработеност и невработеноста.

Партнерства за генерирање на вработување (самовработување)	2005	2007	\$ 0.80	Корисници на социјален надомест за невработеност	Општини; Националната агенција за вработување и нејзината локална мрежа на центри за вработување
Само-вработување	март 2007	декемвр и 2007	\$1,19	500 луѓе – долгорочна невработени (>5 години), корисници на надоместоци за помош на невработеност, <28 годишна возраст.	Агенција за услуги за вработување и нејзината локална мрежа на центри за вработување.  Агенција за унапредување на претприемништвото

Централниот елемент на поддршката на УНДП во олеснувањето на вработувањето и невработеноста беше во пробните мерки со поглед на последователната репликација и зголемување. С# повеќе ова е во соработка со главните институции на пазарот на трудот ( Министерство за труд и социјална политика и Агенцијата Агенција за услуги за вработување) и, секако, поддршката на УНДП на самовработувањето е по директно барање на Министерството.

На кратко, овие програми ги вклучуваат следниве дејствија:

Програма за општинска поддршка, фаза 2, комбинација на обука на работното место и субвенции за плати, имплементирани во соработка со локалните власти и приватниот сектор.

Посредување при вработување за високообразовани невработени млади луѓе: на млади невработени луѓе на возраст од помалку од 30 години им беа дадени волонтерски стажирања во компании од приватниот сектор.

Создавање на работни места: користење на јавни работи за создавање на работни места за неквалификувани, додека, истовремено, се подобрува физичката и социјалната инфраструктура. Целната група беше од регистрирани долгорочно невработени со средно или пониско образование. Една поврзана програма на субвенции за плати исто така ги имаше за цел оние од 30 годишна возраст и под неа, со средно или високо образование, без работно искуство и оние кои активно барале работа подолго од 12 месеци.

Самовработување: обука на потенцијални претприемачи во бизнис планирање и менаџмент. Најдобрите идеи се селектирани пред помошта за регистрирање на вклучените компании. Грантовите за започнување и користите се обезбедувани за да се овозможи претприемачот да ги преживее раните фази на бизнисот.

### **Изведбата на активните мерки за пазарот на трудот во Македонија**

Како што е нагласено, овде нема систематска проценка на активните мерки за пазарот на трудот од страна на владата или од страна на донаторите и другите меѓународни организации. Меѓутоа, помошта која е имплементирана од страна на УНДП беше неодамна проценета<sup>71</sup> со, на кратко дадените, следни заклучоци и препораки:

*Севкупно:* треба да се водат проценки (во најголем број на случаи за проценки на нето влијание) на сите програми за вработување.

*Субвенции за плати:* програмите не беа ефективно насочени, но сепак, некои од фирмите учеснички ја користеа програмата за зафаќање со недостатоците на квалификувани. Во иднина фокусирање на компонентата на обуката.

*Волонтирање.* Програмата се зафаќа со заштитираните групи и го одразува отсуството на служба за кариери (и би било подобро наместо тоа да се изгради таа служба). Програмата треба да биде проширена на оние кои го напуштаат училиштето и на другите кои влегуваат во пазарот на трудот и на работодавачите од кои е побарано да обезбедат „одредена и потврдена“ обука на стажантите. Се забележа дека учесниците имаа значително подобра шанса за да бидат вработени за една година по програмата отколку оние кои не учествуваа. Сепак, постоеше загриженост дека некои од стажантите беа поставени на работа која не бара ангажирање и според тоа не ги искористија своите вештини.

*Јавни работи.* Има успешно креирани привремени работни места и вредни подобрувања на инфраструктурата, но, во иднина, треба да обезбеди стручна обука во согласност со јавните работи. Се заклучи дека нема причина „...за продолжување со компонентата на јавните работи во политиката на пазарот на трудот“ и дека треба да биде користена само кога исто така има обука која води до квалификација. Понатаму се дојде до заклучок дека јавните работи треба да им служат на функциите и на унапредувањето на социјалната вклученост во ефикасноста на пазарот на трудот.

*Самовработување.* Се фокусира на подгрупите на невработените кои покажуваат способност за самовработување и го одбегнуваат користењето на овој вид акција заради социјални цели. Се фокусира на деловните предлози со добри изгледи со цел да се вклучат банките во почетното финансирање.

Како одговор на овие заклучоци, проценката налагаше дека главното користење на активните мерки за пазарот на трудот во Македонија треба да бидат во обезбедување на поддршка за хендикепираните групи и во градење на обука и институции (истакнувајќи дека приоритет и понатаму остана во развивањето на вештините на работната сила). Таа препорача дека идните интервенции треба да имаат јасни цели и тврдеше дека ефективно наочување на активните мерки на пазарот на трудот за ранливите луѓе не може да се извршат без многу поголеми вложувања од Службите за вработување. На крајот, таа истакна „еден силен

---

<sup>71</sup> УНДП Македонија (без дата). Програма за вработување на УНДП: среднорочна проценка.

случај“ за мерките специфично насочени на препознатливите групи, вклучувајќи ги хендикепираните или етничките малцинства, и предложи дека помошта на овие групи може најдобро да биде во форма на субвенционирано вработување, со обезбедување на обука онаму каде што е соодветно.

Како што е нагласено, не постои систематска проценка на активните мерки на пазарот на трудот имплементирани под Оперативниот план 2007, и ова секако значи дека ниту Министерството за труд и социјална политика, ниту Агенцијата за услуги при вработување може да дадат извештај за изведбата на мерките. Сепак, веќе постојат некои анегдотски докази добиени од состаноците со одговорниот персонал на персоналот на Агенцијата за услуги при вработување на локално ниво. Како заклучок, тие се следниве:

*Јавни работи.* Некои од учесниците сакаат да се здобијат со вештини, а не само да имаат ниско квалификувана работа според оваа програма. Некои од задачите под јавните работи вклучуваат барања на вештини и оттаму потенцијалните учесници се исклучени од недостатокот на соодветни вештини.

*Самовработување:* постои голема побарувачка да се учествува, со целните броеви кои се достигнати со исклучување на оние кои точно не се вклопуваат во критериумот на селекцијата. Но, примената на овие критериуми (сиромашни области, 5 години невработени и оние на помала возраст од 28 години) значи дека оваа целна група може да не одговара најмногу на самовработувањето и дека бизнис-идеите не се неопходно најјаките. Постојат одредени докази дека некои од оние кои се квалификуваат да учествуваат веќе имаат претпријатија во сивата економија и сакаат да ја користат програмата за да ги озваничат своите бизниси.

*Субвенции за плати:* кандидатите за субвенции за плати наменети за охрабрување на повторното влегување на работа на самохраните родители беа значително од оние за кои потенцијалните работодавачи не се заинтересирани да ги најмат. Тие типично имаат ниско образование и големи социјални проблеми (вклучувајќи шаблони на злоупотреба на дрога).

### **Заклучоци и идни чекори**

Идната поддршка на УНДП на активните програми за пазарот на трудот ќе се засноваат на начелото дека ваквите мерки ќе ја подобрат ефикасноста на пазарот на трудот, ќе придонесат за социјалната вклученост и ќе помогнат на владата да пристапи кон дополнително финансирање од Инструментот на ЕУ за помош пред пристапувањето. Примената на овие три усогласени критериуми претставува промена во потенцијалот за и придонесот кон теоријата на социјалната вклученост со што повеќе станува како основа за избор на мерка отколку како во минатото, еден од резултатите од користењето на активните мерки на пазарот на трудот.

Подобрувањето на дизајнот и изведувањето на постоечките мерки секако дека ќе биде важно. Секако дека има домен за подобрување преку промените на дизајнот и изведувањето на постоечките мерки кои не само ќе го подобрат изведувањето на програмите и нивните влијанија, туку исто така ќе им овозможат

на апликациите за ИПА финансирање во нивното издигнување и повторување. Ова би било врз основа на тоа дека тие не се само пробани и тестирани, тие исто така беа модифицирани како одговор на лекциите на искуството. Покрај тоа, новите мерки ќе бидат пробно тестирани заради истата намера – да се развијат низа докажани дејствија.

Виртуелното потпирање на сите активни програми за пазарот на трудот е потреба за вештините на повторната обука и преквалификацијата. Аранжманите за повторна обука на возрасните треба сè уште да се финализираат (и се чека ратификацијата на нацртот на *Законот за учење преку целиот животен век*). Краткорочната повторна обука секако е централниот елемент на подобрена пазарна ефикасност и клуч за коригирањето на несовпаѓањата на вештините. Како таква, таа на пример, ќе биде елемент во зголемувањето на вработувањето кај жените и ќе биде главна мерка за справување со долгорочната невработеност каде губењето на вештините, а оттаму и акутното несовпаѓање на вештините е широко распространето.

На крајот, покажувајќи дека мерките за активниот пазар на трудот имаат позитивни нето влијанија (или, во случајот, на поддршка на самовработувањето, дека новите претприемачи се појавуваат како резултат на помош) ќе биде очигледно битно во прикажувањето дека трошоците од домашните извори и од страна на донаторите се оправдани. Ова е барање за сите активни програми за пазарот на трудот, а не само за оние кои се имплементирани од стран на УНДП. Методологијата и процедурите за проценка сега се формулирани и првично ќе бидат применети на акции поддржни од УНДП. Меѓутоа, намерата е секако дека кога еднаш се пробани во проценката на програмите на УНДП, тие ќе се користат од страна на Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за вработување во проширувањето на проценката и сите активни мерки за пазарот на трудот во Македонија.

## ПРОГРАМИ И СТРАТЕГИИ ЗА АКТИВАЦИЈА И ВРАБОТУВАЊЕ НА КОРИСНИЦИ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Сузана Борнарова  
Институт за социјална работа и социјална политика  
Филозофски факултет, Скопје

### 1. КОНЦЕПТОТ “ОД СОЦИЈАЛНИ БЕНЕФИЦИИ КОН ВРАБОТУВАЊЕ” ВО МЕЃУНАРОДЕН КОНТЕКСТ

Во литературата некои автори упатуваат на актуелните промени од пасивно користење на социјалните бенефиции кон активација во социјалната заштита, притоа разликувајќи ги концептите “бенефиции условени со работа”(workfare) наспроти “активни политики на пазарот на трудот” (active labour market policies) или “активација” (activation), додека други автори не прават разлика меѓу овие концепти. Концептот “workfare”(бенефиции условени со работа) отсекогаш добивал политичка конотација во меѓународни рамки, а во изминатата деценија овој термин е особено злоупотребуван од страна на оние кои се противат на политиките кои според нив ја поткопуваат основата за добивање помош заснована на пристапот на права. Во европски рамки терминот “workfare” често го користат креирачите на политиката кога се обидуваат да објаснат што новата политика всушност не е. Само политичката десница во САД сеуште го користи овој термин при описот на политиките кои тие отворено ги застапуваат.

Глобално, социјалните политики во областа на вработувањето можат да се групираат во четири катетории:

- *Пасивни мерки*: исплата на надоместок за невработеност (и по основ на осигурување и преку проверка на приход “means testing”) на невработените лица. Случајот со надоместокот за невработеност бара особено внимание. Но, во исто време, се покажува дека достапноста на овој надоместок резултира со негативни ефекти кои вклучуваат: продолжување на периодот на невработеност, зависност од надоместокот, злоупотреба на системот од страна на лица кои погрешно ја прикажуваат својата животна ситуација и неактивност на корисниците на овој надоместок во однос на барањето работа. Дали и колку надоместокот за невработеност ќе придонесува кон поголема невработеност во основа зависи од успешноста на јавните агенции за вработување во борбата против злоупотребата на овие бенефиции и активирање на невработените лица на пазарот на трудот;

- *Програми за активација на пазарот на трудот*: вообичаено вклучуваат различни обуки, јавни работи и сл. Доколку не се добро таргетираны, вистинскиот ефект од овие програми во однос на враќање на невработените лица на пазарот на трудот, особено во ситуација на отежнати околности на овој пазар, е само маргинален;

- *Вработување на корисници на социјална заштита “welfare-to-work”*: карактеристика на овој концепт е што опфаќа повеќе инструменти на социјалната политика за поттикнување, помош и стимулирање на лицата од работна возраст кои се корисници на бенефиции (не само оние кои се регистрирани како невработени) да се вработат и да останат на пазарот на трудот. Основна карактеристика е што ги опфаќа не само регистрираните невработени, туку и останатите корисници на различни бенефиции од системот на социјална заштита (самохрани родители, лица со посебни потреби и др.). Оттука, “welfare-to-work” политиката, односно политиката за вработување на корисници на социјална заштита вклучува две цели: 1) развој на човечките ресурси (human resources development objective) и 2) поврзување со пазарот на трудот (labour market attachment objective), цели кои можат да се реализираат преку примена на различни мерки на обврска, стимулација, заштита и контрола;

- *Бенефиции условени со работа “workfare”*: во рамките на овој концепт правото на користење на социјалните бенефиции е условено со обавување одредени работи од страна на корисникот. Ова е универзален концепт кој се применува најчесто за работоспособните корисници на најниски социјални бенефиции. Основни карактеристики на овој концепт се реципроцитетот (барањето реципрочо да се врати со работа во замена за социјалните бенефиции) и примената на овој концепт само како последно прибежиште, односно само откако сите останати форми на поддршка не вродиле со успех во поглед на вработување на долгорочниот корисник на бенефиции од социјална заштита. Пред се поради елементот на “присила” кој го содржи, многу повеќе се спори оправданоста и ефектите од оваа политика, отколку што тоа се прави за другите мерки на социјалната политика кои се применуваат за работоспособните невработени лица (Joshua L., 2003).

### **1.1. Што опфаќаат програмите за вработување корисници на социјална заштита?**

Програмите за вработување корисници на социјална заштита се разликуваат во зависност од висината на паричните бенефиции, од поставените правила како и од услугите кои ги предвидува програмата. Различни државни служби можат да раководат со различни делови од системот на социјална заштита, додека дел од активностите или услугите може да биде доверен на реализација на приватни фирми или непрофитни организации преку склучување договори со државата “контрактирање”. Сепак, повеќето програми за вработување корисници на социјална заштита имаат некои заеднички елементи. Тие се:

**Временски ограничувања.** Се однесува на ограничувањата на временскиот период во кој семејството/корисниците можат да примаат одредени социјални

бенефиции. Најголем дел од програмите од овој вид поставуваат пократки временски ограничувања на периодот во кој индивидуата може да користи социјални бенефиции без при тоа да биде работно ангажирана или да учествува во некои активности чија цел е премин од социјалните бенефиции кон пазарот на трудот.

**Активности за премин од социјални бенефиции кон вработување.** Сите програми вклучуваат активности чија цел е да се интегрираат корисниците на пазарот на трудот. Активностите обично започнуваат со вршење проценка на индивидуалната ситуација, по што се применува некоја од следните можни мерки:

⇒ **Помош во барање на работа или посредување при вработување.** Корисниците на социјални бенефиции преку овие мерки стекнуваат основни вештини за барање работа, а воедно им се пружа директна помош при барањето работа. Во голем број програми е вклучено и посредување при вработување, преку кое корисниците директно се поврзуваат со работодавачите.

⇒ **Подготовка за работа.** Преку овие активности се врши подготовка за работа во однос на стекнување основни работни вештини, како на пример: навременост и точност, соодветен код на облекување, интеракција со претпоставените и соработниците на одредено работно место.

⇒ **Образование и обука.** И покрај тоа што се напушта елементот на екстензивно образование и обука пред стапување на работа, во повеќето програми се нудат можности за корисниците на социјални бенефиции да посетуваат училиште заради дополнителна едукација или да учествуваат во програмите за обука заради подобрување на своите вештини и зголемување на можноста за вработување.

⇒ **Програми за работа.** Овие програми предвидуваат можности за вработување за корисниците на социјални бенефиции, или преку стекнување работно искуство на доброволна, неплатена основа или субвенционирано вработување.

⇒ **Услуги за поддршка на корисниците.** Преку услугите за поддршка на корисниците им се пружа помош во текот на нивното учество во програмите за вработување и помош заради олеснување на транзицијата кон пазарот на трудот. Овие услуги обично подразбираат: обезбедување грижа за децата, здравствена заштита, помош во однос на транспорт до работното место, советодавни услуги, помош во однос на обезбедување на потребната работна облека и сл. Постојат и т.н. бенефиции за олеснување на транзицијата кои им се достапни на некогашни корисници на социјални бенефиции кои од системот на социјална заштита влегле на пазарот на трудот.

**Услови и санкции.** Во скоро сите програми за социјални бенефиции се воведуваат услови кои мораат да ги исполнат корисниците на бенефициите, или во однос на работно ангажирање или учество во активности чија цел е да се најде вработување. При тоа, се воведуваат различни видови казни за оние корисници



кои не ги исполнуваат условите од програмата, а кои се движат од делумно намалување на бенефициите, па се до нивно целосно укинување.

**Финансиски стимуланси.** Најголем дел од програмите за вработување корисници на социјална заштита нудат одреден вид финансиски стимуланси за да ги поттикнат корисниците да работат. Тие се често во форма на т.н. „earnings disregards“, мерка со која се занемарува дел од заработениот приход при пресметувањето на износот на социјалните бенефиции, со тоа овозможувајќи им на корисниците задржување на дел од износот на социјалната бенефиција и во периодот кога одат на работа (Brown A., 1998).

### **1.2. Програми за вработување на корисници со најкомплексни социјални проблеми “hard-to-serve”**

Голем дел од корисниците на социјална заштита се соочуваат со големи и различни пречки за вработување. Овие корисници се сметаат за корисници кои имаат најкомплексни социјални проблеми кои потешко можат да се надминат, па оттука и како корисници кои потешко можат да се вработат. Во принцип, програмите за вработување на корисници на социјална заштита се наменети токму за оваа категорија корисници. И покрај тоа што не постои универзална дефиниција со која би се опишала состојбата на оваа категорија корисници, тоа се обично оние кои имаат една или повеќе од следниве карактеристични проблеми: долгорочно користење на бенефициите; мало работно искуство или отсуство на било какво работно искуство; ниско образовно ниво; проблеми со болести на зависност; проблеми од областа на менталното здравје; историја на домашно насилство; кривични дела и т.н.

Важно е да се препознае дека меѓу оваа категорија на корисници на социјални бенефиции, кои поради наведените карактеристики е поверојатно дека ќе се сочат со потешкотии во вработувањето, има и корисници кои во тоа ќе успеат, но и корисници кои иако навидум немале значителни потешкотии, подоцна не успеваат да најдат работа. Оттука, наместо да се користат горенаведените карактеристики за дефинирање на корисниците со најкомплексни социјални проблеми, пологично е да им се дозволи на самите корисници, преку времето кое ќе помине и успехот кој ќе се постигне во барањето работа или учеството во други активности, да се дефинираат самите себеси.

#### ***1.2.1. Причини за таргетирање на корисниците со најкомплексни социјални проблеми со програмите за вработување корисници на социјална заштита***

Дел од работодавачите од приватниот сектор покажуваат неволност и отпор кон вработување на корисниците со најкомплексни социјални проблеми. Наместо тоа, тие се фокусираат на оние кои се веќе спремни, односно подготвени полесно да се вклопат на пазарот на трудот. Сепак, ангажирањето токму на категоријата корисници со покомплексни проблеми е важно поради неколку причини:

- Програмите за вработување корисници на социјална заштита треба да ги опфатат токму оние корисници кои не можат да успеат самите, затоа што само на тој начин социјалната реформа добива на значење и тежина.

- Со трендот на опаѓање на бројот на корисници по стручен работник, корисниците со најкомплексни проблеми ќе го сочинуваат најголемото процентуално учество меѓу оние кои продолжуваат да ги користат бенефициите од системот на социјална заштита.

- Програмите за вработување на корисници на социјална заштита имаат одговорност да се обидат да им помогнат токму на овие корисници кои се обично најпогодени од временските ограничувања на користење на социјалните бенефиции (онаму каде такви ограничувања постојат).

- Програмите за вработување ќе бидат поисплатливи и поуспешни ако ја таргетираат оваа категорија на корисници, од причина што доколку со нив не се работи тие би останале во системот на социјална заштита многу долго.

- Приватниот сектор нуди единствени можности за помош на оваа група корисници. Работодавачите кои гледаат интерес во оваа иницијатива можат да бидат поотворени кон нивно вработување или кон креирање програми за зголемување на вработливоста на оваа категорија корисници на социјални бенефиции (Brown A., 1998).

### *1.2.2. Мерки за помош на корисниците со покомплексни социјални проблеми*

Искуствата од голем број програми за вработување говорат дека откако ќе се воспостават цврсти врски со работодавачите, тие се често пати спремни да ги земат во предвид за вработување и корисниците од оваа категорија, а за кои на почетокот сметале дека не се доволно квалификувани. Квалификациите кои ги бараат работодавачите, како што се дипломите или барањето корисникот да нема кривично досие, често пати не се потребни за да може да се извршува одредена работа, туку повеќе се користат како филтри за намалување на ризикот. Во партнерство со приватниот сектор се намалува значењето на овие филтри преку изнаоѓање други начини да се минимизира ризикот по работодавачот, на пример, преку организирање обука за подготовка за работното место или преку пружање услуги за поддршка на корисниците по нивното вработување.

Некои корисници едноставно не се во можност веднаш да почнат со работа, туку им е потребна помош која на почетокот ќе се фокусира исклучиво на надминување на пречките за нивно вработување. Од овој аспект, корисно е да се вклучат покрај државните и непрофитни агенции од кои би се користеле различни услуги од областа на менталното здравје, лекување од болести на зависност и други видови услуги. За останатите корисници пак можат да се применуваат следните активности чија цел е нивно вработување:

- **Вработување со скратено работно време.** Им се овозможува и се охрабруваат корисниците да стапат на работа со скратено работно време која ќе

ја комбинираат со други активности, како едукација или советување заради надминување на специфични проблеми со кои тие се соочуваат.

○ **Стекнување работно искуство.** Се овозможува корисниците да стекнат одредено работно искуство преку ангажман на платена или неплатена работа за јавни или приватни компании во локалната заедница, со што на корисниците им се нуди можност за стекнување искуство за целите на подобрување на нивната вработливост и особено унапредување на основните работни вештини.

○ **Работа под супервизија.** Се овозможува вработување на корисници на работни места каде се под директна супервизија и каде на корисниците им се овозможува постепено вклучување во работата и зголемување на работните задачи. На ваков начин на корисниците кои имале поголеми потешкотии им се олеснува прилагодувањето на работното место.

○ **Контрактирање (склучување договори со приватни фирми).** Се изнаоѓаат бизнис партнери со кои се склучуваат договори за вработување на корисници на социјална заштита под одредени услови. На корисниците им се овозможува работна средина во која тие работат под намален притисок и во рамките на која им се пружа зајакната поддршка.

○ **Доброволна работа.** Доброволната работа може да биде соодветна како транзициона активност за оние корисници кои сеуште не се во можност да се справат со сите барања кои треба да ги исполнат кога би работеле за плата.

○ **Ангажирање тутори на работното место.** Туторите, работејќи индивидуално или во тимови, им помагаат на вработените на самото работно место. Помошта може да се состои во стекнување основни вештини за работното место, прилагодување на работната средина и обезбедување лична и морална поддршка (Brown A., 1998).

### ***1.2.3. Бенефиции од програмите за вработување корисници на социјална заштита за приватниот сектор***

Постојат повеќе потенцијални бенефиции за приватните работодавачи кои вработуваат корисници на социјална заштита или на некој друг начин се партнери во реализацијата на оваа реформа во социјалната заштита. Познавајќи ги потребите на локалните работодавачи, маркетингот може да се искористи за да се покаже како преку вклученост на работодавачите во овој вид програми можат да се задоволат нивните потреби. Вклученоста во програми за вработување на корисници на социјална заштита може да им користи на работодавачите од повеќе аспекти:

- ⇒ **Пополнување на потребите за работна сила.** Во рамките на партнерството кое се остварува меѓу државата и бизнис заедницата во однос на вработување корисници на социјална заштита, вообичаено се отвораат и водат регистри на приватни фирми кои се регистрирале како фирми заинтересирани за вработување на овие корисници.

- ⇒ **Намалување на трошоците на кои се изложени фирмите при вработување нови работници.** При вработувањето нови работници, списокот на работните места, упатувањето, проценката на работниците и нивната претходната проверка можат да им заштедат време и пари на работодавачите. За разлика од агенциите за посредување при вработување, најголем дел од програмите за вработување корисници на социјална заштита не наплатуваат за посредувањето меѓу потенцијалниот работник и работодавачот.
- ⇒ **Намалување на трошоците за плати.** Субвенциите и даночните олеснувања можат да ги намалат трошоците на работодавачите: *субвенции на плати*, со кои им се исплаќа надомест на работодавачите за дел од платите исплатени на работниците; *даночни олеснувања*, со кои се ослободуваат работодавачите од плаќање на одреден процент од платите или други трошоци; *други финансиски стимуланти*, како што се кредити без камата кои им се одобруваат на работодавачите заради проширување на бизнисите.
- ⇒ **Периоди на пробно вработување**, со кои се минимизира ризикот и одговорноста на работодавачот на тој начин што се овозможува период на пробно вработување во кој работникот или продолжува да ги прима социјалните бенефиции или е платен од трета страна.
- ⇒ **Подготовка за работа.** Активностите со кои корисниците се подготвуваат да стапат на работа се важни за работодавачите бидејќи работниците се обучени за основните работни вештини кои според мислењето на работодавачите се често најважни.
- ⇒ **Обезбедување на помошни услуги.** Кога е обезбедено згрижување на децата на работниците, решени проблемите околу транспортот до работното место, кога е обезбедена здравствена заштита и советување на работникот по неговото стапување на работа, тоа придонесува кон зголемување на стабилноста, доверливоста и продуктивноста на вработениот.
- ⇒ **Организирање специјализирана или субвенционирана обука за работниците.** Партнерството помеѓу државата и приватниот сектор пружа можности за покривање на дел од трошоците за обуката на новите работници и организирање специјализирана обука која одговара на потребите на работодавачот (Brown A., 1998).

### 1.3. Програми за транзициони вработувања

Денес корисниците на социјална заштита во редок случај имаат завршено средно образование или имаат значително работно искуство, а почесто се соочуваат со многукратни пречки за вработување како што се ментален и физички хендикеп или проблеми поврзани со злоупотреба на дрога и алкохол. Во недостаток на помош, вработувањето за голем дел од овие лица во социјален ризик, кои претходно ги окарактеризиравме како корисници со најкомплексни социјални

проблеми, е често недостижна цел. За да им се помогне, можна е примена на голем број пристапи: обука, образование, помош во барање работа, учество во работни клубови, учество во работилници заради стекнување вештини за однесување при интервјуирање од страна на работодавачите и други. Сепак, во некои случаи, најдоброто решение е она кое се чини е наједноставно: ако корисникот не може да најде работа, државата треба да го направи тоа, односно да го вработи. И додека ова решение не е поволно за масивни програми за вработување од страна на државата поради големите трошоци за нивна имплементација, јавно финансираните транзициони вработувања за некои корисници се најдобар мост за последователно вработување во приватниот сектор.

За разлика од “workfare” програмите во рамките на кои корисниците не ги уживаат сите бенефиции на вработени лица, модел кој многу повеќе ветува е токму ова “транзиционо вработување за плата” во рамките на кое корисниците се вработени лица во права смисла на зборот. Програмите за вработување во кои корисниците работат за плата се корисни за нив затоа што имаат можност да ги осознаат сите аспекти на статусот на вработено лице, а во исто време им се обезбедува поволна средина за олеснување на транзицијата кон пазарот на трудот на оние корисници кои не се навикнати да бидат вработени. Исто така, во рамките на овие програми посредувањето при вработување е надополнето и со обука, образование или советување со цел да им се помогне на корисниците во надминување на евентуалните пречки кон вработувањето.

Сепак, треба да нагласиме дека јавно финансираните транзициони вработувања треба да ги надополнуваат, а не да ги заменат останатите мерки кои постојат за придвижување на корисниците на социјална заштита кон пазарот на трудот. Воедно, искуствата покажуваат дека широката примена на јавните работи најверојатно не е неопходна. Имено, вработувањето во приватниот сектор останува главна цел, а транзиционото вработување треба да служи само како средство за постигнување на таа цел. Завршувањето на реформите во социјалната заштита во овој домен не значи само да се бара работа од сите оние корисници кои се работоспособни, туку и зајакнување на оние кои се соочуваат со пречки во вработувањето со потребните вештини и конкретна поддршка за влез во работната сила. За некои од корисниците со покомплексни социјални проблеми, транзиционо вработување може да биде најдобро решение за постигнување на таа цел.

Доколку се соодветно и внимателно осмислени, транзиционите вработувања за плата можат да им понудат на корисниците со сложени проблеми искуства кои ќе им бидат потребни за да можат да го поминат влезот на пазарот на трудот. Иако имплементацијата на овие програми е неоспорно скапа, тие не треба да бидат обемни за да се постигнат овие цели. Транзиционите вработувања треба да се користат само за оние корисници кои се соочуваат со најголем број пречки и како последица на тоа не се во можност да најдат соодветна работа во приватниот сектор (Kim A., 2000).

***1.3.1. Бенефиции од програмите за транзициони вработувања за корисниците и приватните работодавачи***

Програмите за транзиционо вработување им овозможуваат на корисниците директен контакт со работата за плата. За разлика од нив, “workfare” програмите во кој бенефициите се условуваат со работен ангажман на корисникот, тој работен ангажман е крајна цел која се постигнува, но не и транзиција кон нешто подобро. Воедно, корисниците не работат за да ги заработат бенефициите, туку работат за да не ги изгубат. Во рамките на програмите за транзиционо вработување за плата се елиминираат голем дел од недостатоците на “workfare” програмите а во исто време нудат многу предности.

Од практиката на имплементација на овој вид програми за транзициони вработувања можат да се идентификуваат голем број бенефици за вработените:

- Корисниците на социјална заштита кои се ангажирани на транзиционо вработување за плата се во многу подобра материјална состојба отколку што би биле кога би ја користеле само социјалната помош.
- Постои можност за зголемување на приходот на работниците во комбинација со т.н. “earned income disregard”, односно занемарување на заработениот приход пре пресметка на износот на социјалната помош, што им овозможува на работниците да задржат дел од тој износ кој доколку би се вработиле на друго работно место би го загубиле.
- Друга финансиска бенефиција од транзиционото вработување за плата, која не е непосредна, но е подеднакво важна, е социјалното осигурување за кое се уплаќаат придонеси од платата.
- Повисокиот приход често пати води и кон унапредување на социо-економските услови во семејствата на корисниците на социјална заштита.
- Се олеснува транзицијата кон пазарот на трудот.
- Со учење преку работа, вработените се стекнуваат со т.н. “меки вештини”, како вештини за интерперсонална комуникација и ги усвојуваат стандардите на професионално однесување.
- Исто така, ангажираноста на вистинска работа вградува во корисниците одредена доза на самопочит и доверба која инаку би им недостасувала, особено ако се спореди со ангажманот на некоја неплатена работа која е стигматизирана како “workfare”.
- Кога се надополнети со образование и обука, транзиционите вработувања за плата им овозможуваат на вработените не само стекнување на основните вештини, туку и напредување на работното место.
- И на крајот, не помалку важно, транзиционите вработувања претставуваат виза за пазарот на трудот бидејќи се важна препорака за идни вработувања (Kim A., 2000).

### ***1.3.2. Бенефиции за работодавачите***

За приватните работодавачи, програмите за транзициони вработувања можат да се искористат како стратегија за развој на ефективна работна сила. Се

додека тие се внимателно испланирани и се реализираат така да се оневозможи преместување на постоечките работници од едно до друго работно место, овие програми на работодавачите можат да им бидат важен извор на работна сила (Kim A., 2000).

### ***1.3.3. Принципи за успешност на програмите за транзиционо вработување***

Програмите за транзиционо вработување за плата можат и треба да бидат флексибилно осмислени за да се избалансираат потребите на корисниците со потребите во локалната заедница и оние на пазарот на трудот. Најуспешните програми вклучуваат некои заеднички елементи кои би требало да се инкорпорираат во било која програма од овој вид:

- ***Сеопфатна поддршка за време на вработувањето и услуги за корисниците по завршувањето на програмата.*** Корисниците на социјална заштита за кои транзиционото вработување претставува идеал, се воедно и оние кои се соочуваат со најсериозни пречки да станат дел од работната сила во општеството. Како последица на тоа, програмите за транзиционо вработување за плата треба да ги екипираат овие корисници со сите ресурси што им се неопходни да ги надминат овие пречки, вклучувајќи помош околу грижата за децата, превозот, здравственото осигурување, дополнително образование, советување или лекување поради болести на зависност и други индивидуализирани услуги до оној степен до кој е тоа потребно. Голем дел од корисниците ќе имаат потреба од тутори или друг вид помошници на самото работно место за да се олесни транзицијата на тоа работно место и да им се понуди помош за евентуално напредување на работното место. Исто така, за да се стимулира вработувањето и зголемувањето на приходите, програмите не треба да ги казнуваат корисниците заради тоа што заработуваат приход со тоа што ќе им се намалат бенефициите. Наместо тоа, во програмите треба да се вклучени или мерки за значително занемарување на остварениот приход при калкулирање на износот на социјалната помош (на пример, најмалку 50%) или други бенефиции. Иако идеалното транзиционо вработување е привремено по својата природа (не подолго од една година), одреден минимум од услугите за поддршка во текот на вработувањето (на пример, згрижувањето на децата или здравственото осигурување) треба да им се обезбедат на вработените во одреден временски период и по завршувањето на периодот на транзиционо вработување.

- ***Флексибилно администрирање на програмите во рамките на моделот на јавно-приватно партнерство.*** Програмите за транзиционо вработување треба да се мали по обем, локални по својата природа и прилагодени на локалните потреби, јавни или приватни. Во раководењето со овие програми државата треба да ги избегнува бирократските процедури и наместо тоа да се постави во улога на партнер со поголем број приватни - профитни и непрофитни организации. На ваков начин ќе се обезбеди флексибилност на програмите и можност за задоволување на променливите потреби на локалниот пазар на трудот, како и отворање на поголем број работни места кои одговараат на интересите и вештините на корисниците. Исто така, државата треба да ги

осмислува овие програми на тој начин што ќе се стави акцент на наградување за постигнатите резултати и ќе се поттикнува ефективностa и претприемничкиот дух во работењето. Стимулативните мерки треба да се однесуваат и на задржување на работното место и напредување на работното место, а не само на иницијалното вработување.

- *Мерки за заштита од загрозување на работните места на веќе вработените работници.* Работниците кои се вработуваат преку програми за транзиционо вработување не треба да ги истиснат веќе вработените работници од нивните работни места, а самите програми треба да вклучуваат заштитни механизми за да не дојде до тоа. Исклучок секако претставува ситуацијата кога пошироките економски случувања се причина за загрозување на работните места на постојните работници. Сепак, тоа не е нешто што би требало да ги загрижува оние кои ги дизајнираат овие програми. Вниманието треба да се посвети и на некои други елементи. Пред се, апсолутниот број на потенцијалните учесници во ваквите програми е релативно мал. Исто така, намалувањето на бројот на вработени на платните списоци веројатно ќе продолжи, иако со поспоро темпо, додека од друга страна, и самите истражувања покажуваат дека пазарот на трудот се соочувал и ќе продолжи да се соочува со потешкотии во апсорбирањето на поранешните корисници на социјална заштита во него (Kim A., 2000).

#### **1.4. Најчести пристапи**

Најчестите стратегии кои се користат во рамките на програмите за вработување на корисници на социјална заштита во развиените земји опфаќаат: обука за работа, образование, субвенционирано вработување како и обиди за директно вработување на корисниците во несубвенционирано вработување. Различните стратегии со кои се поттикнува вработувањето нагласуваат неколку специфични цели: 1) да им се помогне на корисниците да се вработат на редовна работа (што може да се постигне преку стратегиите за помош при барање работа заради вклучување на редовниот пазар на труд што е можно побрзо); 2) вклучување на корисниците во некои активности поврзани со целите на вработување како услов за добивање на социјалните бенефиции (нешто што се нагласува во рамките на јавните стратегии за вработување, како “workfare”, во рамките на кои корисникот мора да прифати одредена јавна работа во одредено времетраење за да може да го оствари правото на бенефициите); и 3) инвестирање во развојот на вештините заради подобрување на шансите на корисникот или семејството да стане економски независно (долгорочни стратегии како образование и обука).

Сепак, она што ги прави овие пристапи кои се применуваат во развиените земји специфични е тоа што веројатно ниту една програма за вработување не се осlonува исклучиво само на една од наведените стратегии. Напротив, постојат многу варијации и мешани модели на програми за вработување во кои се комбинираат повеќе стратегии. На пример, во некои програми се комбинира стручната обука со образование за стекнување основни вештини, или на работното место или во едукативни центри. Во други програми се нуди т.н. “supported



work experience”, односно поврзување на подготовката на корисникот пред самото вработување со самото вработување на јавни работи на кои постепено се зголемуваат работните саати и работната одговорност, а сето тоа е надолното со континуирано советување, образование, поддршка од соработниците и сл. Во многу земји доленаведените стратегии постојат и се функционални во исто време.

#### А. Стратегии за директно вработување

**Помош при барање работа**, се реализира или во група или преку индивидуално советување или менторство, понекогаш преку работни клубови во рамките на кои се организираат различни работилници, преку пристап до т.н. телефонски банки за контакт со работодавачите, и поддршка од други невработени лица.

**Индивидуално барање на работа**, постои кога корисникот бара и самостојно се пријавува за одредено работно место. Во некои случаи корисникот е должен да приложи листа од остварени контакти со потенцијални работодавачи до социјалните служби.

**Посредување при вработување**, програми во рамките на кои ангажирањето персонал ги идентификува и бележи слободните работни места за корисниците на социјални бенефиции. Советници ги упатуваат корисниците да се обратат заради вработување до идентификуваните работодавачи, а најчесто тоа се прави преку користење на компјутерски банки односно дата бази со податоци за слободни работни места. Во некои модели на оваа програма, ангажираните стручни лица остваруваат контакти со конкретни фирми, осознаваат за потенцијалните отворени работни места и идентификуваат работодавачи кои изразуваат спремност да вработуваат корисници преку програмата.

#### Б. Стратегии за обука за работа

**Стручна обука**, која може да се спроведува во центри за образование и обука, локални средни или стручни училишта, локални организации, профитни или непрофитни тренинг центри. Обуката може да вклучува формални програми за пост-средно образование со кое се добива сертификат или лиценца за одредено занимање.

**Обука на работното место**, се спроведува кај работодавачите од јавниот или приватниот сектор, кои вообичаено добиваат субвенции за покривање на еден дел од платите кои се исплаќаат за време на периодот предвиден за обука. Средствата за субвенцијата која му се исплаќа на работодавачот можат да се обезбедат од износот на социјалната помош или надоместокот за невработеност кои инаку би му се исплаќале на индивидуалниот корисник на овие бенефиции.

#### В. Стратегии за субвенционирано вработување во јавниот сектор

**Стекнување работно искуство**, може да вклучува ангажирање на одредени неплатени јавни работи кога корисниците работат во замена за

социјалните бенефиции, или упатување на одредени краткорочни неплатени работи заради стекнување работно искуство чија цел е запознавање со работната средина. Во рамките на оваа стратегија можно е обезбедување стипендии за работниците.

*Јавни работи во заедницата или во јавните служби*, во овој случај корисникот прима плата за одреден број часови работа, и тоа најчесто минимална плата или нешто под износот на минималната плата.

#### Г. Комбинирани стратегии

*Стручна обука надополнета со обука за стекнување основни вештини*, а која се реализира или на работното место или во специјализирани центри за обука.

*Стекнување работно искуство со обезбедување поддршка на работниците*, вклучува подготовка за вработување, ангажирање на јавни работи, постепено зголемување на работните часови и работната одговорност, сето тоа во комбинација со континуирано советување, едукација и поддршка од соработниците.

Развиените земји кои имаат поголеми искуства од реализација на програми за вработување на корисници на социјална заштита се разликуваат од аспект на акцентот кој во овие програми се става на обуката и образованието, на јавните работи, на непосредното вработување. Во врска со ова, актуелна е дебатата која се води околу прашањата “посредување за вработување” или “обука”? Во моментот, се забележува трендот на одалечување од долгорочната обука, образование и платените јавни работи во локалната заедница (поради тоа што поинтензивните стратегии за обука покажуваат само скромни резултати од аспект на вработувањето и зголемувањето на приходите) кон потенцирање на директниот влез на пазарот на трудот и воспоставувањето услови и барања за активно барање работа. Во принцип, 2 стратегии се во центарот на дебатата: “залагањето за директно поврзување со пазарот на трудот и влез во работната сила” или “залагањето за развој на човековиот капитал”? Анализата на ефектите од овие две стратегии покажува дека стратегиите за директен влез на пазарот на трудот и непосредно барање работа имаат поголеми ефекти отколку стратегиите чија цел е развој на човековиот капитал преку долгорочно образование и обука (Nightingale S. D., 1997).

#### **Заклучок**

Во ситуација кога бенефициите и субвенциите се намалуваат во пазарниот систем кој во основа се раководи од трошоците, државните буџети се во голема мера оптоварени со издвојување голем процент за покривање на трошоците за социјална заштита. Примарна цел на системот на социјална заштита во подолг временски период беше одржување на приходот, утврдување на правото на помош и доставување на бенефициите. Сепак, актуелните дискусии за реформите на системот на социјална заштита се поврзани со прашањето дали и како самите агенции за вработување можат да се реформираат од центри за одржување на приходот на корисниците кон центри за вработување во права смисла на зборот, или во најмала рака, како тие можат да придонесат за намалување на стапката на невработеност. Со еден збор, се поставува прашањето како да се

смени традиционалната култура карактеристична за агенциите за вработување? Поаѓајќи од овие принципи, различни приоритети ги определуваат одлуките кои ги донесува државата во врска со стратегиите за вработување на корисниците на социјална заштита. Не постои еден единствен идеален модел на програма за нивно вработување, особено ако се земе во предвид диверзитетот на оваа популација од аспект на семејната структура, вештините потребни за вработување со кои располага, како и бариерите кон вработување. Оттука, креирачите на политиката треба да ги проценат и предвидат ефектите од имплементација на одредени стратегии и нагласување на одредени цели од аспект на специфичните политички, бирократски, економски и социјални околности кои влијаат врз социјалните политики во секоја земја. Стратешкото и програмско планирање од овој аспект не треба да биде исклучива одговорност само на државата, туку треба да се спроведува во рамките на еден отворен процес во кој сите релевантни актери (социјални служби и агенции за вработување, стопански комори, организации застапници на работодавачите и приватниот сектор) ќе имаат своја улога.

**Користена литература:**

Barbier Jean-Claude, (2000), *Activation Policies, Workfare and "Insertion" - The Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK* (Политики на активација и вработување корисници на социјална заштита – Социјалната држава во ерата на глобализација, Искуствата на САД, Франција и Велика Британија).

Brown Amy, et all, (1998), *Business Partnerships - How to Involve Employers in Welfare Reform* (Партнерство со приватниот сектор – Како да се вклучат работодавачите во реформата на системот на социјална заштита), MDRC, USA, 1998.

Hamilton Gayle, (2003), *Moving People from Welfare to Work - Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies* (Вработување на корисниците на социјална заштита - искуства од евалуацијата на стратегиите за премин од социјални бенефиции кон вработување), U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Education, Office of the Under Secretary, Office of Vocational and Adult Education.

Hogan A. Lyn, (1995), *Jobs, Not Jobs: What it Takes to Put Welfare Recipients to Work* (Работа, Не-работа: Што е потребно да се вработат корисниците на социјална заштита) .

Holcomb A. Pamela, et al (1998), *Building an Employment Focused Welfare System: Work First and Other Work - Oriented Strategies in Five States* (Градење на систем на социјална заштита базиран на вработување: "Работа пред се" и други стратегии за вработување во пет држави), The Urban Institute, Washington DC.

Joshua L., (2003), *From benefits to work: Options for Establishing Welfare-to-work Policies in Macedonia* (Од социјални бенефиции кон вработување: Можности за воспоставување политики за вработување на корисници на социјална заштита во Македонија), World Bank Report.

Kim Anne, (2000), *Transitional Jobs: A Bridge into the Workforce for Hard-to-Employ Welfare Recipients* (Транзициони вработувања: мост до работната сила за корисниците на социјална заштита кои е тешко да се вработат).

Martin P. John (2000), *What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences* (Кои се ефективни активни политики на пазарот на трудот: од искуствата на земјите на ОЕЦД), OECD Economic Studies No. 30, 2000/1.

Nightingale Smith Demetra, Holcomb A. Pamela, (1997), *Alternative Strategies for Increasing Employment* (Алтернативни стратегии за зголемување на вработеноста).

*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (Закон за лична одговорност и искористување на можностите за вработување) (1996), P.L. 104-193.

TANF, (2006), *Seventh Annual Report to Congress* (Седми годишен извештај доставен до Конгресот), US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Family Assistance.

Vis Barbara, (2002), *States of Welfare or States of Workfare? A fuzzy-set Ideal Type Analysis of Major Welfare State Restructuring in Sixteen Advanced Capitalist Democracies* (Држави на благосостојба или држави на социјални бенефиции условени со работа? Анализа на реконструкцијата на социјалната држава во шеснаесет напредни капиталистички демократии заснована на методата на идеални типови), Department of Political Science, University of Amsterdam, Netherlands.

---

**IV дел**  
**ИНКЛУЗИВНА СОЦИЈАЛНА**  
**ПОЛИТИКА**

## ОД ОТКРИВАЊЕТО НА СОЦИЈАЛНАТА ИСКЛУЧЕНОСТ ДО ГРАДЕЊЕ НА СТРАТЕГИИ ЗА СОЦИЈАЛНА ВКЛУЧЕНОСТ: СЛУЧАЈОТ НА СЛОВЕНИЈА

Мојца Новак

Факултет за бизнис и менаџмент, Ново Место, Словенија

### Вовед

Главната тема на трудот е да се покаже патот кој Словенија, како земја во транзиција, го има преземено за градење на стратегии за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост.

Додека деведесеттите, како последна деценија под социјализмот, почнаа да откриваат извесни економски суровости, особено оние кои се однесуваа на опаѓањето на вработеноста со полно работно време, на политичката агенда во раните и средните години од деведесттите беа додадени зголемените проблеми на социјалната безбедност и животниот стандард. Така, првата деценија на сувереност стави доследен збир на политички дејствија на агендата на владата за реформирање на шемите на невработеноста и пензионирањето. Во согласност со ова, разни стручни лица и социјални партнери зедаа интензивно учество и соработка во градењето на нови регулативни механизми за да се надмине јазот кој се прошируваше помеѓу зголемената социјална потрошувачка и расположливите ресурси. Заради тоа, по деценијата на зголемени стапки на пензионирање и невработеност, овие трендови разоткрија значителен пресврт. Тие почнаа да опаѓаат.

Спротивно на тоа, во доцните деведесетти, статистичките податоци продолжуваа да покажуваат зголемување на стапката на сиромаштијата. Првиот чекор за справување со ова беше обновувањето на линијата на сиромаштијата според тоа како беше предложено од стручните лица. Доцните деведесетти ја открија потребата за доследно преразгледување на случајот на сиромаштијата разгледувајќи ја во пошироката перспектива на концептот на социјалната исклученост. Иницијативата на Советот на Европа за искоренување на сиромаштијата и социјалната исклученост во глобална перспектива беше одобрена од страна на словенечките политички власти, што даде нов поттик за напор на домашното население во градењето на односната координирана акција. Разни стручни лица за сиромаштија и социјална исклученост, вклучувајќи ја националната служба за статистика и авторите на *Извештајот на УНДП (UNDP Report)*, и разни политички партии и претставници на граѓанското општество повторно соработуваа обединувајќи ги своите интереси и напори во подготвувањето и коментирањето на *Националната програма за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост*. Откако беше одобрена од Владата, Парламентот ја усвои во 2000 година. Стратегиите на

програмата за која станува збор, беа имплементирани преку координираната акција во различни државни министерства, на тој начин овозможувајќи ја заедничката рамка на регулативи да се бори со комплексните прашања како што се сиромаштијата и социјалната исклученост. Имплементацијата на стратегијата на програмата беше темелно следена и проценувана секоја година со анализа на односните статистички податоци.

Завршувањето на ускладувањето на законодавството на Словенија со законодавството на Европската унија, ги принуди политичките власти во 2003 година да изградат одреден збир на стратегии за социјална вклученост, според тоа се заврши процесот кој беше ставен на политичката агенда во доцните деведесетти. Прецизните инструкции на ЕУ за подготовката на односниот документ, со значење *Меморандум за заедничка вклученост (МЗВ) (Joint Inclusion Memoranda (JIM))*, ја принуди Владата и нејзините министерства исто така да разгледаат нови начини на социјална исклученост, како што се пристапот на Интернетот и исклучености кои се однесуваат на половата припадност во околностите на Словенија. Следејќи ги МЗВ, во 2004 година, Владата ги започна односните активности за подготвување на националниот акционен план, со активирање на разни стручни лица, социјални партнери и граѓанското општество.

Во однос на подготовката на ажурираните политички документи како што се *Националната програма за сузбивање на сиромаштијата и социјалната исклученост* и *Меморандумот за заедничка вклученост*, Владата на Словенија и понатаму покажува доследен и разбирлив политички интерес во градењето на стратегии за справување со сиромаштијата и социјалната исклученост. Иако статистиката покажува мало опаѓање во стапката на сиромаштијата во 2000 година, с# уште зависи од годините што доаѓаат да се докаже дали имплементацијата на стратегијата за социјална вклученост е успешна или не. Спротивно на тоа, статистиката го открива фактот дека Словенија го лансираше градењето на доследна и разбирлива политика за справување со сиромаштијата со години пред усвојувањето на меѓународните иницијативи. Покрај тоа, спојувањето на иницијативите за егзогената стратегија на социјална вклученост и политиката за справување со сиромаштија во земјата како што тоа се распаѓа во презентираниите документи, може да се смета како еден ефикасен производ на природот на Словенија кон социјалните стандарди на ЕУ.

### **Традиција за истражување на сиромаштијата во Словенија - од академски иницијативи до административни имплементации**

Во социјализмот, „Железната завеса“ беше обвинувана за поделбата на Европа во свет од прв и втор ред. Сличностите како помеѓу социјалните програми на Источна Европа и оние во Западна Европа и претпоставките за конвергентен развој, покажаа дека овој „идеолошки ѕид“ е порозен. Со доаѓањето на ерата на транзицијата, разновидните иницијативи укажуваа дека политиката за сиромаштија во земјите на Централноисточна Европа мора да се обнови, а искуството на Западна Европа може да биде разгледувано како модели. Меѓутоа, каква било имитација со која не се прави разлика би била непожелна, било во смисла на програмите за олеснување на сиромаштијата или на методите на

приспособување на стандардот на сиромаштијата. Западните начини на приод кон сиромаштијата може или не може да бидат релевантни во земјите на Централноисточна Европа, но изборот на методот е самиот за себе работа на расудување, а разликите мора да се сметаат како израз на приоритет во овие земји (Новак 1996 б).

Доцните деведесетти донесоа на политичката агенда на некои земји на ЦИЕ цели за приклучување на Европската заедница, според тоа, се отворија и нови опции на социјална политика. Аспектот на социјалната исклученост и стратегиите на социјалната вклученост ги истиснаа новите перспективи на врвот на овие агенди во земјите на ЦИЕ. Реформирањето на шемите на пензионирање и невработеност, но завршувањето на еднодимензионалните политики за сузбивање на сиромаштијата исто така лансираа нови политички стратегии кои се фокусираат на старите гледишта и стариот *modus operandi*.

За да се покрие перцепцијата на сиромаштијата, беа применети разни еуфемизми иако никогаш не беа отворено изјавени и не го покажаа тоа транспарентно. Во социјализмот, тоа никогаш не беше објавено како такво – со правилна формулација. Наместо тоа, беа користени разновидни ознаки за замена како социјален и животен минимум. Покрај тоа, со доаѓањето на пристапувањето на Европската унија, во Словенија не се користеше никаква официјална линија на сиромаштија за да се оцртаат категориите кои имаат право на надомест за сиромаштија од оние кои немаат таква потреба. Спротивно на тоа, терминот „праг на сиромаштија“ се користи за аналитички цели, но во оперативните рамки животниот минимум е инструментот кој е с# уште во употреба.

Во Словенија, првата методологија за доследна проценка на трошокот на живеење е составена во 1960-тите од Суми – економист по професија – за службени цели на политиката за ублажување на сиромаштијата која е значително обновена во 1980-тите. Главниот принцип за пресметувањето на социјалниот и животниот минимум на Суми беше дефиницијата на потрошувачката кошница која се состоеше од 270 артикли. Раните деведесетти доведоа до друга суштинска промена на официјалната проценка на сиромаштијата поместувајќи го главниот политички и административен фокус од потрошувачката кошничка на тајната имплементација на Орканскиот индекс. Новиот метод беше легално усвоен за цели на намалување на социјалните надоместоци од нивото на социјалниот минимум до нивото на животниот минимум. Од тогаш, државната администрација совесно ги применува аналитичките откритија – особено оние кои се произведени од страна на економисти – при градење на разни стратегии за олеснување на сиромаштијата.

Спротивно на тоа, единствено карактеристиките на социјалната класа на сиромашните наоѓаат незначителен интерес за државната администрација. Имено, се докажа дека овие карактеристики имаат позначително влијание на ризикот на сиромаштијата и настапувањето на сиромаштијата отколку на родот и возраста. Во согласност со ова, пензионерите се сметаат дека се далеку од тоа дека се губитници на транзицијата во Словенија (Новак 2000, Стрпник, Становник 2003). Понатаму, семејствата со често зависен потомок и самохран родител се



докажа дека се помалку утешени од економските трендови (Новак 1996ц). Во прилог на ова, како што покажуваат податоците од анкетата, настапувањето на сиромаштијата редовно е придружено со слабо здравје и слабо практикување на навиките на здравствено оштетување (Cernigoj-Sadar, Bresar 1996 година).

Средните деведесетти донесоа ново прашање на агендата на академските истражувачи, со значење на социјална исклученост. Додека некои аналитичари не беа во состојба да откријат каква било легална исклученост од програмите за животните ресурси и социјална заштита (Novak 1997), податоците од анкетата открија дека разновидните исклучености од животните ресурси во секојдневниот живот се собираат и преплетуваат и со тоа градат повеќекратни незгоди за одредени категории како што се старите, ниско образованите, оние кои живеат во руралните простори, било да живеат сами или во проширени семејства, фармери, и невработени (Trbanc 1996).

Иако се издвоени според родот, возраста, стекнатото образование и статусот на вработеноста, користените статистички податоци на структурата на распределбата на приходот, стапките на сиромаштијата, и случувањето на сиромаштијата во национален размер го привлекува главниот интерес на владината администрација. Регионалните разлики и исклученостите врз етничката основа се вон од овие видувања. Податоците од испитувањето за истото прашање изгледа дека се од помала важност во оваа перспектива. Последното важечко и релевантно ниво на испитување на живеенето која може да овозможи детален увид во структурата на социјалната класа на сиромашните но исто така и социјално лишените, беше водена во 1994 година. Од тогаш, политичкиот интерес за ова прашање и односната финансиска помош не успеа да се признае.

Во доцните деведесетти, Словенија започна да ја следи иницијативата на УНДП, лансирајќи го известувањето *Човековиот развој* (1998, 1999, 2001). Без оглед на фокусот на годишната промена, стручните лица кои работеа на проектот за кој станува збор, избраа разни теми кои се однесуваа на човековата животна средина, здравјето и творештвото, изборот и зголемувањето на капацитетот, вредностите и нормите, и регионалниот развој, и човековиот развој и нееднаквите можности да учествува во овие процеси.

Во согласност со претходно дадената информација, на интензивниот академски интерес за ризикот од сиромаштија и случувањето на сиромаштијата се одобри да го започнат емпириското истражување на сиромаштијата и анкетата во средината на осумдесеттите, цветајќи во следната деценија до средината на деведесеттите. Академските аналитичари учествуваа на национално ниво, како и на меѓународно ниво, а со тоа донесоа во Словенија нови концепти и мерки како што се оние кои се однесуваат на социјалната исклученост.

Во доцните деведесетти, државната администрација и нејзините институти ја презедоа иницијативата за покренување на анализи за сиромаштијата и социјалната исклученост со вклучување на академици и други почитувани стручни лица, а со тоа ги внесоа политичките барања и методологиите на ЕУ и УНДП на својата агенда. Познатите концепти - сиромаштијата и социјалната

исклученост – беа збогатени со општо договорените методолошки правила и јасно изразени очекувања.

### **Чекор еден - Програма за сузбивање на сиромаштијата и социјалната исклученост и Извештај**

#### *Социјална поставеност на крајот на деведесеттите*

Од своето доаѓање, периодот на транзицијата од планираното стопанство во пазарното стопанство и од еднопартискиот систем во повеќепартиска политичка демократија, сведочи за опаѓање на многу процеси, како што се:

- загубата на некои пазари за економска стока и инвестирање, а особено во регионите на поранешна Југославија;
- повлекувањето на Комунистичката партија од врвните стратешки позиции на донесување на одлуки со повеќепартиски избори;
- растечки трендови на стапките на невработеноста и зголемениот број на луѓе кои живеат во сиромаштија и тежок живот;
- војните во регионите на поранешна Југославија кои потиснаа бегалци во Словенија и насекаде;
- растечката неизвесност која беше резултат на војните во соседните региони.

Некои основни статистики покажуваат дека 1993 година треба да се смета како значителна точка на пресврт во главните процеси во Словенија:

- реалниот домашен пораст започна да се зголемува од негативни во позитивни вредности;
- регистрираната стапка на невработеност се стабилизира на приближно 14 проценти, додека стапката на Испитувањето на работната сила на невработеноста започна да опаѓа од 9 проценти на 7 проценти;
- социјалните трансфери вкупно се стабилизираа на 17 проценти што открива дека најголемото мнозинство станаа приматели како на старосна пензија, така и на инвалидска пензија, а со тоа се покажува дека старосната кохортна структура во Словенија ги има истите својства како и во развиените земји.

Во доцните деведесетти, Владата започна бројни активности за да ги надмине главните социјални проблеми во Словенија како што е брзото зголемување на невработеноста и раното пензионирање. Така, реформата на вработувањето и пензијата беа поставени на политичката агенда и успешно завршена кон крајот на вториот милениум. Во спротивност на овие проекти, обновувањето на политиките за справување со сиромаштијата беше с# уште надвор од политичкиот и административниот интерес.

### **Програма за сузбивање на сиромаштијата и социјалната исклученост**

Егзогените иницијативи кои беа пронајдени во рамката на меѓународните организации, го дадоа пресудниот поттик за завршувањето на политичката агенда на Словенија со енергично туркање на сиромаштијата и социјалната исклученост во политичка дебата. По овие меѓународни иницијативи, Владата го започна обновувањето на своите визии за ублажување на сиромаштијата и социјалната исклученост со вклучување на маргиналните социјални групи кон централните социјални сцени. Следните меѓународни иницијативи беа зад формирањето на овие цели и стратегии:

- во 1995 година, периодот од 1996 до 2006 година беше прогласен од ОН за деценија за искоренување на сиромаштијата;

- во 1998 година, Советот на Европа го усвои извештајот за човечкото достоинство и социјалната исклученост, упатувајќи го на европските земји со апел да формираат стратегии за надминување на сиромаштијата и социјалната исклученост;

- во 1999 година парламентот на Словенија официјално ја усвои Европската социјална повелба.

Во склад со овие иницијативи, Владата и Парламентот го признаа спречувањето на сиромаштијата и социјалната исклученост како една од главните цели на социјалната политика, со тоа што започнаа политичка акција за приклучување на различните владини министерства и нивните инструменти да ја придружуваат целата акција. Веќе имплементираниите стратегии со директна или индиректна врска со сиромаштијата и социјалната исклученост, повторно беа разгледани во заедничка и потполна перспектива, а исто така беа формулирани некои нови во рамките на подготовката на националната стратегија за сузбивање на сиромаштијата и социјалната исклученост (Национална програма... 2000).

Како што е јасно истакнато, следните заеднички цели беа фокусирани за формирање на идните акции:

- фокусирање на оние кои се соочуваат со сиромаштијата и социјалната исклученост со нивно помагање да го пронајдат излезот од тешкиот живот;
- помагање на оние кои страдаат од ризик на сиромаштијата и социјалната исклученост со превентивни стратегии.

За да се достигнат овие две цели, треба да се имплементираат следниве цели:

- безбедното вработување треба да претставува главен пристап кон социјалната заштита;
- пристапот до пристојно платените работни места значително се извршува со пристојно образование и правилно занимање кои ја принудуваат Владата да ги имплементира стратегиите за да ги намали трендовите на напуштање во основното и средното училиште;
- пристапот до субвенционираното и непрофитабилното домување треба да го зголеми стандардот на живеењето на оние без ваква можност;

- социјалните надоместоци треба да бидат зголемени со цел да се намали ризикот на настапувањето на сиромаштијата на ранливите социјални групи (Национална програма... 2000: 11-13).

Националната програма за која станува збор, бидејќи е подготвена од различни владини министерства и институти, беше разгледувана на бројни работилници каде што учествуваа разни социјални актери, како што се:

- академски експерти;
- делегати на разни професионални организации и други невладини организации;
- обезбедувачи на социјални услуги;
- синдикати;
- делегати на разни политички партии, и
- членови на разни владини комитети.

Очигледно е отсуството на делегатите на Стопанската комора кои треба да ги претставуваат работодавачите.

Националната програма се упатува на бројни прашања кои се релевантни за разгледување на сиромаштијата и социјалната исклученост, меѓу кои се меѓународните иницијативи и политики, а дефинирањето на предметите кои се разгледуваат ја градат рамката за анализа на ситуацијата во Словенија, за формулирање на предложените мерки и одредување на инструментот за контрола на резултатите на програмата.

Анализата на ситуацијата во Словенија се фокусираше на следниве прашања:

- објективни и субјективни мерки за сиромаштијата и социјалната исклученост;
- правна основа на домените кои се значајни за ублажување на сиромаштијата и социјалната исклученост, како што се: политика за плата и вработување, шеми за социјално осигурување, други домени за социјална заштита, фискална политика, правен совет и консултација, и улогата на невладините организации.

Секој домен е опишан со термини на регулативното законодавство и проектираните мерки за да се зголемат моќите на оние кои страдаат било од ризик или настапување на сиромаштијата и социјалната исклученост за да ги оспособи за надминување на признаениот тежок живот (Национална програма... 2000): 17-60.

Предлог за мерките кој следи по анализата на ситуацијата треба да се смета како предлози за формулирање, усвојување и имплементација на стратешките национални документи и други правни мерки.

Заради справувањето со сиромаштијата и социјалната исклученост со осврт на истакнатите меѓународни иницијативи и национални активности, треба да се подготват следниве стратешки документи за да се пронајдат политичките дејствија за кои станува збор:

-пазарот на трудот и стратегиите за вработување до 2006 година, вклучувајќи го акциониот план за вработување за 2000 и 2001 година;

-стратегија за социјална помош и социјални услуги до 2005 година;

-стратегија за домување, и

-стратегија за реформа на здравството до 2004 година.

Планираните правни мерки се фокусираат за обраќање на следниве предмети:

-напуштања на училиштето и ниво на образование;

-социјална помош и услуги;

-сместување;

-родителски и семејни користи;

-интеграција на инвалидите;

-обука и вработување на инвалидизирани лица;

-правен совет, и

-данок на приход (Национална програма... 2000: 61-70).

Инструментите за контрола беа дефинирани поаѓајќи од следниве прашања кои треба да се одговорат:

- да се забележат промените во поединечните домени кои се разгледуваат од Националната програма;

- дали промените се откриени во согласност со програмските проекции;

- опсегот на промените, и

- дали идентификуваните промени одговараат на проектираното подобрување на животните услови на целните групи.

- Разни извори на податоци кои беа планирани да се соберат треба да служат на показателите за следните домени:

- нееднаква распределба на плата и дневница;

- насочување на целта на групи кои се исклучени од социјалното осигурување и односните мерки за социјална заштита;

- дискриминација според род и возраст и етничка припадност во однос на вработувањето и барањето на работа, а особено во случајот на инвалидите;

- животниот стандард на семејствата со неколку деца кои се издржуваат и семејства на самохрани родители, и

- нееднаков пристап до станбено сместување, здравствени услуги и образование.

Избраните показатели и односните податоци треба да се користат за пријавување на подготовките и обработката на откриените работи и заклучоци врз годишна основа. Институтот за социјална заштита на Република Словенија беше овластен и за собирање на избраните податоци и обработката на откриените работи и заклучоци, и контрола на формирањето и имплементацијата на планираните стратешки документи и правни инструменти (Национална програма... 2000: 72-73).

**Следење на имплементацијата на Програмата за справување со сиромаштијата и социјалната исклученост**

Непосредно по усвојувањето на Програмата за справување со сиромаштијата и социјалната исклученост од страна на Владата во февруари 2000 година, Институтот за социјална заштита на Република Словенија го започна собирањето на податоците, обработката на откриените работи во заклучоците во опширни извештаи. Извештаите беа направени врз годишна основа – од 2000 до 2003 година (Novak, Dremelj, Peternel, Thaler 2000; Novak, Dremelj, Kobal, Thaler 2001; Novak, Dremelj, Kobal, Zakelj 2002; Novak, Dremelj, Kobal, Nagode 2003 година) следејќи ја методологијата на проектот Човечко достоинство и социјална исклученост на Советот на Европа (Daffi 1998; Novak 1997). Користејќи ја методологијата на Советот на Европа како што беше имплементирана во проектот *Човечко достоинство и социјална исклученост* (Daffi 1998), секој извештај се состои од следниве пет главни домени: здравство и пристап до здравството, пазарот на трудот, образованието, социјалната заштита и сместувањето. Секој домен се состои од избрани податоци за распределба на ресурсите, вклучените целни групи и нивните главни карактеристики како што се: родот, возраста и образованието, и својствата на социјалната заштита. Огромното мнозинство на употребените податоци беа статистички податоци. За да може повторно да се разгледа ситуацијата на Словенија во меѓународна споредбена перспектива, уште од 2001 година беа собирани слични податоци за земјите на ЕУ и земјите од Централна Европа – доколку ги има – главно од базите на податоци на Еуростат и на Светската банка.

Националните податоци кои се однесуваат на разни аспекти на сиромаштијата и социјалната исклученост препознаа неколку постојани проблеми во поглед на животниот стандард на жителите на Словенија кои опстануваат релативно константно преку времето (2000 – 2003 година). Се утврди дека главни се следниве прашања:

- здравство – една петина од децата и една четвртина од младите доживуваат трајни проблеми со 'рбетниот столб;
- невработеност – главната карактеристика на невработените се однесува на ниското образование и старост (над педесет години); покрај ова, огромното мнозинство на етничкото малцинство на Ромите се исклучени од официјалниот пазар на трудот главно поради несоодветното образование;
- образование – напуштањата на училиштето најмногу се однесуваат на ученици во средното стручно образование, се покажува постојано опаѓање со текот на времето; просечната вредност е приближно 15 проценти, што значи дека е многу повисока за училиштата за средно стручно образование, а многу пониска за средните училишта;
- социјална заштита – стапката на сиромаштијата се стабилизира на приближно 13 проценти;
- станбено сместување – овој домен не успеа да се поткрепи со правилни податоци заради нивната недостапност (Новак, Дремел, Петернел,

Тхалер 2000; Новак, Дремел, Кобал, Тхалер 2001; Новак, Дремел, Кобал, Закел 2002; Новак, Дремел, Кобал, Нагоде 2003).

2002 и 2003 година беа придружувани со листа на предложени стратегии за да се надминат документираните проблеми. С# уште е непознато дали министерствата кои се одговорни за имплементацијата на програмата за која станува збор ги забележале предлозите или не.

### **Извештај за имплементацијата на Програмата за справување со сиромаштијата и социјалната исклученост**

Во 2002 година, извештајот за имплементацијата на Програмата за справување со сиромаштијата и социјалната исклученост беше подготвен врз основа на соработката на стручните лица од владината администрација и од некои академски стручни лица.

Како што е наведено во овој извештај, беше невозможно да се соберат последни податоци за докажување на процесите за кои станува збор поради нивната недостапност. Понатаму, формулираните стратегии беа с# уште на почетокот на нивната имплементација, а со тоа, не се успеа да се обезбедат никакви резултати за да се биде во можност за точно мерење. Додека расположливите податоци беа важечки главно за периодот пред имплементацијата на програмата (за 1998, 1999 година), проценката на ефектите на имплементираниите мерки беше единствено да се примени методот на проценката.

Извештајот се фокусира на следниве теми:

- сиромаштијата и нееднаквата распределба на приходот;
- трошоци за социјалната безбедност;
- сиромаштијата и социјалната исклученост во ЕУ, со презентирање на листа на индикатори за социјална вклученост;
- имплементираниите мерки како што се наведени во Националната програма;
- мерки кои с# уште треба да се подготват;
- проценка на имплементацијата на програмата;
- предлози за Владата.

Додека монетарната сиромаштија и социјалното осигурување и распределбата на платите беа прекумерно документирани со податоци, другите домени останаа со слаба поткрепа во овој поглед. Особено внимание беше посветено на следниве прашања кои е вредно да бидат споменати:

- напуштањата на ниво на основно и средно образование;
- активна политика за вработување;
- надоместоци за невработеност;
- политика за платите, и

-разни социјални трансфери.

Здравствената грижа, станбеното сместување и бесплатното правно советување беа единствено разгледувани од перспективата на законодавството.

Во прилог на резултатите кои се пријавени, пред Владата и нејзината администрација сè уште беше за подготовка една листа на нови акти, како што се:

- актот за данок на приход;
- актот за обука и вработување на инвалиди и актот за можност за изедначување на инвалидите;
- актот за извршување на пресудата;
- актот за згрижување;
- акт за користење на словенечкиот јазик за ознаки;
- акт за станбено сместување;
- акт за долгорочно осигурување за нега, и
- акт за еднакви можности за жените и мажите.

Листата беше завршена со план исто така да се подготви програмата на политиката за активно вработување (Имплементирање на стратегијата за социјална вклученост со Извештај... 2002).

Главните заклучоци во поглед на имплементираните мерки беа следниве:

- мнозинството на планираните мерки (во Националната програма) беа имплементирани;
- статистичките податоци сè уште не ги покажале ефектите на имплементираните мерки, но законски е да се очекуваат позитивни резултати кои покажуваат долгорочно подобрување на социјалната позиција на најголем број од ранливите групи;
- исто така беше заклучено дека социјалните трансфери биле фокусирани според запазените потреби на сиромашните, а доколку не е така, стапката на сиромаштијата кај домаќинствата би била за 3.3 проценти повисока.

Во склад со претходните заклучоци, на Владата ѝ беше предложено да имплементира комплет на стратегии за социјална вклученост за да ги достигне следниве цели:

- проширување на можностите за подигнување на нивото на образованието и подобрување на можностите и поттикнувањата за образование;
- проширување на можностите за вклучување на невработените лица во програмите на активната политика за вработување која ја подобрува нивната способност за вработување преку ново знаење и обука;
- побрзо упатување на можностите за образованието, обуката, вработувањето и независното живеење за инвалидизирани лица; обезбедување на подобри



можности на пристап до социјалното и непрофитабилно сместување и воведување на посоодветен систем на помош за плаќање на киријата (Имплементирање на стратегијата за социјална вклученост со Извештај... 2002: 84-85).

Со усвојувањето на извештајот во април 2002 година, Владата се согласи за контрола на состојбата на социјалната вклученост врз основа на годишните извештаи од имплементираниите инструменти кои ќе овозможат директна споредба со ситуацијата во Европската унија, што значи користење на индикаторите за социјална вклученост на Лаекен (Laeken).

На меѓународната работилница во јуни 2002 година, извештајот беше дискутиран од страна на разни групи на граѓанското општество.

### Заклучни забелешки

Програмата за справување со сиромаштијата и социјалната исклученост (2000) беше формулирана како резултат на иницијативата на Советот на Европа за искоренување на сиромаштијата на глобално ниво, додека извештајот за нејзината имплементација открива значително влијание од идеите на ЕУ за стратегиите за социјалната вклученост, индикаторите на Лаекен како предложени алатки за мерење. Во склад со ова откритие, изворот на влијанието беше транспарентно изменет, на тој начин рефлектирајќи ја интензивната работа на ускладувањето на законодавството на Словенија со правилата на ЕУ. Подготовката на документите за пристапување ја принуди Словенија да го започне редовното известување на Комисијата на ЕУ за резултатите од ускладувањето.

Двата документа за формулација на процесот исто така транспарентно покажуваат разновидни разлики како што се следниве. Формулацијата на програмата беше подвргната на интензивни дискусии од широк круг на академски стручни лица, владината администрација и граѓанското општество (претставници од општините, синдикатите, невладините организации и јавните гласила), кои беа членови на Националниот комитет за сузбивање на сиромаштијата и социјалната исклученост МЗВ 2003:41). Спротивно на тоа, подготовката на извештајот единствено академските стручни лица и владината администрација, во работилницата за извештајот беше организирана за поширок круг вклучувајќи ги граѓанското општество и синдикатите, а исто така и стручните лица на ЕУ.

## **Чекор два - Ускладување на приоритетите на Словенија кон агендата на ЕУ за социјална вклученост**

### Меморандум за социјална вклученост

Преамбуларната изјава на Владата на Република Словенија транспарентно открива дека *Меморандумот за заедничка вклученост (Joint Inclusion Memorandum)* (2003) беше формулиран со намера за подготовка на земјата за целосно учество во отворениот метод на координација на социјалната вклученост по пристапувањето, соработка со Европската комисија и Генералниот директорат за вработување и социјални прашања. Меморандумот ги истакнува главните предизвици во однос на справувањето со сиромаштијата и социјалната исклученост, ги презентира главните мерки на политиката преземени од страна на Словенија во свет-

лоста на договорот за започнување на преведувањето на заедничките цели на ЕУ во национални политики и ги идентификува клучните прашања на политиката за идното контролирање и разгледување на политиката. 2010 година беше дефинирана како краен рок за искоренување на сиромаштијата во Европа.

Документот за кој станува збор ги следи строгите правила за подготовка кои се насочени кон главните прашања како што се:

- економската позадина и пазарот на трудот;
- социјалната состојба;
- клучните предизвици;
- прашањата на политиката;
- прашањето за унапредување на еднаквоста на родовите;
- заедничките статистички алатки и показатели, и
- политиките за поддршка на социјалната вклученост преку структурните фондови.

За да се подготви МЗВ, беше воспоставена специјална работна група со 29 членови вклучувајќи ги стручните лица за истражување, владината администрација, разни претставници на организациите на граѓанското општество, вклучувајќи ги работодавачите. Формулацијата на документот беше придружена со охрабрување за социјален дијалог што резултираше во бројни активности од важност на националното ниво.

Во врска со економската позадина и пазарот на трудот беа истакнати следниве прашања:

- стабилен економски пораст од приближно 3 проценти, со изгледи за опаѓање;
- очигледни регионални разлики;
- напредок на економската структура;
- опаѓање на невработеноста, а откривање на повисоки стапки за жените, младите и постарите, оние кои долго бараат вработување, оние со стекнато ниско образование, инвалидите и Ромите, и во економски заостанатите региони;
- една четвртина од БДП доделени на трансферите за социјална заштита.

Социјалната состојба покажува дека Словенија има бројни карактеристики на напредни општества, како што се:

- ниска стапка на фертилитет и долговечност што резултира во стареење на населението;
- променети причини за смртност, со фокусирање на кардиоваскуларните болести;
- зголемена важност на образование во текот на целиот живот;
- недостиг на непрофитно и социјално сместување, и

- промена во стапката на сиромаштијата и нееднаквоста на приходот што открива надолен пресврт.

Помеѓу клучните предизвици и политиките за подобрување на состојбата, Словенија ја идентификува следнава листа на приоритети:

-развивање на еден сеопфатен пазар на трудот и унапредување на можностите за вработување со активирање на политиките за сите, вклучувајќи ги Ромите и инвалидите;

-прифаќањето на предностите во образованието со унапредување на предучилишното образование и образованието преку целиот живот, но исто така предизвикувајќи ја високата стапка на напуштањето во средното стручно образование;

-правење на пристап до погодно сместување како основно социјално право кое треба да биде достапно на сите во ваквата потреба;

-надминување на регионалните диспаритети;

-подобрување на испораката на социјалните услуги, и

-гарантирање на соодветен приход и пристојни средства за живеење.

Беа мобилизирани разни релевантни тела како што се претставниците и на работодавачите и на вработените, а Владата да го потпише општествениот договор кој исто така е насочен кон:

- подобрување на вработеноста преку образование и обука во рамките на политиката на активирање;

- одредување на минимална плата;

- зголемување на ефикасноста, солидарноста и транспарентноста на јавниот здравствен систем – Националната здравствена стратегија е прашање на екстензивна јавна дебата во Парламентот и во пошироките рамки, и

- предлагање на ново законодавство на фискалната политика за прераспределување на даночните оптоварувања за категориите со понизок приход (МЗВ 2003: 41).

Освен ова, одредени категории беа формулирани за да ја унапредат еднаквоста на родовите како посебна цел.

Со потпишувањето на МЗВ во декември 2003 година, Словенија се посвети и на учеството во отворениот метод на координација и на постојаното ажурирање и подобрување на алатките за мерење на социјалната вклученост. Освен ова, Владата на Словенија исто така се посвети на започнувањето на подготовката на нејзиниот прв *Национален акционен план за сиромаштијата и социјалната исклученост* во почетокот на 2004 година за периодот од 2004 до 2006 година.

**Национален акционен план за сиромаштијата и социјалната исклученост**

Во почетокот на 2004 година, Владата ја започна подготовката на *Националниот акционен план за сиромаштијата и социјалната исклученост* за периодот од 2004 до 2006 година, повторно соединувајќи разни стручни лица како од кругот на истражувањето така и од владината администрација, без да ги остави назад претставниците на граѓанското општество и на синдикатот. Подготовката на НАП е во тек.

### **Заклучни забелешки**

Формулирањето и на МЗВ и на НАП кое е с# уште во тек, го следи истиот принцип на организирање како што е стратегијата за сузбивање на сиромаштијата и социјалната исклученост означувајќи ја соработката на разни национални стручни лица од одредената област. Методологијата на МЗВ всушност донесе унифицирани правила на справување со листата на одредени прашања и со истакнување на одредени аспекти како што се еднаквоста на родовите и одредените ранливи групи. Во склад со ова, Владата беше принудена да формулира транспарентни стратегии за надминување на постоечките неповолности.

Особено МЗВ – Словенија, до сега може да се смета како плоден и добро балансиран производ на преплетувањето на егзогените иницијативи и ендегените капацитети. Во овој поглед, МЗВ – Словенија, барем може да се разгледува како еден подобрен производ на справувањето на Словенија со сиромаштијата и социјалната исклученост на меѓународна компаративна перспектива.

### **Главни откритија**

При започнувањето на подготовката на МЗВ, властите на Словенија навлегоа во релативно богата истражувачка традиција на сиромаштијата и социјалната исклученост во академските кругови, а исто така и во владините институции. Додека синдикатите и некои други невладини организации ја подготвуваа својата експертиза за сиромаштијата и социјалната исклученост како постарите здруженија, и здруженија на деца и млади, свеста на граѓанското општество за предметот беше на релативно високо ниво, но исто така и нивните исчекувања спрема владините документи. Овие актери покажаа битна волја во учествувањето во процесот на подготовката и дискутирањето на МЗВ.

Во овој поглед, методологијата на МЗВ може да се разбере како листа на строги правила и предлози за формулирање на документот за тој да биде во состојба повторно да се разгледа во меѓународна компаративна перспектива. Барањата на МЗВ ги овозможуваат алатките за фино подесување на националните ресурси во овој сектор, што значи дека ниту еден посебен нов предмет не требаше да биде откриен, туку примарно беа отворени нови сфаќања и беа истакнати некои нови аспекти.

Понатаму, Отворениот метод на координација, како работен метод исто така може исто така да се разгледува во претходно споменатата рамка. Тој претставуваше дополнителен поттик на меѓународните актери за тие повторно да соработуваат во подготовката на МЗВ.

На кратко, ниту МВЗ ниту ОМК не претставуваа потполно ново искуство за Словенија во справувањето како со сиромаштијата така и со социјалната исклученост. Предметите за кои станува збор може да се сметаат како заедничка рамка каде се сретнаа егзогените унифицирачки правила и ендогените капацитети, и со тоа имаа можност да направат документ кој е во состојба да конкурира на меѓународните правила.

## Kori stena li teratura

Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan. 2002. *Social Indicators; The EU and Social Inclusion*. (Социјални показатели; ЕУ и социјалната вклученост) Oxford: University Press.

Cernigoj-Sadar, N. A. Bresar, 1996. 'Determinants of Self-reported Health' („Детерминанти на самопријавеното здравство“). *Družboslovne razprave (Sociological Essays)*(Социолошки есеи), Vol.12, 22-23 (115-125).

Ditch, J., J. Clasen, C. Norman, W. Schmaehl, W. 1999. *Change and Choice in Social Protection; The Experience of Central and Eastern Europe* (Промена и избор во социјалната заштита; Искуство на Централна и Источна Европа). Брисел: Phare Consensus Programme (Програма за консензус на ФАРЕ).

Duffy, K. 1998. *Opportunity and Risk; Trends of Social Exclusion in Europe* (Можности и ризик; Трендови на социјалната исклученост во Европа). Страсбур: Советот на Европа.

Foerster, M., F. Maas, B. Marin (eds.). 2003. *Understanding Social Inclusion in a Larger Europe; An Open Debate*. (Разбирање на социјалната вклученост во поголема Европа; Отворена дебата). Виена: European Centre for Social Welfare Policy and Research. (Европски центар за политика на социјална помош и истражување)

*Human Development Report; Slovenia* (Извештај за човечкиот развој: Словенија). 1998. Љубљана: Institute of Macroeconomic Analysis and Development (Институт за макроекономска анализа и развој).

*Human Development Report; Slovenia* (Извештај за човечкиот развој: Словенија). 1999. Љубљана: Institute of Macroeconomic Analysis and Development (Институт за макроекономска анализа и развој).

*Human Development Report; Slovenia* (Извештај за човечкиот развој: Словенија). 2001. Љубљана: Institute of Macroeconomic Analysis and Development (Институт за макроекономска анализа и развој).

*Human Development Report; Slovenia* (Извештај за човечкиот развој: Хрватска). 2003. Загреб: УНДП Хрватска.

*Implementing the Social Inclusion Strategy with Report on the Realisation on the Programme on the Fight Against Poverty and Social Exclusion* (Имплементација на Програмата за стратегија за социјалната вклученост со Извештај за Програмата за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост). 2002. Љубљана: Министерство за труд, семејство и социјални работи.

*Joint Inclusion Memorandum – Slovenia* (Меморандум за заедничка вклученост- Словенија). 2003. Љубљана: Министерство за труд, семејство и социјални работи.

Marlier, E., T. Atkinson, B. Nolan. 2003. 'Setting Social Inclusion targets in an European Union Context' („Поставување на цели за социјална вклученост во контекст на Европската унија“). Pp.223-236 in Euzeby, C. et al (eds.), *Mondialisation et regulation sociale*. Париз: L'Harmattan.

*National Programme on the Fight Against Poverty and Social Exclusion* (Национална програма за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост). 2000. Љубљана: Министерство за труд, семејство и социјални работи.

Novak, M. 1996a. 'Concepts of Poverty' („Концепти на сиромаштијата“). Pp. 47-62 in Oyen, E., S.M.Miller, S.A.Samad, *Poverty; A Global Review* (Сиромаштија; Глобален преглед). Осло: University Press.

Novak, M. 1996a. 'Former Czechoslovakia, Hungary, and Former Yugoslavia: Poverty in Transitional Economies' („Поранешна Чехословачка, Унгарија и поранешна Југославија:

Сиромаштија во транзиционите економии“). 47-10.363,20 mm Oyen, E., S.M.Miller, S.A.Samad, *Poverty; A Global Review (Сиромаштија; Глобален преглед)*. Осло: University Press.

Novak, M. 1996a. 'Poverty; Facts and Feelings' („Сиромаштија; факти и чувства“). *Družboslovne razprave (Sociological Essays)(Социолошки есеи)*, Vol.12, 22-23 (84-98).

Novak, M. 1997. *Human Dignity and Social Exclusion; Country Report on Slovenia (Човековото достоинство и социјалната исклученост; Извештај за Словенија)*. Страсбур: Советот на Европа.

Novak, M. 2000. 'The Old Age – An Element of Social Marginalisation?' („Староста – елемент на социјална маргинализација?“) Pp. 125-144 in Mandic, S. (ed.), *Kakovost življenja; Stanja in spremembe (Quality of Life; Situations and Changes)(Квалитет на живеењето; Состојби и промени)*. Љубљана: Факултет за социолошки науки.

Novak, M., P. Dremelj, L. Peternel, P. Thaler. 2000. *Izvajanje "Programa boja proti revscini in socialni izkljucenosti"; Podatkovna podpora (Statistics on Poverty and Social Exclusion Programme Implementation) (Статистика за имплементацијата на Програмата за сиромаштија и социјална исклученост)*. Љубљана: Љубљана: Институт за социјална заштита на Република Словенија.

Novak, M., P. Dremelj, L. Peternel, P. Thaler. 2001. *Izvajanje "Programa boja proti revscini in socialni izkljucenosti"; Podatkovna podpora (Statistics on Poverty and Social Exclusion Programme Implementation) (Статистика за имплементацијата на Програмата за сиромаштија и социјална исклученост)*. Љубљана: Љубљана: Институт за социјална заштита на Република Словенија.

Novak, M., P. Dremelj, L. Peternel, P. Thaler. 2002. *Izvajanje "Programa boja proti revscini in socialni izkljucenosti"; Podatkovna podpora (Statistics on Poverty and Social Exclusion Programme Implementation) (Статистика за имплементацијата на Програмата за сиромаштија и социјална исклученост)*. Љубљана: Љубљана: Институт за социјална заштита на Република Словенија.

Novak, M., P. Dremelj, L. Peternel, P. Thaler. 2003. *Izvajanje "Programa boja proti revscini in socialni izkljucenosti"; Podatkovna podpora (Statistics on Poverty and Social Exclusion Programme Implementation) (Статистика за имплементацијата на Програмата за сиромаштија и социјална исклученост)*. Љубљана: Љубљана: Институт за социјална заштита на Република Словенија.

Novak, M., B. Kobal, M. Nagode. 2003. *Spremljanje usinkov izvajanja Nacionalnega programa socialnega varstva; podatkovna opora kazalcev (National Social Protection Strategy Implementation Monitoring; Statistical Analyses. (Контрола на имплементацијата на стратегијата за национална социјална заштита; Статистички анализи. Report (Извештај). Ljubljana: Љубљана: Институт за социјална заштита на Република Словенија.*

de la Porte, C., P. Nanz, 2003. 'ОМС – A Deliberative-democratic Mode of Governance; The Case of Employment and Pensions.' („ОМЦ – советодавен-демократски начин на владеење; Случај на вработувањето и пензиите“). Труд презентира на Конференцијата ESPANet 'Changing European Societies – The Role of Social Policy' in Copenhagen („Промена на европските општества – Улогата на социјалната политика“ во Копенхаген) .

Stropnik, N., T. Stanovnik. 2002. *Combating poverty and Social Exclusion – Vol.2, A CASE Study of Slovenia (Сузбивање на сиромаштијата и социјалната исклученост – Том.2, Студија на случајот на Словенија)*. Будимпешта: Меѓународна организација на труд.

Trbanc, M. 1996. 'Social Exclusion; The Concept and Data Indicating Exclusion in Slovenia' („Социјалната исклученост; Концепт и податоци кои ја истакнуваат исклученоста

во Словенија“). *Družboslovne razprave (Sociological Essays)*(Социолошки есеи), Vol.12, 22-23 (99-114).

Zrinscak, S. 2003. 'New Reforms and New Risks; Social Welfare Systems in Post-Communist Europe' („Новите реформи и новите ризици; Системи на социјална помош во пост-комунистичка Европа“). Труд презентирани на Конференцијата на Форумот 'Social Welfare in a Widening Europe' („Социјалната помош во Европа која се проширува“) во Париз.



## ВКЛУЧУВАЊЕ НА ИСКЛУЧЕНИТЕ: БЕЗДОМНИШТВОТО И СОЦИЈАЛНОТО ВКЛУЧУВАЊЕ ВО ЕВРОПА.

*Анализа на новите теоретски пристапи*

Адриан Дан  
Факултет за социологија и социјална работа  
Универзитет во Букурешт

*Адекватниот пристап и обезбедувањето станбен простор е основен предуслов за секој поединец да ги оствари другите основни права. Исклучувањето на станбен простор најверојатно претставува најсериозна форма на социјално исклучување. Да се нема адекватен станбен простор или пристап до истиот е еднакво на претерана сиромаштија, што значи постојан недостаток на средства и можности и е форма на сурово социјално исклучување. Пристапот до станбен простор е клуч(от) за социјално вклучување<sup>72</sup>.*

*Овој труд се обидува да ги анализира новите теоретски случувања во областа на бездомништвото и како тие да се стават во практика во форма на делотворни политики и услуги, со цел да се унапреди станбеното вклучување на оваа високо ранлива социјална група.*

*Трудот почнува со анализирање на таканаречениот „континуум на бездомни“ од најранливите – без покрив над глава – до оние кои живеат во станбен ризик/ неадекватни станбени услови, а исто така ги истакнува главните причини за бездомништвото. Во заклучоците се предлага дека општествена-та грижа треба да се префрли од социјална помош и основни/примарни директни услуги за бездомните лица на еден поширок поглед вграден во разни социјални политики – од сигурност на времетраењето на правото на посед до адекватно сместување, вклучувајќи го квалитетот на соседството.*

*Краток вовед за феноменот на станбено исклучување и бездомништво*

*Адекватен станбен простор се однесува на основниот факт, односно обврската дека секој поединец мора да има дом/стан, како и соодветни квали-*

---

<sup>72</sup> Романска влада, 2002, Националниот план против сиромаштија и социјално вклучување.

тетни станбени услови и комфор обезбедено со посебен стан (м<sup>2</sup>/човек, просечен број на лица/соба и стан, фонишна изолација, топлотна и термална изолација, пристап до комунални услуги итн.) и квалитет на соседство (места за пазарење, паркови и зелен простор, улична инфраструктура и комуникациски инсталации, лична сигурност итн.). Становите што не исполнуваат некои од основните услови наведени погоре обезбедуваат неадекватни станбени услови. Во крајни случаи можеме да зборуваме за нечовечни услови кои делуваат врз сите сфери на животот на поединецот. Литературата за оваа област ја опишува оваа ситуација како феноменот на бездомништво да ја сака.

Во последните десет години меѓу земјите на ЕУ има докази за значителен напредок во поддржување на пристапот до адекватен станбен простор и ублажување на ситуацијата на лицата без дом/покрив над глава. Централните и локалните влади имале волја или биле принудени од граѓанското општество да се зафатат со ова жешко прашање и создале нови програми и нови пристапи кон овој социјален проблем. Како последица и теоретичарите биле стимулирани да се зафатат и занимаваат со оваа тема на еден посистематски и подетален начин. Тоа води кон развивање на нови димензии во анализата на феноменот на бездомништво. Ако пред десет години теоретските достигнувања околу „бездомништвото“ го опишаа ова прашање повеќе и помалку на дуалистички начин - во смисла на „без покрив над глава“ (неадекватни станбени услови), во последните години беа дефинирани нови аналитички димензии<sup>73</sup>, поадекватни за поддршка на понасочени (нови) политики и програми кои се зафаќаат со овој социјален проблем. Исто така, изгледа дека сè поважно стана зафаќањето со причините на бездомништво на еден интегриран начин, како од „индивидуална“ така и од „структурална“ перспектива.

Дефинициите што ги нагласуваат „индивидуалните“ причини ја обвинуваат жртвата - тие се без дом бидејќи поради личен пропуст и неприспособувањето на посебни социјални услови. Дефинициите што ги нагласуваат „структуралните“ причини гледаат зад индивидуалните причини, истакнувајќи го маргинализирачкиот економски, политички и социјален контекст во посебни ситуации, вклучувајќи ги тука економските и социјалните пречки (што ги создал социјалниот систем) кои го спречуваат пристапот на некои поединци до заедничкиот живот (Неале, 1997, апуд Едгар, 2004).

Но, во светот на владини и невладини институции кои креираат политика, дефинициите се важни - навистина многу важни. Разликата помеѓу акција/реакција и никаква акција може да се дадат со една единствена и едноставна дефиниција. Бидејќи сега е целосно договорено дека „сиромаштија“ или „социјално вклучување/социјално исклучување“ се политички концепти (или барем имаат многу силна политичка конотација), „бездомништво“ е исто така политички концепт. Дефинициите влијаат кој се смета за бездомен а кој не, спрема тоа, кој прима помош/услуги и кој вид и количина, а кој не прима.

---

<sup>73</sup> Бил Едгар, Хенк Меерт и Џо Доерти, , *Трет преглед на статистички податоци за бездомност во Европа. Создавање на оперативна дефиниција за бездомност*, FEANTSA 2004.

Па, која е дефиницијата по која ние работиме? Пред да се прегледа литературата од оваа област важно е да се знае што е она што го истакна Малколм Вилијамс (2001): „*Опсегот на симптоми што го нарекуваме бездомништво е една манифестација на социјална комплексност и дека личните имоти што се појавуваат од таа комплексност се реални.*”

Сабине Спрингер (2004) се обидуваше да направи *предлог за една глобална дефиниција и класификација на бездомен*. Таа истакна дека бездомништвото е еден концепт кој има многу можни значења. Понекогаш „бездомништвото” се користи како замена за “безкуќност” (најмногу се користи од ОН), друг пат има различно значење. Како што е формулирано од Ј. Д. Хулчански,

*Дом е една социјална, психолошка, емоционална конструкција. „Без куќа”, наспроти тоа, е многу појасен, искрен термин. Какви било други проблеми и да имаат некои луѓе во општеството, од кои некои се често вклучени во терминот „бездомништво”, терминот безкуќност не прави таква конфузија. .*

Во овој „чувствителен” контекст Хулчански предлага дека бездомништвото е понеутрален - адекватен термин.

Спрингер (2004) утврдува четири категории на луѓе кои немаат куќа:

1. „*Луѓето што спијат грубо, што значи на улица, на јавни места или на кое било друго место што не е наменето за живеење на човекот се оние што ја формираат основната популација на <бездомни>. Оние што спијат во засолништа обезбедени од социјални или други институции ќе се сметаат како дел од оваа популација.* „Едгар ет.ал. (2004) ја именува оваа категорија како „Без покрив над глава” додека Хулчански (2004) ја означува како “Апсолутна безкуќност”.
2. „*Сокриена безкуќност*” е втората категорија. „Во оваа категорија спаѓаат сите луѓе што живеат со членови или пријатели на семејството бидејќи не можат да си дозволат какво било засолниште за себе”
3. „*Ризик од безкуќност*” е третата група во која се вклучени „*оние што се соочуваат со ризикот да го изгубат своето засолниште било заради исфрлување или истекување на рокот на закупот, со никаква друга можност за засолниште на повидок. Затвореници или луѓе кои живеат во други институции од кои се отпуштаат, а немаат место каде да одаат се сметаат за дел од таа популација.*”
4. Луѓето што живеат во „*субстандарден станбен простор*”. Како што истакнува Хулчански (2004) „*да си неадекватно сместен не е исто како да си без куќа или да си на тежок ризик на безкуќност, но тоа може да води кон безкуќност.*”

Овие четири категории С. Спрингер понатаму ги дели во две групи. а) Првата група ја вклучува првата категорија – онаа на „без покрив над глава” имајќи ги како аргумент различните форми на дејствија што треба да се разработат, засновани на дејствија во случај на нужда. б) Втората група се состои од последните три категории во кои спаѓаат луѓето во посебна ситуација кон која „*мора да се насочат дејствија за да се спречи влошувањето на нивната*

ситуација и евентуално да се стабилизира нивната несигурна форма на претстојување”.

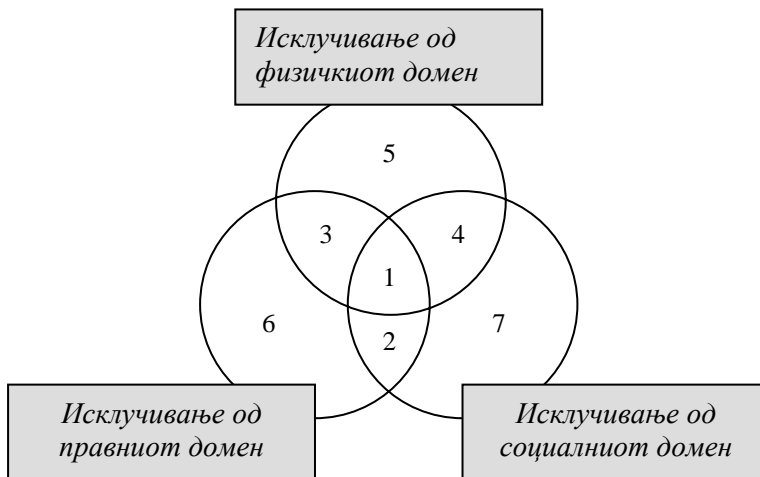
Понатамошни разработки дава Едгар ет. ал. (2004) во кои се наведува дека попродуктивно е да се зборува за „континуум на бездомен”:

„Да се има дом може да се сфати како:

- да се има адекватен стан (или простор) врз кој едно лице и неговото семејство може да остварат исклучива сопственост (физички домен);
- да се биде во можност да се зачува приватноста и да се ужива во односите (социјален домен) и
- да се има законско право на запоседнување (правен домен). ”

Преклопувањето на овие три домени ќе доведе до седум категории на лица кои имаат тешкотија со димензијата на сместување – од „без покрив над глава” до луѓе кои живеат во неадекватни услови според стандардите изградени во една посебна заедница/општество (види Слика 1 и Табела 1).

Слика 1. Домените на безбедност и станбено исклучување  
Извор: Едгар ет. Ал., 2004, слика 1 стр. 7.



Врз основа на оваа шема Едгар ет. ал. (2004) ја разработи таканаречената ETHOS- типологија за бездомништво што ја користи FEANTSA.

**Табела 1: Седум теоретски домени на бездомништво**

	Концептуална категорија	Физички домен	Правен домен	Социјален домен
Бездомништво	Без покрив над глава	Без стан (покрив)	Нема законско право на простор за исклучиво поседување	Нема приватен и безбеден личен простор за социјални односи
	Безкуќност	Има место за живеење, одговара за живеење	Нема законско право на простор за исклучиво поседување	Нема приватен и безбеден личен простор за социјални односи
	Несигурен и неадекватен станбен простор	Има место за да живее (не сигурно и не одговара за живеење)	нема сигурност на времетраењето на правото на посед	Има простор за социјални односи
	Неадекватен станбен простор и социјална изолација во едно легално запоседнато живеалиште	Неадекватно живеалиште (не одговара за живеење)	Има законско право и/или сигурност на сигурност на времетраење на право на посед	Нема приватен и безбеден личен простор за социјални односи
Станбено исклучување	Неадекватен станбен простор (сигурно времетраење на право на посед)	Неадекватно живеалиште (живелиште што не одговара за живеење)	Има законско право и/или сигурност на времетраење на право на посед	Има простор за социјални односи
	Несигурно сместување (адекватен станбен простор)	Има место за живеење	нема сигурност на времетраење на право на посед	Има простор за социјални односи
	Социјална изолација во сигурен и адекватен контекст	Има место за живеење	Има законско право и/или сигурност на времетраење на право на посед	Нема приватен и безбеден личен простор за социјални односи

Извор: Едгар ет.а., 2004, Табела 1, стр.8.

Врз основа на оваа матрица ние можеме да идентификуваме еден континуум на бездомништво кај најисклучените на еден раб (без покрив над глава, исклучени од сите три домени) и помалку исклучените (исклучени само од социјалниот домен, за кои се смета дека имаат помала важност во споредба со физичкиот и правниот домен).

Дури и во овие околности на многу детална типологија, националните претставници кои се состанаа во 2004 година, на FEANTSA-Конференцијата, во Букурешт истакнаа дека с# уште има многу национални разлики и седумте

теоретски домени треба понатаму да се разработуваат/делат. Резултатот беше еден нов и сеопфатен развој на оваа типологија конкретизирана во 13 оперативни категории понатаму поделени во 24 ситуации на живеење и секоја категорија доби генеричка дефиниција (Едгар и Меерт, 2006):

Табела 2 – ETHOS – Европска типологија за бездомништво и станбено исклучување

Предложена ревизија на ETHOS-категиорите и дефиниција

**КОНЦЕПТУАЛНА КАТЕГОРИЈА:**

	Оперативна категорија	Ситуација на живеење	Генеричка дефиниција
БЕЗ ПОКРИВ	1 Луѓе што живеат грубо	1.1. Јавен простор или надворешен простор	Живеат на улица или на јавни простори, без засолниште кое може да се дефинира како квартал за живеење
	2 Луѓе што претстојуваат во ноќни засолништа	2.1 Ноќно засолниште	Луѓе кои немаат вообичаено место за живеење кои користат засолниште преку ноќ, засолниште со низок праг
БЕЗ КУКА	3 Луѓе во место за бездомни	3.1 Преноќиште за бездомни	Кадешто периодот на престој треба да биде краткорочен
		3.2 Привремено сместување	
		3.3 Сместување со дадена поддршка за преоден период	
	4 Луѓе во женско засолниште	4.1 Сместување во женско засолниште	Жени сместени поради претрпено домашно насилство и каде што периодот на престој треба да биде краткорочен
5 Луѓе во преноќишта за имигранти	5.1 Центри за привремено сместување /прием (азил)	Имигранти за прием или краткорочно сместување поради нивниот статус на имигранти	
	5.2 Сместување за работници мигранти		
6 Луѓе што се очекува да се ослободат од институции	6.1 Казнени институции 6.2 Медицински институции* 6.3 Детски институции/домови	Нема никакво сместување на располагање пред ослободување Останува подолго отколку што е потребно поради тоа што нема сместување Нема идентификувано никакво сместување (пр. до 18 <sup>от</sup> роденден)	

	7	Луѓе што примаат помош (поради бездомништво)	7.1 7.2 7.3 7.4	Станбена грижа за бездомни луѓе Сместување со дадена поддршка Транзитно сместување со поддршка Сместување со поддршка	Сместување за долг престој со грижа за претходно бездомни луѓе (обично за повеќе од една година)
НЕСИГУРНО	8	Луѓе што живеат во несигурно сместување	8.1 8.2 8.3	Привремено со семејство/пријатели Без правен (под)закуп Нелегално запоседнување на земја	Живеење во конвенционален станбен простор, но не вообичаениот или местото на живеење поради недостаток на станбен простор Запоседнување на живеалиште без никаков закуп, нелегално запоседнување на живеалиште Запоседнување на земја без законски права
	9	Луѓе што живеат под закана од протерување	9.1 9.2	Спроведени законски налози (под закуп) Налози за повторно поседување (во сопственост)	Каде што налозите за протерување се извршуваат Каде што хипотекарот има законски налог за повторно поседување
	10	Луѓе што живеат под закана од насилство	10.1	Инциденти евидентирани во полиција	Каде што се презема полициска акција за обезбедување безбедно место за жртви на домашно насилство
НЕАДЕКВАТНО	11	Луѓе што живеат во привремени/нестандардни објекти	11.1 11.2 11.3	Подвижни домови Нестандарден објект Привремен објект	Не се наменети како места за вообичаено живеење Импровизирано засолниште, колиба или барака Полупостојан објект, кукарка или кабина
	12	Луѓе што живеат во станбен простор што не одговара	12.1	Запоседнати живеалишта што не одговараат за живеење	Дефинирано како станбена единица за сместување со националното законодавство или прописите за градба
	13	Луѓе што живеат во крајна пренатрупаност	13.1	Највисока национална норма за пренатрупаност со луѓе	Одредено дека го надминува националниот стандард на густина за квадратура или простории што може да се користат

\*Вклучува институции за рехабилитација со лекови, психијатриски болници итн.

Извор: Едгар и Мерт, 2006, табела 6.1, стр.52.

Таквите детални и експлицитни дефиниции им помагаат на разните агенции да одредат различни видови поддршка и интервенција за луѓе на кои им треба стан. Додека луѓето кои се без покрив над глава и оние што се сместени во засолништа се во фокусот на директна интервенција со социјална помош, оние што живеат во небезбедни и неадекватни услови повеќе се во фокусот на среднорочни и долгорочни социјални политики.

Од друга страна, една поширока дефиниција, во смисла да се вклучат и помалку обесправени категории/социјални групи (без покрив над глава → неадекватен континуум) повеќе ги карактеризира политиките изградени од универзалистичките социјални режими отколку од оние либералните. Социјалните режими на европските земји, иако с# уште имаат значителни разлики, ја користат општата дефиниција на ETHOS САД, како архетипски случај на либерални социјални режими користат една тесна дефиниција за одредување политики и приоритети за борба против бездомништвоа.

**Дефиниција за бездомништво на станбен и урбанистички развој (СУР/HUD/)**

Континуумите треба да ја имаат предвид дефиницијата за бездомништво на СУР кога го планираат броењето на своите јавни места. Според СУР, едно лице се смета за бездомно **само** кога тоа живее во едно од местата опишани подолу во време на броењето.

*Незасолнето* бездомно лице живее:

- Во место што не е наменето за живеење на луѓе, како коли, паркови, тротоари, напуштени згради (на улица).

*Засолнето* бездомно лице живее:

- Во засолниште за случај на нужда.
- Во транзитни сместувалишта за бездомни лица кои првобитно дошле од улица или од засолништа за случај на нужда.

(HUD, 2004)

Постојат предности и недостатоци од користење на една поширока/потесна дефиниција. Потесната дефиниција смета на подобро концентрирање на најранливите групи кои имаат критична потреба за станбен простор, при што можно е другите групи што имаат потреба да бидат исклучени од специфична помош. Пошироката дефиниција ќе биде насочена кон повеќе групи, но за тоа ќе бидат потребни големи средства, понекогаш недостапни.

На пример, една студија направена во Романија, покажува дека 11% од урбаните домаќинства живеат во крајно несигурни станбени услови /СУ/ (премногу луѓе натрупани, без средства, без пристап до комунални услуги), додека само за 5% може да се смета дека се „среќно сместени”.



	(Пре) Натрупување	Без средства	Без комунални услуги	%
Крајно несигурни СУ	х	х	х	11%
Несигурни СУ, но со голема куќа		х	х	3%
Несигурни СУ, но со пристап до комунални услуги	х	х		33%
Квалитативно живеење, но без средства		х		12%
Просечни средства и комунални услуги, но стиснати	х	о	о	24%
Добар степен на средства и комунални услуги, но стеснети	х			11%
Среќно сместени				5%

Извој: Воичу Б., 2004.

### **Причини за бездомништво**

Главните причини за бездомништво се – како што истакнав погоре – системски и индивидуални.

**Системските фактори** би вклучиле како главни фактори:

а) Економска рецесија која може да доведе до:

1) станбен пазар кој не обезбедува адекватна понуда за достапен и сигурен станбен простор (ова може да биде исто така поради недостаток на политичка волја за зафаќање и ублажување на ова прашање),

2) промена на пазарот на работа кој турка во ризик на сиромаштија,

б) Дестабилизирана мрежа на социјална и заедничка сигурност и

в) Политики кои (случајно или не) го зголемуваат ризикот на бездомност за луѓето кои се ранливи (вклучувајќи недостаток на заштита и прописи за случаи на протерување или за затвореници/ бивши осуденици кои се отпуштени).

**Индивидуалните фактори** се лични карактеристики што ги ставаат луѓето на ризик да станат бездомни, како ментална болест, инвалидитети во развојот, алкохол и злоупотреба на супстанции или неспособност за формирање социјални односи.

Помеѓу овие 2 категории е дезорганизацијата на семејството (развод/растурање) што во многу случаи придонесува за бездомништво.

**Сиромаштијата** е најсекојдневниот фактор што придонесува за бездомништво. Покрај различните политики и услуги што се создаваат во европските земји, во многу случаи сиромашните стануваат с# посиромашни и немаат средства да платат за наемнината или комуналните услуги. Комбинираните фактори како зголемувањето на бројот на семејствата со ниски примања, недостатокот на станбен простор и зголемувањето на наемнината/цената за станбениот простор водат кон зголемување на бројот на бездомни или најмалку луѓето ги водат кон ризикот од бездомност. Во овој контекст, изгледа дека распространетоста на сиромаштијата драматично е зголемена кај помладите семејства, но исто така и кај постарите. Но далеку повеќе, најголемата група на ризик од сиромаштија изгледа сега се единечните семејства предводени од жени.

**Недостатокот на достапен станбен простор** е друг фактор во повеќето европски земји, а посебно во земјите на ЦИЕ и ЈИЕ. По 1990 година, поради приватизацијата на јавниот станбен фонд и намалувањето на изградбата на нови станови, се создаде огромен притисок врз пазарот на станбен простор. Резултатот беше огромно зголемување на цените со врв - на пример – во Белград и Букурешт од 2000 евра/м<sup>2</sup>. Бидејќи феноменот на бездомништво е поспецифичен за урбаните подрачја отколку за руралните подрачја, зголемувањето на цената за наемнина влијаеше на моќта кај многу луѓе да земање под наем . Во големите градови на земјите на ЦИЕ и ЈИЕ просечниот надоместок за наем за еден стан е еднаков или поголем од просечната плата. Исто така, зголемувањето на цената за комуналните услуги споредено со куповната моќ на сиромашните луѓе ги остави без можност да ги покријат истите и многу од нив си ги продадоа куќите, ги потрошија парите на еден неодговорен начин и станаа бездомни.

**Законското исфрлување** е исто така во основата на бездомништвото во многу случаи. *Најмногу од исфрлањата се резултат на неплатени долгови за наемнина или огромни долгови за трошоците на семејствата за комунални услуги. Претходно сигурното времетраење на правото на посед на домаќинствата е релативно неповредено освен ако:*

- тие се разболат
- нивните деца се разболат
- нивниот партнер ги остави
- социјалната помош не пристигнува навреме
- тие го губат работното место или плаќањето за нивната работа по договор доцни
- има неочекувани трошоци (патување, лекување, поправки итн.)
- не се извршени плаќања за издршка на дете
- тие земаат на заем пари од „ајкула за заем” и даваат во залог стан
- тие ја продаваат куќата за погрешни потреби и брзо ги потрошуваат парите

- куќата се отстапува на законскиот сопственик, а државата тоа не го компензира.

**Душевната болест** и **оддаденоста** (на дрога, алкохол) с# повеќе станаа фактор за создавање бездомништво.

Бројот на долгорочни психијатриски кревети драматично се намали во последните 30-40 години. Како последица од тоа некои поединци кои се отпуштени од психијатриските болници нема каде да одат.

Луѓето оддадени на дрога и алкохол се во голема мера изложени на душевно растројство. Тие ја напуштаат куќата за да живеат во несигурни услови или продаваат она што поседуваат за да добијат пари што додава масло на огинот за нивно растројство.

### **Програми и услуги за бездомни луѓе**

#### **За ситуации во случај на нужда може да идентификуваме**

**Свраќалишта** кои се влезно место до сервисниот систем за многу бездомни и социјално изолирани луѓе (вклучувајќи жртви на домашно насилство).

**Засолништа** кои првично биле наменети во случаи на нужда, краткорочна помош, но сега од нив се бара да обезбедуваат и други услуги. Тоа значи дека улогата на засолништата е проширена вон реагирањето само во случај на нужда.

Во овие случаи услугите како

- Здравствена помош (проширена на ментално здравје)
- Помош за наоѓање работа
- Судска помош (во случај на навредливо исфрлување)

ги придружуваат овие луѓе.

**Поддржувачко домување** на разни типови и нивоа според специфичната потреба на луѓето е друга мерка. Тука можеме да спомнеме субвенционирање на наемнината и ваучери за греење како примери на поддржувачко домување.

Во смисла на економичност изгледа дека е подобро да се помага на поедини бездомни луѓе со различни видови помош во нивниот дом отколку во засолниште.

### **Заклучоци**

Добра стратегија за борба против бездомништвотоа е да се промени ориентацијата од реакции во случаи на нужда на бездомноста (на улица и директни социјални услуги) и кон спречување на бездомноста (политика за домување). Таква една стратегија смета дека фокусот треба да се стави на

- пристапот до соодветен станбен простор и поддршки; и

- одговорноста за потрошените пари и координација помеѓу сите нивоа на владини и сервисни снабдувачи така што инвестирањето во системот да може да се следи и евалуира.
- широката разноличност на програми за домување вградени во една национална политика за домување - од заеми за домување – до ваучери за греење, од сигурност на времетраењето на правото на посед до едно сигурно и атрактивно соседство.

Како што беше спомнато во еден извештај од Торонто (Градот Торонто, 1998):

*Фокусирањето за спречување обезбедува подобар живот и поголема шанса за независно живеење за поединците кои се на ризик да станат бездомни. Сместувањето обезбедува стабилност, личен идентитет и чувство на припаѓање, поврзување на социјалните мрежи и една платформа на која се редат нај-различни здравствени и поддржувачки услуги засновани на заедницата.*

Иако услугите за спречување и поддршка треба да бидат основа на секој систем за интервенција, социјалните политики на ризик треба и понатаму да се развиваат. Покрај тоа, политиките за домување треба да се утврдат на национално ниво со цел да обезбедат не само куќа, но и адекватни станбени услови како предуслов за социјално вклучување и целосно граѓанство.

## Библиографија

- Едгар Бил, Хенк Мерт и Џоел Доерги, *Трет преглед на статистички податоци за бездомност во Европа. Создавање на оперативна дефиниција за бездомност*, FEANTSA 2004 година.
- Едгар Бил и Хенк Мерт, *Петти преглед на статистички податоци за бездомност во Европа*, FEANTSA, Брисел, ноември 2006 година.
- Хулчански Ј. Давид, *Ново канадско минато време? Бројење бездомни луѓе*, Центар за урбани и заеднички студии, Универзитет во Торонто, декември 2000 година.
- Спрингер Сабине, *Бездомност:Предлог за глобална дефиниција и класификација*, Хабитат Интернешнал, Вол. 24, 2000, стр. 475-484
- Вилиамс Малколм, *Комплексност, можност и условеност: импликации за истражувањето на бездомност*, Социјални прашања, Вол. 1, Издание 2 октомври 2001 година
- Воичу Богдан, *Despre precaritatea locuirii urbane în România*, во *Calitatea Vieții* Бр. 3-4/2004.
- \* \* \* Градот Торонто, *Кршење на кругот на бездомност. Времен извештај на Акционата работна група за бездомност на градоначалникот*, 1998 година.
- \* \* \* Романска Влада, *Националниот план за против-суромаштија и социјално вклучување*, Букурешт, 2002 година.
- \* \* \* Министерство за становање и урбанистички развој на САД, Канцеларија за заедничко планирање и развој, *Водич за бројење незасолнети бездомни луѓе*, 2004 година.

## ИНКЛУЗИВНОСТА НА МАЛЦИНСКИТЕ

### ГРУПИ И ТРАНЗИЦИЈАТА

*Хасан Јашари,*

*Универзитет на Југоисточна Европа, Тетово*

Идејата да се напише оваа статија ми се наметна од неколку фундаментални причини:

1. Инклузијата, во постиндустриското општество, претставува фундаментален проблем на човештвото и во голема мера го обликува социјалниот живот на луѓето.
2. Постои реална дилема дали социјалната инклузија во Македонија заостанува во севкупниот процес на трансформација на општеството и етаблирањето на системот на социјална правда.
3. Две реалности на инклузијата.
4. Раслојување на општеството во кое имаме еден тенок слој на богати и средна класа и бројно голем долен слој составен од невработени, луѓе со ниска квалификациска структура, корисници на социјална помош, пензионери, болни..
5. Дали во моментот во Македонија како малцински групи кои се загрозени и многу нееднакви со другите - Ромите, руралните стари лица?

*Дали инклузијата во наши услови претставува илузија?*

Денес во сите земји се посветува големо внимание на социјалната инклузија. Тој процес подразбира низа мерки на државите, претставува постојан процес и секогаш недоволно успешен: за да се отстранат пречките до пристапот на сите луѓе, под еднакви услови до општествените добра, институциите и инфраструктурата на државата, локалната заедница. Дали во Македонија во услови на општество во криза му се посветува внимание на овој проблем? Дали во услови на раст на сиромаштијата имаме и пораст на инклузијата? Овие претставуваат постојани дилеми кои не само што ги погодува разните групи кои на овој или на оној начин трпат социјална негрижа и исклученост, туку се уочува и едно

убедување кај овие општествени слоеви, дека тие се препуштени сами на себе. Факт е дека тоа што нормативно е прецизирано со законите не се реализира во практика.

*Инклузијата - теоретски модел*

Проблемот на инклузијата не е локален - тој е цивилизациски; Црните во Америка, Бурукумините во Јапонија, Шудрите во Индија, Курдите во Турција, Ромите и Албанците во поранешна СФРЈ се само некои примери на дискриминација и облици на социјална исклучивост. Како производ на несоодветни јавни политики во доменот на општествена инклузија денес Франција се справува со бегот на африканските емигранти кои пред две години неколку месеци го држеа Париз, симболот на буржоаската револуција и на слободното општество, во полициски час... Бугарија како нова членка на Европската унија се соочува низа години со проблемот на дискриминацијата на Ромите. Пред еден месец тие се бунуваа во Софија. Бунтот ги изненади сите. Ромите се дискриминирани етничка група во цела Европа. Тие се дискриминирани и кај нас во Македонија.

Кога зборуваме за инклузијата, според Гиденс постои дилемата на немоќта, проблемот на ропството во модерното општество. Несомнено дека поединецот доживува чувство на немоќ во однос на разновидниот и опсежен општествен универзум. Се претпоставува дека за разлика од традиционалниот свет, каде што поединецот имал контрола над многу од влијанијата кои го обликуваат неговиот живот, во постмодерното општество многу од тие контроли потпаѓаат под надворешни агенсии. Оттука потребата и функцијата на социјалната инклузија се наметнува и е неизбежна, слична на теоријата на отуѓувањето на Маркс. Според Маркс, развојот на производствените сили произведува состојби машините, пазарите, да го контролираат човекот, тие се надворешни доминации кои ја менуваат природата на човекот. Дали тоа денеска е истото со масовното општество, глобализацијата и роботизацијата како надворешни влијанија врз поединецот и неговиот социјален живот?( Гиденс, А.,2001).

Зборувајќи за процесот на инклузијата и неговото значење, Џон и Кони Лил О Брајен зборуваат за процес на составување на членство на еден со друг, така тој ја замислува заедницата која има потреба за социјално внимание кое е со специфични потреби (John O'Brien and Connie Lyle O'Brien, Wendell Berry ,1985)

Дали оваа сентенца треба да значи една едноставна порака за илјадници стории, како на пример тоа на 72.000 семејства во Македонија кои не се во состојба да ја платат електричната енергија. Тоа можеби е ризикот за луѓето изложени на сиромаштија, изолација за беспомошните. Дали заедницата луѓето од семејствата, соседствата, селата треба секогаш да чекаат некој друг да им ги реши проблемите? Или пак напоредно со јавните политики во областа на зајакнување на инклузивноста на групите со специфични потреби, на заедниците им преостанува и тие да се организираат и како што вели Мануел Кастелс, да создаваат мрежи на нови односи и коалиции и на тој начин да се справат со предизвиците на времето.

Проблемот со инклузијата претставува составен дел на безброј проблеми со кои денес се соочуваат мажите и жените кои живеат во постмодерниот свет. Зигмунд Бауман овие нешта ги смета за морални проблеми на цивилизацијата (Бауман, З. 2005). Распоредот на потребите кои општествата, владите преку нивните јавни сервиси, фондови, агенции, добротворни здруженија треба да им ги нудат на своите граѓани. Списокот на потребите на загрозените слоеви на граѓанството е долг со оглед на неповолните состојби во начинот на кој се дели општественото богатство. Доволно е да се спомнат инклузивните акции кои треба да се артикулираат и да бидат во асистенција на кризата на врската меѓу паровите, на семејното и сексуалното содружништво, кршливоста на политиките за социјална заштита, помош, етничка дискриминација и угнетување на послабите од нас, во секој поглед. Но моралното е загрозено посебно во услови кога за овие исклучени мажи и жени од нашето друштво и општеството се создаваат низа предрасуди, вицеви, исмејувања и колективни отпори.

#### *Актуелноста на инклузијата во ЕУ и Америка*

Но, денес земјите се соочуваат со проблемите на инклузијата на малцинските групи. Европа со своето последно проширување има можност да ги реши проблемите на инклузијата на пензионерите со пониски примања. Дел од нив сега поголемиот дел од годината престојуваат во Бугарија, Романија, Шпанија, земји во кои нивните пензии овозможуваат пристап до поквалитетен живот, лекарства, рекреација, па дури и заштеда од пензијата.

Индустриското општество бара висококвалификувани и образовани работници; менаџери, техничари, интелектуалци и претприемачи со пониско или повисоко образование. Френсис Фукујама, вели дека таквата потреба е заради тоа што таквото општество денес не може да постои без голема и специјализирана образовна елита. Во развиениот свет, социјалниот статус, во голема мера, е одреден од нивото на образованието. Класните разлики во Соединетите Американски Држави денес, може да се рече, се должат, пред сè, на разликите во образованието. Скоро и да нема пречки во напредувањето на некое лице со соодветни образовни степени, нерамноправноста се вовлекува во системот како резултат на нерамноправниот пристап до образованието; недостатокот на образование е најсигурниот начин на осуда на граѓанин од втор ред. Дали инклузијата како процес и потребата за неа се директна последица на горенаведените аргументи за социјалната диференцијација на општеството.

#### *Инклузијата во услови на транзиција*

Меѓутоа, инклузијата во нашето општество во иднина треба да се сфати во еден поширок контекст. Општиот проблем на македонското општество е проблемот на недоволниот квалитет на образованието, ниските пензии, слабата социјална заштита на населението и безработицата која ги погодува луѓето со понизок степен на образование. Има и предрасуди и дискриминација на Ромите.

Промените кои се случуваат во социјалното милје, како резултат на влијанието на екстерните фактори, се однесуваат на положбата на човекот, неговите егзистенцијални потреби и на трансформацијата на општествените



институции. Во ерата на транзицијата сите промени се доживуваат, од поголемиот дел на населението, како голем товар, збунетост, чувство на запоставеност, големи социјални разлики и сл. Дали државата е свесна за овие егзистенцијални проблеми на населението - посебно кај маргиналните групи?

Поголемиот број на семејства денес мака мачат со нивниот семеен буџет. Неодстигот на средства за исхрана, за облека, за домување... Државата очигледно нема соодветна инклузивна политика во однос на ромската популација, Помаците и Јуруците. Дали јавните политики за ромската декада, социјалните станови, програмите за образование имаат конкретни резултати на теренот - нивна практична реализација?

Во Македонија проблемот на социјалните разлики веќе се изострува и се појавува во најекстремните форми. Дали процесот на инклузијата е немоќен пред глобалниот процес на силното раслојување на едно богато општество со голем број на сиромашни? Антони Гиденс дури би рекол дека тоа е иднината на човештвото во ерата на глобализацијата. Дали тоа се манифестира и се случува на груб начин и кај нас?

Кај нас, исто така, по сите индикатори состојбата е најлоша по затворите. Истото важи за поранешните осуденици и луѓе кои треба да се ресоцијализираат по издржување на казна. Во Франција се обезбедува стручна обука на осудениците во затворите и нивната акредитација по издржување на казната. Тоа е проследено со низа мерки со кои јавните политики го поддржуваат процесот на ресоцијализација и интеграција на осудениците во општеството како еден сложен процес. Со тоа емпириските податоци упатуваат на тоа дека се намалуваат средната големина на рецидиви кај нив. Образованието на возрасните како голем проблем. Во Англија се поддржуваат низа проекти за учење на постарата популација преку културата на активно стареење.

#### *Инклузијата и јавната политика*

Значајно за нас е како Уставот на Република Македонија го разграничува феноменот инклузија. Дали тој им дава доволен простор на законите кои произлегуваат од него, јавните политики за да се надминат нееднаквостите во општеството?

Членот 34 вели дека граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

#### Член 35

Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност.

Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните за работа граѓани.

Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот.

Сè е како што треба и според тоа сите сме заштитени - тоа е едната реалност- нормативната.

### *Малцинствата- групи на негативни сатири*

1. Инклузијата претставува посебна општествена појава. Тоа е мрежа на повеќе општествени активности од голема важност за сите општества и држави, за сите времиња и цивилизации. Моделот по кои јавните политики се однесуваат или ја спроведуваат инклузијата, неговата улога, не е само прашање на државата, владите туку и морално етичка задача на секој поединец.

2. Инклузијата претставува сложена мрежа на односи кои се воспоставуваат на основа на политиката, заедницата, соседствата, био-социалните и економските односи и функции.

3. За нас е од првентствено значење прашањето како може теоретски и практично да се скицира инклузијата, неговото манифестирање во нашето секојдневие со неговите карактеристични појавни форми.

4. Како реагираат малцинските групи како општествени целини на засиленото влијание на надворешните фактори врз нив. Како се справуваат тие со егзистенцијалните проблеми и потреби ?

### *Што зборуваат емпириските податоци*

Што се однесува на националните програми за социјална инклузија поголемиот број од нив во Република Македонија се однесуваат на проблемот на подобрувањето на животот на луѓето со проблемот на хендикепираност, менталното здравје, деца скитници. Програмите исто така се однесуваат на намалувањето на бариерите за вработување - тоа опфаќа разни форми на доквалификација на работниците со ниска квалификациона структура. Целта е тука на некој начин да се подобри сервисната средина за овие луѓе и нивните потреби.

Ако ги анализираме некои акциони планови на јавните политики кои се обидуваат преку разни државни мерки да ги намалат нееднаквостите, да го поддржат системот на социјалната еднаквост доаѓаме до некои конкретни индикатори за поедините министерства. На пр. Министерството за транспорт и врски ги имплементира следните инклузивни програми.

Реализирани цели од Националниот акционен план за домување на Ромите - Декада на Ромите 2005-2015 год. во период од 01.11.2006 год. до 30.03.2007 год., за чија имплементација е надлежно Министерството за транспорт и врски.

Од областа на домувањето согласно со соодветните закони премина во надлежност на општините, воедно во неколку општини усвоени се акциони планови за Ромите.

Министерството на транспорт и врски е надлежно и за донесување на закон за решавање на статусот со неформалните градби “дива градба” (за што се подготвува закон за неформални градби).

Втората утврдена цел е урбанизација на населби со доминантно ромско население, Шуто Оризари, и за истото се доставени барања од општина Битола и општина Прилеп.

Третата цел - квалитет на живеење, т.е олеснет пристап на ромската популација за решавање на станбеното прашање. Владата на РМ ја донесе програмата за изградба и одржување на станови сопственост на РМ за 2007 год., со кое е предвидена изградба на социјални станови со големина со 35 м<sup>2</sup> до 45 м<sup>2</sup> за лица со ниски приходи со период на градба 2007-2009 год. “Проект за изградба на станови кои ќе се издаваат на лице со ниски приходи” на сите етнички заедници. Во 2005 се објавени огласи во Кочани, Кратово, Крива Паланка и Делчево. Постапката по жалби пред второстепената комисија е во тек, а во градот Ресен и Тетово - 2006 лицата се вселени. Дебар и Гевгелија - огласот март 2006 распределбата на становите е поништена, а заинтересираните може да се пријават на следните огласи.

Инклузивните импакти на овие јавни проекти (од начинот на распределбата на социјалните станови) може да се уочи дека се поразителни.

## 2. Услуги за лицата кои бараат вработување

Собирање податоци со разговор, интервју и проценка на потребите на невработените, понатаму собирање податоци за нивните квалификации, знаења и способности, советување и упатување...

## 3. Активни мерки за вработување

- Подготовка за вработување на невработените и други лица

Со оваа мерка се овозможува стекнување и дополнување на знаењата и вештините на невработените и други лица заради нивно вработување. Агенцијата за вработување партиципира со средства за обука, претквалификација и доквалификација на невработени и други лица за познат работодавец, каде агенцијата на невработеното лице во подготовката исплатува парична помош во висина од 4000 ден. месечно, додека на работодавецот кај кого се врши подготовка за вработување се исплаќа 2000 ден. Работодавецот има обврска да заснова работен однос на неопределено време. Во програмата за горенаведениот период беа вклучени вкупно 88 невработени лица Роми.

- Советување за вработување во работните клубови

Целта на активностите во работните клубови во центрите за вработување е да се поттикнува иницијативата и воедно да се зајакне капацитетот на лицата кои бараат вработување.

Во периодот од 01.11.2006 до 31.03.2007 во работните клубови со активностите беа опфатени вкупно 1636 невработени лица Роми.

- Професионална ориентација

Професионалната ориентација се дава на невработени лица, ученици, студенти и вработени лица со цел да им се помогне при изборот на занимањето и професионалниот развој.

Во периодот од 01.11.2006 до 31.03.2007 со овие активности беа опфатени вкупно 532 лица.

- Јавни работи

Јавните работи се извршуваат врз основа на програма за јавни работи што ја подготвува организаторот. Како организатор на јавните работи може да се јават единиците на локалната самоуправа и заинтересираните работодавци од јавниот сектор.

Во јавни работи беа вклучени вкупно 206 невработени лица.

- Ослободување од плаќање персонален данок од доход

Со оваа мерка се стимулира работодавецот кои ќе вработи работник на неопределено време над бројот на вработените на неопределено време.

- Вработување на инвалидни лица

Со законот за вработување на инвалидни лица се утврдени посебните услови и поволности за вработување и работење на инвалидните лица, кои потешко наоѓаат вработување.

Во периодот од 01.11.2006 до 31.03.2007 беа опфатени 33 лица.

Во однос на спроведување на превентивни активности во примарната здравствена заштита, здравствени домови во РМ вршеа:

-систематски прегледи на децата и учениците

-спроведување на континуирана задолжителна вакцинација на деца од предучилишна и училишна возраст.

Министерство за образование и наука - Управа за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците ги извршува следните активности за акциони и оперативни планови на Декадата на Ромите од 01.11.1006 до 30.03.2207 год.

- Стипендирање на одреден број на ученици во I,II,III и IV година од Фондот на МОН.
- Обезбедување услови во конкурсот за поголем и подобар пристап до средните училишта на ромските ученици.
- Зголемување на бројот на училишта со изучување факултативна настава на ромски јазик
- Поддршка на иницијативата за отворање на средно училиште во општина Шуто Оризари.

- Продолжено стипендирање на учениците од ИИ,ИИИ и ИВ година средно образование со менторска поддршка од фондот на РЕФ.

### *Две реалности*

Во животот кога се работи за проблемот на инклузијата постојат две реалности. Ние живееме во тој свет. Едната реалност според Ерл Беби се нарекува договорна. Нештата ви изгледаат реални бидејќи така ви кажале и ви кажуваат постојано. Но, постои и тоа што се вика искуствена реалност- нашето директно видување на нештата. Значи првото е продукт на тоа што се зборува, што се пишува во Уставот, законите за социјална заштита, јавните политики за инклузија, а второто е општествената практика- колку луѓето го чувствуваат тоа во својот живот, колку им се подобрува иднината и колку им се зголемуваат пристапот до задоволувањето на нивните потреби (Баби Еарл,1986)

Инклузијата секогаш е во тесна корелација со процесот на општественото раслојување кое е сè поголемо .Раслојувањето произведува социјални разлики<sup>74</sup>.

### *Старите лица како малцинска група*

Друг проблем кој го погодува нашето општество, кој исто така е проблем на постиндустриското општество, е интензивната урбанизација – проследен со феноменот на напуштање на селата. Токму тоа население кое останува во селата, главно старци, пензионери, земјоделци и сточари денеска претставуваат општествени групи кои заедницата треба да ги поддржи во исполнувањето на нивните егзистенцијални проблеми

---

<sup>74</sup> Интересно е да се видат следните индикатори. Истражување 2001 година.

Од интерпретацијата на добиените статистички показатели се гледа дека социјалните разлики меѓу учениците постојат, и тие имаат тенденција на зголемување. Од тоа 67,4% од анкетираниите ученици тврдат дека тие постојат, а дека тие се зголемуваат сметаат 287 или 41% од испитуваната популација. Само 5% од учениците сметаат дека нема социјални разлики меѓу учениците. Овие индикатори се најдобар доказ дека учениците се свесни за социјалните ефекти на постсоцијалистичкото општество манифестирано со изразена социјална мобилност и силно раслојување на општеството со јасни социјални, слоеви и белези.

Социјалните разлики и одговорите на учениците ги споредуваме со општествениот статус на родителите на учениците и се гледа една директна корелација меѓу занимањето на родителите на учениците и нивната реакција на ова прашање. Имено, поголемиот дел на децата на работниците и на невработените, тоа значи на популацијата со пониски лични примања, сметаат дека социјалните разлики се зголемуваат што претставува реална слика на губењето на општествената моќ на ова групација во општеството.

Година	1948	2005
Села кои не се населени	1	147
Села до 50 жители	20	458

(Извор ,Статистички завод на РМ, периодични извештаи,2005)

Во напуштените села останале старци, без соодветно снабдување, лекарства, телефон, безбедност. Претставуваат објект на криминални групи и наркома-ни.

*Заклучок*

За да се операционализира понатамошната дебата мислам дека е значајно да се потпреме на следните односи:

1. Инклузијата претставува посебна општествена појава. Тоа е мрежа на повеќе општествени активности од голема важност за сите општества и држави, за сите времиња и цивилизации. Моделот по кои јавните поли-тики се однесуваат или ја спроведуваат инклузијата, неговата улога, не е само прашање на државата, владите, туку и морално-етичка задача на секој поединец.
2. Инклузијата претставува сложена мрежа на односи кои се воспоставу-ваат на основа на политиката, заедницата, соседствата, биосоцијалните и економските односи и функции.
3. Како реагираат малцинските групи како општествени целини на засиле-ното влијание на надворешните фактори врз нив. Како се справуваат тие со егзистенцијалните проблеми и потреби ?
4. Општ е впечатокот дека во животот кога се работи за проблемот на инклузијата постојат две реалности. Ние живееме во тој свет. Едно е тоа што се зборува, што се пишува во уставот, законите за социјална зашти-та, јавните политики за инклузија, а друго е општествената практика – колку луѓето го чувствуваат тоа во својот живот, колку им се подобрува иднината и колку им се зголемува пристапот до задоволувањето на нивните потреби (Баби Еарл, 1986).

Тоа е состојбата со старите лица, Ромите и малцинските групи кај нас и во Европа.

## Литература

Агенција за вработување на Република Македонија, (2007). Извештај на спроведените активности во агенцијата за вработување на Република Македонија во рамките на Декадата за вклучување на Ромите (2005 - 2015), за периодот од 01. 11. 2006 - 31. 03. 2007 год.

Bourdieu, P. (1993). *La misere du monde* (p. 34). Seyil, Paris

Brager, G, Specht, H. (1973). *Community Organizing* (pp. 10-19), Columbia University, NYC

Castells, M. (2002). *The Information* (pp. 130-145). Blackwell Publishing, Oxford

Duncan, D. J. (1996). *River teeth*. New York: Bantam Books

Giddens, A. (1997). *Sociologjia* (p. 371). Çabej, Tiranë

Jashari, H. (2005). *Sociologjia e Familjes*. UEJL, Tetovo

Kahun, L. (2006). *Od Modernizam do postmodernizam*. Templum. Skopje

Kozol, J. (1995). *Amazing Grace: The Lives of Children and the Conscience of a Nation*. New York: Crown

Lovett, H. (1996). *Learning to Listen: Positive Approaches and People with Difficult Behaviour*. Baltimore: Brookes

McKnight, J. (1995). *The careless society: Community and its Counterfeits*. New York: Basic Books

Министерство за транспорт и врски, (2007). Реализирани цели од Националниот акционен план за домување на Ромите - Декада на Ромите 2005-2015 год. во период од 01. 11. 2006 год до 30. 03. 2007 год, за чија имплементација е надлежно Министерството за транспорт и врски.

Mitchell, W. J. (2000). *E-Topia: "Urban Life, Jim--But Not As We Know It!"*. Cambridge, Mass: MIT Press

Schwartz, D. (1992). *Crossing the River: Creating a Conceptual Revolution in Community and Disability*. Boston: Brookline

Shaffer, C. R., & Anundsen, K. (1993). *Creating community anywhere: Finding support and connection in a fragmented world*. New York: Putnam

Teachman, J. D. (1995). *Family issues*. Sage publications, Dayton, USA

Tomas, N. (2000). *Children, Family and the state* (pp. 5-19). MAC Millan Press LTD, London  
[www.Stat.gov.mk](http://www.Stat.gov.mk)

Zanden, J. W. (1990). *An Introduction to Sociology* (pp. 375-404). Mc Graw-Hill Company, Inc

## ПОЛИТИКА И ПРИНЦИПИ ПРИ КРЕИРАЊЕ НА СИСТЕМСКИ ЗАКОН ЗА ЛИЦАТА СО ХЕНДИКЕП ВО РМ

(Нацрт-платформа)

*Звонко Шаврески  
НВО Полио Плус*

Човекови права...

Хендикепот како феномен кој го следи севкупното човеково постоење измина долг пат од традиционалното, преку медицинското гледиште, за да се позиционира во социјално прашање. Внатре во тој сектор, последниве дваесетина години (светски гледано) лицата со хендикеп успешно се борат во преформулирање на стереотипијата на хендикепот од социјално прашање во прашање на човекови права.

Значи, хендикепот не лежи во поединецот (со хендикеп), туку во општеството. Хендикепот е нарушена комуникација помеѓу правата на поединецот и обврската на заедницата да обезбеди еднакви можности на сите свои членови за партиципација во општественото живеење.

Човековите права се исти за сите без обзир на личноста и произлегуваат од Универзалната декларација за човекови права. Тоа е т.н. прва генерација човекови права. Но, кога се размислува за правата на лицата со хендикеп во земјите во развој “втората генерација” човекови права (како што е правото на храна, домување...) се од особена важност за лицата со хендикеп од сиромашните слоеви и мора да се гледаат во тесна поврзаност со граѓанските и политичките права.

Сепак, клучното прашање не е во тоа дали на лицето тие права му припааат, туку дали истите навистина може да ги ужива.

За колку-толку оваа детерминанта да може да се осигура во еден законски текст, потребно е да се следат неколку водечки принципи:

1. Еднаква вредност и достоинство за сите човечки суштества;
2. Автономија и независност на човековата личност;
3. Недискриминација;
4. Право на пристап - физички, суштински и кон сервисите и услугите;
5. Право да се живее во својата заедница и заедно со своето семејство;
6. Право на социјална интеграција и целосна партиципација во заедницата;
7. Почит кон различноста;



8. Изедначување на можностите;
9. Право на учество во политичкиот живот на заедницата;
10. Право на слобода на здружување.

Главни одредници кон добра политика и добро законодавство...

Без обзир на политичкиот пристап кон обезбедување на човековите права за лицата со хендикеп, мора да се има предвид максимата дека “секоја политика е онолку добра колкав што е импактот на нејзината имплементација”.

Без обзир на разликата помеѓу статусот и целта на секој од правните документи кои ја регулираат оваа материја, најважна е содржината и пристапот кон дефинирање на начинот на уживање на овие права.

Пред да се појде во одредници мора да се постави основниот постулат, аксиома, позиција или барикада од која лицата со хендикеп не смеат да отстапат. “Но пасаран” е позицијата за локацијата на хендикепот. Значи хендикепот не е во лицето со оневозможност. Тоа лице, како и сите други, е само човек со свое достоинство и права. Хендикепот се наоѓа во релацијата (комуникацијата) помеѓу лицето (со оневозможност) и заедницата. Таа изместена релација и погрешна комуникација треба повторно да се воспостави и обнови. Тоа се чини со позитивни акции на организираната заедница - државата.

Само од тука може да појде добра дефиниција на хендикепот и само од оваа точка може да се креира добра политика и добро законодавство.

Главни појдовни одредници кон нивно дефинирање можат да ни бидат:

1. Хендикепот во главните текови. Појдовната политика на сите документи кои го регулираат прашањето на хендикепот треба да биде целосно вклучување на лицата со хендикеп, на нивните потенцијали и способности како интегрален дел од севкупниот човеков потенцијал на заедницата.
2. “Ништо за нас - без нас”. Ниту еден политички пристап кон хендикепот нема да може да биде сеопфатен и доволно длабок без активно учество на самите лица со хендикеп, особено оние нивни групи подложни на исклучување (жените и децата со хендикеп, лицата со ментален хендикеп...).
3. Општество за сите. Политиката на вклучување мора јасно да го дефинира инклузивното општество и во него улогата на лицата со хендикеп.
4. Недискриминација. Мора да се дизајнираат мерки кои нема да остават правни празнини за толерирање на каква било дискриминација по основ на хендикеп.
5. Позитивна дискриминација. Добрата политика мора да предвиди силни и сеопфатни конкретни мерки на државата кои ќе обезбедат ставање во поповолна положба на лицата со хендикеп со цел изедначување на можностите, но за време додека има потреба од таква акција.

6. Интердискриминација. Мерките против дискриминирање по основ на хендикеп, како најчесто нарушување на човековите права добрата политика мора да ги избалансира и со мерки против т.н. интердискриминација, изедначување на третманот по основ на хендикеп, а не по причината за здобивање. Причината може да биде релевантна само при креирањето на превентивната улога на државата.
7. Прашање на човекови права. Добрата политика мора да го потенцира недоволното уживање на човековите права од страна на лицата со хендикеп и да ја рефлектира поврзаноста при реализацијата на човековите и политичките со социјалните права.
8. Анализа од социјален аспект. Добриот политички пристап мора да има расчистено со фактот кој ја дискриминира релацијата помеѓу личноста со хендикеп и општеството и да се фокусира на бариерите кои мора да бидат превенирани и отстранети.
9. Сиромаштијата и хендикепот. Добрата политика мора да ја сфати причинско-последичната врска помеѓу сиромаштијата и хендикепот. Лицата со хендикеп мора да се најдат во стратегиите за намалување на сиромаштијата и да се расветли нивната позиција како причина, но и последица на сиромаштијата.
10. Двостран пристап. Добрата политика мора да води сметка за двете страни на оваа појава. Треба во исто време да се направи баланс помеѓу потребата од посебни мерки и механизми за лицата со хендикеп, од една страна, како и од потребата за нивна интеграција и изедначување со другите сектори во општеството. Ова воопшто не е лесно да се избалансира и треба да се има предвид дека и најдобрите намери за инклузија можат да завршат како додатна причина за понатамошно исклучување на лицата со хендикеп.
11. Целесообразни и практични стратегии. Политиката мора да реферира и да се потпира на изворен модел и стратегија која базата ја има во духот, развојот и разбирањето на заедницата, а не во некаков увезен модел од развиените земји.
12. Повеќекратен хендикеп. Добрата политика мора да го предвиди фактот дека лицата со хендикеп не се една единствена хомогена група и дека некои од тие лица се особено подложни на маргинализација и дискриминација (како децата и жените со хендикеп, лицата со тежок и комбиниран хендикеп).
13. Достапност. Политиката која ќе се зафати со обезбедување на партиципација на лицата со хендикеп во општественото живеење во самиот старт ќе треба да расчисти со обезбедувањето на пристап кон сите различни форми на живеење и комуницирање. Модерните технологии го олеснуваат практичното исполнување на овие акции, но во исто време отвораат и нови прашања и форми на задоволување на оваа определба.

14. Лоцирање на носителот. Добрата политика мора точно и недвосмислено да го лоцира носителот на заштита на правата и достоинството на лицата со хендикеп. Државата не смее да биде амнестирана при тоа и не смее да се крие зад негативниот судир на надлежност на своите институции и органи.
15. Буџет. Расположливите буџетски средства мора да станат достапни и за вклучување на лицата со хендикеп во главните текови на општествено-то живеење. Оваа достапност треба да биде стратешки и програмски поставена, транспарентна и отчетна.
16. Финансиска одговорност. Добрата политика не смее да остави покривањето на трошоците за нејзиното спроведување да биде оставено на некој друг или на некоја друга политика и стратегија. Странските донации и развојни програми се со ограничен ефект и времетраење. Потпирањето врз сопствените извори е долгорочно и суштински одржливо..
17. План. Добрата политика освен во преточување во добра стратегија мора да има своја операционализација во ефективен план за акција. Планот мора да биде временски определен, јасен во позициите и одговорноста на носителите и финансиски покриен.
18. Правна држава. Без обзир колку добро политиката е преточена во ефективни правни норми, нивната имплементација секогаш ќе зависи од силата на државата да ги наметне во секојдневието. Овој елемент не зависи од хендикепот, но како глобално прашање за кое однапред постои висок консензус на главните политички субјекти може да се искористи за засилување и хуманизирање на законодавството.
19. Мониторинг (Њатцхдог). Организациите на лица со хендикеп се единствен субјект на кој може да се смета дека нема да затаи во надгледување на процесите на имплементација на доброто законодавство. Сепак, ова не се случува по автоматизам. Тој процес треба да се иницира, да се обезбеди експертиза и поддршка. Само тогаш ќе се обезбеди ефективно префрлање на националните иницијативи на локално ниво, и обратно.
20. Менување на свеста. Ниту една политика и законодавство нема да лежи на цврсто тло додека не се обезбеди критично ниво на јавна свест за потребата од општествено вклучување на лицата со хендикеп во заедницата. Секоја политика и законодавство и субјектите кои го водат тој процес мора да сметаат на овој значаен сојузник или луг противник.

Доволно за почеток !!!

Останатото е само храброст и вредна работа...



---

**V дел**

**ВЛАДЕЕЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА  
ПОЛИТИКА: НОВИ АКТЕРИ И  
НОВИ УЛОГИ**

**ИНСТИТУЦИИТЕ, СУБЈЕКТИТЕ И  
ПОЛИТИКАТА ВО АЛБАНИЈА**  
*Ecce Gubernator!*<sup>75</sup>

*Енкелеида Тахирај*  
*Факултет за словенски и источноевропски студии,*  
*University College, Лондон*

**Резиме**<sup>76</sup>

Овој труд го истражува управувањето во Албанија во светлото на современите идеи на управување на повеќе нивоа. Тој испитува некои интереси на управувањето во земјата, особено како што влијаеле на развојот на социјалната политика уште од крајот на државниот социјализам. Фокусот во овој процес е на улогите на институциите и субјектите, домашните и меѓународните. Додека литературата од последно време предложи комплексни, реципрочни и повеќеслојни механизми за трансфер на политиката помеѓу донаторските организации и земјите домаќини, се откри дека во Албанија текот беше доста линеарен и во еден правец, и не само за време на ударот на раната транзиција. Особено, институциите и во државата и во граѓанското општество изгледаат уште се функционално заглавени во задоволувањето на многукратните барања на различните донаторски организации. Далеку од теоретски привлечната конвергенција или изоморфија во институциите, предлагам овде да ја разгледаме институционалната псевдоморфоза, со помош на која структурално оштетените организации се обидуваат да ги имитираат функциите на донаторските агенции, додека ги инкорпорираат закржлавлените верзии на граѓанските или демократските вредности.

---

<sup>75</sup> Буквално значење – „Пази го когмиларот“. Етимолошки, зборот *governor* произлегува од латинскиот *gubernator*.

<sup>76</sup> Авторот би сакал да изрази благодарност на pHpacKtl за тоа што беше корисен „противник,,.

„Палинурус, ветрето е пријатно, водата мирна, а нашиот брод мирно плови по својот пат. Легнете малку и одморете се. Јас ќе стојам на кормилото наместо вас.“

„Не ми кажувај за мирните мориња и поволните ветрови, мене кој видел толку многу од нивното предавство.“

Треба ли јас да верувам на Енеј по случувањето со времето и ветерот?“

...и тој продолжи да го држи кормилото и да ги држи своите очи вперени кон ѕвездите. Но Сомнус замавна над него со една гранка навлажнета со роса од Лета, и неговите очи се затворија и покрај неговите силни напори. Тогаш Сомнус го турна него од бродот и тој падна; но, држејќи се за кормилото, тоа отиде со Палинурус. Нептун беше свесен за своето ветување, го држеше бродот на патот и без кормилото и без кормиларот, додека Енеј, оплакувајќи ја загубата на својот верен кормилар, самиот го зеде водството над бродот.<sup>77</sup>

## Вовед

Овој труд ги испитува прашањата на управувањето низ призмата на социјалната политика и од перспективата на земјата, на Албанија, со цел да се даде придонес на националните и меѓународните дебати за овие теми. Тој се заснова на некои резултати од неодамнешното истражување во финансирањето и развивањето на социјалната политика во Албанија за време на транзицијата. Тоа беше фокусирано на улогите на институциите и државата и недржавните субјекти (меѓународните и домашните невладини организации) во формирањето на политики против сиромаштијата.

Тој се заснова на емпириското истражување со повеќе од 100 учесници, составено од темелни интервјуа и фокусни групи водено во периодот од 2002 до 2005 година. Исто така беше преземено дополнително етнографско истражување и добиените податоци ги користеа согледувањата и на учесниците и на оние кои не беа учесници, посетите на областите и контролата на медиумите. Секундарното истражување за социјалата, глобалната социјална политика и управувањето низ транзицијата, а развиените земји ја обезбедија теоретската рамка.

Без да сакам да направам слободни барања за истражувањето засновано на оваа величина и поставеност на примерок, јас ги задржувам моите забелешки врз основа на умерени генерализации (Williams, 2003). Со други зборови, тие претставуваат аспекти на особена состојба, кои може да се гледаат како примери на поширок збир на признаен феномен, со соодветна квалификација. Читателот

---

<sup>77</sup> Палинурус, кормиларот на бродот на кој Енеј и неговите луѓе избегаа по падот на Троја, го трампеше својот живот помеѓу боговите за безбедно поминување на сите. Самиот Палинурус беше исфрлен на брегот и убиен од едно локално племе поради неговата облека, а неговите коски беа оставени непогребани. Енеј го посети во подземниот свет каде ветил дека на Палинурус ќе му направи погреб како што прилега.

ќе го најде познатиот формат на поставеност на контекстот, презентацијата на откритијата од истражувањата и заклучните забелешки.

Трудот општо е составен од три дела. Првиот е краток есеј од академското и научното потекло на управувањето и на социјалната политика. Следниот дел го претставува специфичниот албански контекст преку откритијата од истражувањето. На крајот има неколку заклучни забелешки.

### **КОНЦЕПТУАЛНО ОПАЃАЊЕ**

Современото размислување открива линеарен однос помеѓу управувањето и економскиот пораст (Lindbeck, 2001, Kaufmann et al, 2002). Тоа значи, покрај нивната суштинска важност, подобрите системи на управување се сметаат за пресудни за одржливиот развој ширум светот<sup>78</sup>. Меѓутоа, веројатно дури и повеќе од порастот, преведувањето на доброто управување во посткомунистичките контексти се докажа дека е проследено со тешкотии. Досега таму не е пронајден виртуозен круг, особено во Југоисточна Европа. Албанија, веројатно најголемиот Балкан на Балканот, во оваа смисла не претставува исклучок од нејзините соседи. По кој било стандард на мерење, Албанија редовно доаѓа помеѓу најниските земји во проценката на квалитетот на институциите и системите на управување (Kraay et al, 2005<sup>79</sup>; Transparency International, 2002).

Додека постои широка согласност дека доброто управување и добрите институции одат едно со друго, ние веројатно навистина не знаеме како да ги воспоставиме нив (Morduch, 1999). Ова е и покрај фактот дека ние може добро да ги препознаеме и да се согласиме за тоа кои се добри или слаби. Овде постои еден нормативен елемент, но на никој начин не е сигурен ниту со мерките и показателите.

Сепак, знаејќи во груби црти каде сме и во груби црти каде би сакале да бидеме, останува прашањето како да стигнеме таму. Ние сме веројатно како лицето во анегдотата кое, кога го прашале за правец, одговорил со „Па, јас не би пошол од овде!“ Значајно, но едвај прагматично. Може само да се претпоставува што ќе биде следниот чекор во „спротиводната еволуција на објаснувања за неуспехот на помошта“ (Warrener, 2004:3) која доведе од проекти, програми, политики, до институции и сега политики како примарни фактори. Веројатно некој вид на културно објаснување или обраќање на вредностите.

Аргументот беше добро поставен дека овие се единствената работа која не може да се предаде на меѓународните невладини организации и другите субјекти во западниот проект (Sampson, 2005). Ваквите загрижености покажаа разбирање на некои од проблемите на развојот – ако не едноставно уредувањето

---

<sup>78</sup> Иако дури и да дадеме позитивна врска помеѓу институционалната јачина и економскиот пораст, и дека ова може да биде фактор во корист на сиромашните, постојат трошоци за овој развој во смисла на одвртени ресурси, и „долго време на заостанување додека позитивно резултира на податоците за резултатите во прашањата за сиромаштијата“ (Morduch, 1999)

<sup>79</sup> Критериумот на Краау вклучува одговорност, политичка стабилност, ефективност на Владата, оптовареност на контролата, владеење на законот и контрола на корупцијата.



(Sampson, 1998) - на граѓанското општество во посткомунистичките земји (Anheier et al, 2000; Fowler, 1997, 1998; Stubbs, 2000). И иако може да изгледа малку повеќе од прескриптивно да се смета дека организациите имаат процедури и намера, додека институциите како што се уживаат во развиениот свет, инкорпорираат или отелотворуваат вредности – тие веројатно може да служат како дефиниција за граѓанското општество, како што е понудено од западниот модел (Ottoway, 2003).<sup>80</sup> Сепак, самото тоа потполно не би ги разликувало нив од популистичките организации и народните движења кои се размножија во социјализмот (Tahiraj, 2007).

Она со што се одликуваат западните форми на управување е динамиката која еволуираше од распределената, повеќемандатната и хетерогената природа на западното граѓанско општество, особено како што е прикажано со идејата за управување на повеќе нивоа (Bache и Flinders, 2004). Моделирана на светот на државни тела, наднационалните и поднационалните ентитети и квазиневладините организации, оваа идеја „едвај да беше искористена во студиите од регионот“ (Stubbs, 2005:69).

Улогата на посткомунистичкото граѓанско општество во креирањето на социјалната политика беше предмет на многу научни дебати. Сампсон (1998) живо н# вклучува нас во „играта“ на наметнување на концепти на граѓанско општество во овие земји преку јазичните проекти, додека Стуббс го гледа тоа како форма на колонијализам (Stubbs, 2000). Глобалните интереси и играчите доминираа во дискурсот на субјектите на социјалната политика и нејзиниот развој во транзицијата. Ова промовираше еден нов поглед на главните донаторски организации како константни, монолитни агенсии, кои не реагираат на брзата промена на средините во рамките на кои тие се обидуваат да функционираат. Како суштински, нивните неолиберални агенсии и приоди доведоа до страв од подреденост на социјалната политика на барањата на економската политика (Deacon, 1992; Deacon et al, 1992). Сепак, за да се разбере нивната улога во социјалната политика мора да се истражи потеклото и природата на нејзината воспоставеност во земјата за подобро изнаоѓање на вистинските комплексности на секоја ситуација. Една мала *проба* во оваа смисла е следното што се презентира.

### **Албанскиот контекст: Дискусија за откритијата на истражувањето**

#### *Институции на Владата*

Воспоставувањето на институциите на Владата беше итна неопходна работа во Албанија во раните 1990. Беа формирани организации, а политиките остварија да реагираат политички на некои од непосредните цени на транзицијата – „долината на солзите“ опаѓањето на БНП (McAuley, 1991) и една епидемија на невработеност.

---

<sup>80</sup> Постојат други добри начини на правење разлика, како што е дека организациите се производи на политиката, а институциите се производи на обичајот.

Министерството за труд беше резултат на итен повик за да се реагира политички на она што беше видно како трошок на транзицијата, од централно планираната економија, со целосно вработување и универзална социјала, до нови политики за една амбициозна пазарна економија која претрпува рапидна приватизација и дерегулација. Продлабочената економска криза, влошена со тешкотијата на системот да се справи со брзите трансформации кои се случуваа, резултираше во зголемување на социјалните проблеми. Во тоа време Владата даде предност на економската и индустриската реформа, но уште во 1992 година стана веќе очигледна потребата од институционална реакција во форма на изградени социјални политики.

Првично позициите беа потполнувани „врз основа на политичката врска“ или други целисходности, пред размислувањата за надлежност, кое последователно водеше до голема потреба за обука –

*„Да бидеме искрени, ние немавме никаква идеја што да правиме. Ни беше дадена тешка работа, а тоа беше време на големи промени. Ни беше кажано дека ќе бидеме обучувани и бевме обучени! Ние патувавме низ светот за да стекнеме обука и искуство, скоро низ целата западна Европа, како и Америка. Во тоа време беа потрошени толку многу пари на обука.“<sup>81</sup>*

Албанија беше позната по промената на владите скоро на секои шест месеци во тоа време и постоеше „ребрендирање на МОЛСА за секое предавање на власта во владата,“ проследено со чести потполни менувања на персоналот<sup>82</sup>. Недостатокот на безбедноста предизвика одредена радост –

*„Ние секогаш гледаме преку нашето рамо. Се обидуваме да направиме сојуз со милитантите од двете партии така што кој и да победи може да н# задржи нас како вработени“ (на полушеговит начин.)“*

и -

*„Подобро беше добро да се обучиме на шемата на невработеност бидејќи многу скоро можеше ние да бидеме следните кои бараат работа “*

Меѓутоа, анкетираниите признаа дека последиците отидоа надвор од поединецот. Институциите исто така беа поткопани, - поради тоа што влијанието беше посериозно.

*„Ние губевме човечки капитал заради тоа што тие отидоа да работат надвор од Владата или дури и ја напуштија земјата. Институциите немаа стабилност; работните места во јавната администрација не беа безбедни. Дури и полошо, ова водеше до губење на почит кон работата и институцијата.“*

<sup>81</sup> Цитатите од интервјуа и групни дискусии овде се презентирани во посебни параграфи во курзивно писмо. Имињата на анкетираниите се отстранети за да се почитува нивното право на анонимност.

<sup>82</sup> Како што е познатото чистење на „Оперативната метла“. Секако, ние треба да бидеме свесни за фактот дека ниту преголемата безбедност не е добра работа.

„Тажно е да се каже, но ние, државните службеници едвај видовме некаква визија или за долго време почувствуваме дека имаме врска со институциите.“

Тешко е да се види како институциите можат да бидат витални субјекти во социјалната политика во вакво опкружување?

Се сеќавам на ситуација кога еден од нашите водечки специјалисти беше отпуштен – таа со себе ги зеде службениот компјутер и сите документи, оставајќи ја ординацијата потполно празна, само една работна маса и стол. Тогаш таа ја напушти земјата за да работи во странство... Сега, да, ајде да зборуваме како ние можеме да развиеме социјална политика (саркастичен тон).“

Соработка во Владата

„Еден го удира клинецот, другиот коњската потковица!“ (Албанска поговорка)

Со ова има помалку изненадување отколку да се открие недостаток на соработка во Владата. Навистина, беше отворено понудено дека соработката помеѓу министерствата скоро и не постоеше (Интервју на група, Тирана 2002 година). Ова е нешто што е запазено неодамна во друг контекст (Светската банка, 2006 година). Нејзините корени лежат далеку во минатото –

„Постоеше политика за време на комунистичката влада со која на секое министерство му беше наредено да ги испраќаат нивните месечни извештаи и податоци до Националниот институт за статистика (INSTAT)...кој потоа би ги составувал сите податоци и би ги доставувал резултатите до Владата. Тоа беше многу добра политика: и покрај контролата и манипулацијата на податоците, тоа сè уште обезбедуваше една рамка. Додека денес, кажете им (на функционерите во министерствата) колку пати сакате, ним не им е грижа да испратат било што. А тоа е тажно, бидејќи тие не успеваат да разберат дека тоа е за нивна корист. Јас мислам дека тоа е синдром на напушеност на сето она што е минато, на стариот режим, поврзан со мала институционална нестабилност. Постои една причина зошто податоците не се откриваат – а тоа е стравот од неуспех.“

Интервјуираните се почувствуваа немоќни да влијаат на институционалната соработка.

„Толку многу пати ние се обидовме да ја нагласиме улогата на соработката во произведување на доверливи податоци и ефективни политики, но одговорот беше дека тие не можат да си го дозволат тоа. Јас мислам дека тие еден ден ќе видат дека наместо тоа тие нема да можат да не соработуваат“

„Соработка? – Не дека не знам нешто за тоа. Министерствата работат со нивните локални канцеларии. Министерството за здравство се бави со здравствните прашања, а Министерството за образование со прашањата од образованието, како што покажуваат и нивните имиња. Претпоставувам дека

*владиците состаноци каде секој министер известува за својата институција може да се смета како соработка. Но навистина дали може да се види како министерот за образование или неговиот персонал поминува време плеткајќи се со здравствените политики? Тие се толку многу преокупирани со прашањата во нивниот сектор, особено кога не знаат колку долго ќе бидат таму.“ (кикотења)*

*Други субјекти – Соработка и конкуренција во просторот на невладините организации*

Додека улогата која невладините организации ја играат, или се очекува да ја играат, во информирањето за социјалната политика и испораката е добро позната, потеклата на посткомунистичкото граѓанско општество заслужуваат внимателно истражување. Како НВО-измот се разликува од тој претходник е точка за дебата. Споредбата може да рефлектира до кој степен комунистичкиот режим достигнал<sup>83</sup> дека „обраќањето на статусот, идентитетот, легитимноста или општеството“ што го означува „интегративниот аспект на социјалната политика“ (Boulding, 1967:9). Врз оваа основа, успехот на социјалната политика може да биде „мерен со степенот на кој поединците се убедени да прават унилатерални трансфери во интерес на некоја поголема група“ (ibid). Ако луѓето во тоа време доброволно придонесувале, „транзициониот волонтаризам“ дојде во Албанија со многу различни обичаи и мотивации.

*„Да бидеме искрени, ние немавме идеја што беа невладините организации, с# додека не започнав да работам во Министерството за труд, каде што странски консултанти дојдоа да н# советуваат.“*

*“Во тоа време јас бев во Владата и бев помеѓу првите кои слушнаа за невладините организации – и нивните пари... Така, јас ги повикав моите пријатели и тројца или четворица од нас се здруживме и ја регистриравме нашата организација. Тоа беше шанса да зграбиме нешто пари и јас го користев своето знаење и контакти за да добијам финансирање за проекти. Кога ме отпуштија од моето работно место во Владата, јас преминав во неа со полно работно време и оттогаш сум овде.“*

*„С# додека имаат пари за образование, мисијата на мојата невладина организација е во образованието. Ние сме флексибилни (се насмевнува). Имате ли пари за земјоделство? Тогаш, без сомнение, ние сме специјализирани за земјоделие. Ние имаме многу наменски цели.“*

Овде не постои елемент да се посака да се фрли срам врз невладините организации за она што било, па најпосле, само прагматизам<sup>84</sup> - но како на сите златни трески, секогаш им доаѓа крајот –

---

<sup>83</sup> Првично, било со убедување или сила, а подоцна по навика.

<sup>84</sup> Тоа е само како меѓународните невладини организации или западните домашни невладини организации да се имуни на вакво барање на закуп

*„Надворешниот фактор објаснува зошто многу невладини организации повеќе не одат денес. Тие беа формирани да зграбат нешто пари во итните ситуации и тие беа управувани од само едно лице.“*

*„Цветањето на секторот на невладините организации во Албанија беше комбинација на многу фактори, меѓу нив главно беше надворешното управување... тоа за многумина дојде како благослов.“*

Оваа доба на НВО-изам се истакнува заради начинот на кој пазарите на прашањата кои се управуваат од надвор засновани околу агендите на донаторите, со елементот на конкуренција кој превладува над духот на соработката. На крајот, ова ги достави сфаќањата за потребата – и мораа да се формираат цели целни групи, дури иако не постоеја. Еден пример беше огромниот број на организации на жени кои никнеа како печурки ширум цела Албанија, што се должеше на фокусот на програмите ориентирани на родот кои беа барани од страна на донаторските организации. Дури иако тие беа насочени на родот, тие главно работеа со жените, само со образложение дека жените беа меѓу оние групи на кои им беше потребно обраќање. Статусот на жените се сметаше како главен фактор во развојот на граѓанското општество, независно од високиот стандард на еманципација и еднаквоста на половите постигната во Албанија за време на комунизмот.

*„Само погледајте ја бројката на организациите на жените - сето тоа е бидејќи донаторите ги бараат нив. Особено Холанѓаните – тие се бескрупулозни во нивната цел да има невладини организации на жените по секоја цена, дури и креирајќи прашања кои се ирелевантни. А некои од тие локални НВО кои во тоа се само поради пари ќе речат, да, постои потреба за ова. Ова е начинот на кој тие создаваат веитачки проблеми на кои тогаш им требаше зафаќање.“*

Оваа противречност помеѓу „вистинските потреби“ и оние „создадени потреби“ беше доста нагласена меѓу анкетираниите во ова истражување, со тоа што „создадените потреби“ се сметаше дека имаат поголемо влијание врз проектите и креирањето на политиката и испораката меѓу сите институции и организации за обезбедување на услуги. Поврзан со агендата на донаторите постои еден технократски еквивалент на ова наметнување, кое е примената со слепа верба на експерименталните методи на една земја, со мал или никаков осврт на спецификите на нејзиниот социјално-економски и политички контекст -

*Една од работите за кои нашироко се зборуваше во последно време беше користењето на модел на нумерички компјутер за да се бараат алтернативни сценарија за регионот. Моделот бил тестиран во Гвајана, а луѓето од едната од главните донаторски организации се заинтересирани да видат дали тоа ќе ги подучи на нешто ново што тие не го знаат. Еден од коментарите кои беа дадени од еден од луѓето вклучени во тој експеримент беше дека тој не го сака моделот. Тој се надевал дека во краток рок моделот би им направил на луѓето полошо, но во долг временски рок би требало да им ги подобри животните*

*стандарди, а според него моделот беше погрешен. Тој не може да се примени на Балканот! Сега, почекајте една минута, с#уште ли се експериментира?.*“

Анкетираните изјавија дека малото истражување и развојот се случија поради тоа што извештаите се пишуваа за да ги задоволат донаторите наместо целта навистина да се донесат промени во земјата. Најголем број од невладините организации „беа фокусирани на пружање на помош наместо на формулирање на значајни политики.“

Слични проблеми, како оние откриени во Владата, непостоењето на соработка и несигурност, беа присутни и помеѓу заедницата на донаторите. Во 2000 година, јас бев повикана од страна на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (OSCE) за да бидам присутна на состанокот на пријателите на Албанија, кој се состоеше од дипломатските претставници на најголем број на амбасади на Европската унија присутни во Албанија. На тој состанок, учесниците даваа извештаи за своите активности во смисла на развојот и сиромаштијата во Албанија. Додека секој од претставниците гордо даваше извештај за високите достигнувања што тие ги постигнале во различните области во кои делуваа, беше забележително дека достигнувањата одразуваа изолирана работа. Дури и покрај тоа што некои од нив работеа во Албанија за многу години, некои открија дека е „многу интересно и чудно“ дека, додека италијанската и холандската влада работеле во истиот град како Шкодра, тие никогаш не слушнале за работата на другите. На состанокот кружеше шега за тоа за која агенција за шпионажа работеа тие, бидејќи тие работеле во таква тајност.

„Правта и најчеста анегдота која ќе ја слушнете помеѓу донаторите е таа дека нема податоци или студии за сиромаштијата во Албанија. Јас сметам дека тоа е малку бесмислено. Самите донатори направија студии, но тие не ги споделуваа меѓу себе. Проектирањето на политика, според моето мислење, е акт на политичка волја од страна на Владата и на донаторите. Тоа што се вели дека нема податоци е само изговор дека Владата користи да го оправда своето немање на политики, а донаторите користат да го оправдаат непостоењето на нивното разбирање.“

Работата на донаторите, било да е координирана или не, има свое влијание врз системот на вредностите и долгорочните начела на ангажирањето на луѓето во граѓанското општество. Ова се прикажува себеси во степенот на несигурноста помеѓу невладините организации што изгледа дека го поткопува нивното ангажирање. Значи, дали е возможна долгорочна визија?

*„Ние секогаш бевме под притисок на неизвесноста на долгорочното финансирање. Како можеме да ги фокусираме нашите енергии на долгорочни стратегии, кога мораме да го поминуваме времето пишувајќи предлог по предлог за да обезбедиме континуитет во финансирањето трчајќи од еден донатор до друг? Донорите бараат ние да бидеме одржливи, но кој е одржлив овде?.*

Повторно, во паралела со анкетираниите од Владата, овде луѓето беа несигурни и чувствуваа мала поврзаност со начелата кои нивните организации бараа да ги промовираат.

*„Јас ќе продолжам да работам овде бидејќи таа ми дава плата, но не верувам во граѓанско општество кое има влијание.“*

Анкетираниите чувствуваа дека донаторите понекогаш беа доста нефлексибилни, а притисокот да добијат финансиски средства принуди многу од локалните организации да делуваат во тајност и да избегнуваат координација. Тие знаеа дека мораат да се натпреваруваат со други невестински организации, а неуспехот на донаторите да откријат кои се кои, понекогаш ја доведуваше нивната иднина во опасност. Како што рекоа тие, повеќе се работеше за тоа кои беа подобри во маркетингот отколку врз основа на квалитетот на услугата. Во исто време, непостоењето на сигурно и долгорочно финансирање ја ограничи нивната способност да делуваат и да размислуваат стратешки надвор од краткиот рок. Како резултат на тоа, проектите со краток рок беа доминантни. Бидејќи до сега најголем дел од секторот зависи потполно од западното финансирање, тоа наметна потполно нов збир на притисоци врз организациите кои се појавуваа. Соочени со обврската да го оправдаат и да го квалификуваат своето финансирање, тие мораа да произведуваат докази за резултатите, дури и во оние случаи каде проектите беа со релативно краток животен век.

*„Ги прашувам јас нив, како го прават тие тоа на запад? Тие до сега би требало да знаат дека филантропијата е многу минимална овде. Првиот случај на филантропија на кој можам да се сетам се случи на почетокот на 1995 година кога еден човек од Фиер плати за превозот за неговата сопруга која требаше да дојде во Тирана на состанок со жените. Ние го прославивме тоа. Сега, јас сакам да мислам дека тоа беше чисто филантропски и дека не беше поради други причини.“*

### *Креирање на политиката и субјекти*

Природата на надворешните интервенции во Албанија го следеше текот на развојот кој не беше добро запазен во другите земји – од реактивните корени, започнувајќи со програми во итни случаи или програми за испорака на помош, до финансиска помош како што е помош во кредит, до технократска поддршка. Некои од вонредните програми имаа неочекувано долг развој<sup>85</sup>; други не успеаја или снемаа пари пред да достигнат многу во значењето. Дури и во главните програми постоеше тенденција за краткорочна визија и лошо планирање, давајќи голема иронија на нивното именување како стратегии. Дури и во смисла на премногу истакнатата сегашна стратегија, НССЕД, беше согледано -

---

<sup>85</sup> Како проектите во времето на косовскиот конфликт. Трошењето на средствата ја надживеа бегалската криза многу месеци, вишокот на парите беше пренасочен со голема брзина на лошо изработени проекти.

„Светската банка знае дека ним им се потребни средства за да се развијат капацитети. Тие го признаваат немањето на капацитети, но велат дека немаат пари, така што други донатори треба да влезат и да стават пари. Тоа е доста слабо оправдување бидејќи ако Светската банка немала пари, не требале прво да ја започнат стратегијата. Инаку, можеби тие требало прво да ги имаат парите, што го покренува прашањето до кој степен другите донатори се посветени на стратегијата за сиромаштија, во финансиски поими не само во реторика на Вашингтон.“

Многу малку внимание се даваше на Владата, *per se*, како субјект во креирањето на политиката во земјата. Како што забележа еден од анкетираниите од третиот сектор „Да даде господ никогаш да не дојдам во ситуација да ми треба нешто од државата, зашто би умрел.“

„Јас не можам да ја гледам нашата Влада како Влада во комплексната смисла на креирање на политика како една институција. Тие се некои луѓе водени од нивните сопствени интереси, вообичаено политички, наместо од институционалните приоритети.“

Беше доста познато дека на оние кои се вклучени во креирањето на политиката во Албанија им недостасуваше заедничка рамка – прво во развивањето на заедничкото сфаќање на прашањата, а второ во развивањето на дејствија усогласени на нив.

„Ни требаа толку многу години за да ги образуваме политичарите за да кажат „трговија со луѓе“ наместо „бело месо“ во нивните јавни говори, а тие дури и не знаеја да кажаткоја е разликата. Дали тие го разбираа тоа или не, јас не сум сигурен.“

Од перспективата на донаторите, албанската влада се гледаше како слаба и на која \$ недостасуваа средства и последователно беа направени доста големи напори од страна на донаторите за да се подигнат нејзините капацитети. Особено, неспособноста на Владата да создаде поефективна соработка или да ги координира интервенциите кои ја намалија ефективната улога на невладините организации во обезбедувањето и испораката на програмите на социјалната помош. Ова доведе до одредена измореност кај донаторите, кои станаа помалку проактивни како резултат – ставот кој постоеше дека ако Владата не беше заинтересирана „зошто треба донаторите да ја вршат целата работа?“ Независно од ова, развоите на политиката сè уште се управуваат надворешно, и покрај желбата меѓу партиите да ја прикажат спротивната вистина.

„Фактот дека еден од главните извори на приход за Владата, доаѓа и вели дека ним им е потребно да ја имаат оваа стратегија, ја раскажува приказната зад таканаречената сопственост на земјата. Значи, дали гледате дека албанската Влада им вели ним не?“



Ова особено се почувствува во новата стратегија за пораст и стратегијата за намалување на сиромаштијата<sup>86</sup> започната во Албанија како дел од глобалната борба против сиромаштијата. Сиромаштијата не беше збор кој би можел да се слушне како дел од албанскиот политички дискурс с# до 2000 година. Фокусирањето на политичките права кое требаше да привлече голем дел од вниманието на јавноста по 1990-тите, сиромаштијата, иако брзо се зголемуваше, се сметаше за многу поосетлива и ризична за политичката агенда, било да е на десничарскиот или левичарскиот табор. Секако, постоеше мала разлика во социјалниот приод во кој било од манифестите на партијата во текот на последните 17 години. Немаше ниту голема промена во примената на политиките во рактиката.

*„На почетокот имаше реакција од страна на функционерите – каква е оваа сиромаштија? Ние овде не можеме да имаме програма за сиромаштија. Тоа е причината за компромисот кој се направи во нејзиното нарекување стратегија за социјално-економски развој. Политичарите не можат да ја прифатат сиромаштијата, а причината за тоа е незнаењето. Да се занемари социјалното во политиката?“*

Без оглед на која било одредена политика, претходно дисутираните проблеми опстојуваат, претставувајќи ги некои од одредените структурални неправилности на институциите, нивните врски на соработка и начинот на кој тие работат и се преклопуваат во социјалниот пејсаж. Следниов цитат, од еден претставник на една главна меѓународна невладина организација, до одреден степен ја одразува неопходноста од една заедничка рамка од прашањата на разбирањето на политиката.

*„Единствениот начин да се направи политиките да функционираат би бил да се има едно лице како премиер, а истовремено тој да биде и шеф на Светската банка и шеф на Европската унија за да се направи ефикасна влада и ефикасна донаторска заедница. Јас мислам дека структуралните прашања како што е донаторската координација и стабилноста и ефикасноста на владата се клучни работи, а не бескрајни стратегии или програми.“*

Анализата на оваа забелешка открива возможна противречност, ако не амбис, помеѓу она што меѓународните невладини организации се обидуваат да го промовираат – децентрализација, деконсолидација или управување на повеќе нивоа – и размислувањето на поединците во нивните рамки.

### **Концептуализација на социјалната политика**

Со цел да се оцени улогата на субјектите во креирањето на политиката, не може да се игнорира начинот на кој е сфатена социјалната политика од страна

---

<sup>86</sup> Албанската ГППС ( GPRS (2001) беше подоцна преименувано во Национална стратегија за социјално-економскиот развој (National Strategy for Socio-Economic Development (NSSED)). Ова ребрендирање уредно го избегнува некултурното обраќање на сиромаштијата.

на Владата. Ова истражување покажа дека владините функционери и државните службеници рефлектираа многу ограничено разбирање на социјалната политика како дисциплина или поле на ориентирано дејствие. Навистина, не беше толерирана идејата дека социјалната политика може да придонесе за пошироки дебати за распоредување на средствата, за правата и одговорностите, и како таква како рамка за делување таа беше сметана како материја која е најдобро да се остави на Министерството за труд. Половина од анкетираниите мислеа дека нема таква работа како што е социјалната политика во Албанија, додека една третина од нив сметаше дека тоа е материја за повисоките функционери, не за државните службеници кои ги извршуваат секојдневните програми. Дури и на универзитетското ниво, социјалната политика се изучуваше како еден двосеместрален предмет на катедрата за социјална работа на Универзитетот во Тирана.

Меѓутоа, колку и да изгледа необично, беше јасно дека и покрај тоа што тие ја проектираа и всушност ја имплементираа социјалната политика, анкетираниите изјавија дека не се свесни за нејзиното постоење. Се водеа социјалните програми во здравственото образование, а сепак тие не се сметаше дека се однесуваат на социјалната политика. Во една групна дискусија со четири државни службеници (2002), за индивидуалната и институционалната концептуализација на социјалната политика во Албанија за време на последната деценија, социјалната политика се сметаше како политички термин кој се применува во работата на Министерството за труд. Од оние кои навистина ја ценат социјалната политика како дисциплина, кога беа запрашани за политиките во здравството и образованието, многу од нив не мислеа дека овие програми придонесоа на една социјална политика „како оние на западот“

*„Јас не сметам дека ние го разбираме концептот на социјалната политика во времето.“*

значи, нејзиниот развој беше поткопан -

*„Каква социјална политика? (смејќи се) Оваа Влада нема социјална политика. Сето она што тие го прават е водење на некои програми за социјална помош – истите стари програми уште од 1993 година.“*

*„Повторно истото/“<sup>87</sup>*

Поклитиките претставени од страна на Министерството за труд беа транзиционалните политики, а главно беа согледани како новина и конституирање на радикална промена од минатото, рефлектирање на главниот непосреден посткомунистички копнеж да се симне тоа наследство. Беше доминантно чувството дека се дури далеку слични на минатото беше лошо. Не беше посветено никакво внимание на истражувањето на механизмите на комунистичките социјални програми и дали тие беа позитивни аспекти кои можеа да користат во воспоставувањето на посткомунистичките социјални институции.

---

<sup>87</sup> Joyce (1939).

*„Откако ја напуштив мојата работа во Владата, истражував и поминав огромна литература за социјалната политика. Само сега јас можам да видам зошто државните службеници, вклучувајќи ме и мене во тоа време, ја прифаќаа како нова платформата за социјална заштита, кога таа всушност беше само едно ажурно проширување на социјалните политики кои комунистичката влада екстензивно ги развиваше во минатото. Сега јас мислам дека манијата на игнорирање на минатото беше грешка, и тоа сè уште е. Социјалните политики се она што тие (комунистичкиот режим) ги имаа – само со различни имиња.“*

Политиките и програмите спонзорирани од донаторски организации, беа со задоволство примени како освежена перспектива, симболични за што било ново, прогресивно, западно, отстрането од назадното социјалистичко минато што требаше да биде потполно бункерирано. Според ова верување, постоеше неуспех да се препознае претходниот социјален модел и да се ценат кои било позитивни аспекти кои тие можеби ги имале.

Изменетиот јазик и терминологијата на модерните политики ги камуфлираше нивните цели, а сепак во суштината имаше мала разлика. Секако, додека политиките на комунистичкиот режим беа преоптоварени опишувајќи скоро еуфемистички, обраќајќи се на „благосостојбата на нашиот народ“ или „ние работиме за подобра иднина на нашите деца“, со оглед на тоа како се нарекуваа политиките за време на транзицијата, повеќе со болка, „насочувајќи се кон невработеноста и сиромаштијата“, описната разлика криеше многу структурни и концептуални сличности. Таа поставува јасна разлика помеѓу идеалот на работење за општото добро и користа од сето тоа, и дека она на стигмата придружена со оние во лишувањето проследени со чувството на „работење за други да користат.“ Социјалната политика постоеше во минатото, но со поминувањето во новиот контекст, нешто вредно можеше да биде изгубено во преведувањето.

### **Заклучни забелешки**

Врз основа на претходно раскажаното, може да се открие дека е тешко да се биде оптимистичен за иднината на институциите и креирањето на политиката во Албанија. Која било политика е во најдобар случај само субоптимално решение на проблемот – во контекстот и притисоците на транзицијата, со скудни ресурси, за многу малку може да се има надеж за краткорочните одговори. Насекаде забележувам дека креирањето на политиката во Албанија сè уште се карактеризира со слабости во иновацијата, како и во имплементацијата (Tahiraj, 2007). Меѓутоа, со зборовите на еден од анкетираниите – „ајде да работиме со она што го имаме сега“, бидејќи е подобро да се запали свеќата отколку да се проколнува темнината.

Претходните објаснувања во рамките на дебатите за глобалната социјална политика тежнееа да ги гледаат главните донаторски организации како монолитни ентитети, со географски трансфер на политика кој се гледа како линеарен,

барајќи наметнување и одобрување на хомогенизиран збир на методологии и концепции на политиката<sup>88</sup>. Во ова светло, албанските социјални политики може да се гледаат како изразување на потребата да ја задоволат условената кредитна помош и разновидните барања на донаторите.<sup>89</sup> Слично на ова, конвергенцијата, движена од глобализацијата, превлада идејата дека, под слични услови, во истата средина и со потребата да останат конкурентни и ефективни, институциите и политичките режими ќе морат да развијат слични или исти структури. Одредено оправдување за ова може да се изведе од идејата на институционалниот изоморфизам (Di Maggio и Powell, 1983). Со оглед на тоа дека оваа теорија беше предложена за да се објасни институционалната промена, таа овде може да се види онака како што е користена како образложение за тоа, и зад голем дел од работењето на развојот на нивните способности.

Во светлото на идеите на управување на повеќе нивоа, ние може да очекуваме да најдеме комплексни, реципрочни и многуслојни механизми за трансфер на политиката помеѓу донаторските организации и земјите домаќини. Наместо тоа, ова истражување истакна дека во Албанија текот беше доста линеарен и во еден правец. Би можело да се очекува оваа доверливост или зависност на надворешна интервенција како сигурна за време на ударот на транзицијата, но ситуацијата изгледа дека морала малку да се измени дури и во тековниот развој и имплементацијата на НССЕД (Националната стратегија за социјално-економскиот развој). Користите од техничката помош изгледа дека станаа нешто како лудачка кошула на локалното разбирање и способностите.<sup>90</sup> Откритијата на ова истражување водат кон тоа да се помисли дека институциите како во владата така и на граѓанското општество се појавуваат како функционално лоши во задоволувањето на многукратните барања на разновидните донаторски организации – барања кои не изгледа дека ќе се намалат во кое било време наскоро бидејќи државата тежнее кон синхронизираната орбита на ЕУ<sup>91</sup>.

Правата вистина на ситуацијата во Албанија е некаде помеѓу двете позиции кои тукушто ги кажавме. Далеку од теоретски привлечната конвергенција или изоморфноста во институциите што би се очекувало од конвергенцијата и техничката помош, јас сакам да предложам ние да ја запазиме институционалната „псевдоморфоза“.<sup>92</sup> Во оваа концепција, структурално загрозените организации се обидуваат да ги имитираат функциите на донаторските агенции, додека инкорпорираат атрофирани верзии на граѓански или демократски вредности кои ја формираат основата на плурализмот на управувањето на повеќе нивоа.

<sup>88</sup> Било да е неолиберана, или понова, со зелена нијанса.

<sup>89</sup> Како што се да се одржува мала влада (IMF, 2006) или барањата на MDG и SAP.

<sup>90</sup> Доверливоста на донаторите е непосредно очигледна кога ќе се запраша каде би биле напорите против сиромаштијата без нивната техничка помош.

<sup>91</sup> Како Месечината, која цело време на Земјата \$ покажува само едно лице.

<sup>92</sup> Кованица на авторот, позајмена од „културна псевдоморфоза“ (Spengler, 1991), со помош на која една локална култура е попречена во нејзиниот природен развој од една поразна странска цивилизација. Потеклото на Спенглеровата аналогија е во минералогичката, каде што тоа е деформацијата во лажната форма на материјалот како резултат на кумулативниот притисок на други геолошки структури.

Оваа идеја прави пресек на многу прашања на институциите и објаснувањата за неуспехот на помошта кои беа порано презентирани. Тоа го покренува прашањето, да парафразирам еден колега, на „можноста на социјалната политика“ (Hwang, 2002). Прво, невозможности: изгледа дека ние не сме во позиција да разгледуваме вистински историски трансфер на политика, дури и во смисла на негативни лекции кои треба да се научат од централизмот на комунизмот. Беше забележано дека управувањето на повеќе нивоа има многу неуспеси како модел кога е применет во Југоисточна Европа (Stubbs, 2005) а исто така и како нормативен рецепт за тоа какви треба да бидат работите (Hooghe и Marks, 2004). Идејата треба доста да каже за тоа каде земјата се согледува себеси сега и правецот кој таа би сакала да го следи, во поими на достигнување на повеќе распределен и демократски систем на управување – сфатен како комплексноста на институциите, субјектите и политиката и доменот на нивните интеракции. Навистина пазете го пилотот.

За Албанија, предизвикот кој ѝ претстои е дека грешките од неодамнешното и подалечното минато не се изгубени за неа. Особено, дека искуствата од транзицијата може да имаат лекции за демократската консолидација – особено во оставањето зад себе нешто од телеологијата на стариот пристап на транзицијата, и дека проширената, повеќе интегративна концепција на социјалната политика може да биде конструирана *a la Boulding* (Boulding, 1967). Особено на овој автор, дека земјата не продолжува да ја помине шансата да се развие во предизвикот за пораст<sup>93</sup>, свесен дека повеќето од последното не мора неопходно да му бара повисок степен од поранешниот (Kaufman и Kray, 2002).

Јас го започнав трудот малку алузивно со алегија, но на крајот ќе ви кажам слична поука со дидактизам на старата школа:

*„Силите на минатото... создаваат нови ситуации. Ако структурата и функциите на социјалните услуги се држат премногу блиску на потребите на периодот од кој потекнуваат, и ако интересите кои се отпорни на промената станат премногу силни, овие услуги нема да ги задоволат потребите на новите ситуации.. Ние нема да постигнеме подобар баланс помеѓу потребите на денешнината и ресурсите од денешнината со напуштање на судбините на традицијата; со едноставно грижење за дејноста на државата. Без познавање на ветерот и струењето, без одредено чувство за намера, луѓето и општеството не пловат долго, морално или економски, со излегување од водата“ (Titmuss, 1976).*

---

<sup>93</sup> Многу ќе се согласат дека нула стапка на пораст претставува неуспех.... дека 2 проценти се подобри отколку 1 процент и 3 проценти се подобри од 2 проценти; но може да има извесно двоумење за тоа дали 8 проценти се подобри од 7 проценти“ (Boulding, 1967:7).

**Користена литература**

- Anheier, H. K., Priller, E. and Zimmer, A. (2000) 'Civil society in transition: The East German third sector ten years after unification' („Граѓанското општество во транзиција: третиот сектор на Источна Германија десет години по унификацијата) , *Civil Society Working Paper 15*. London: LSE.
- Bache, I and Flinders, M. (eds.) (2004) *Multi-level Governance* (Управување на повеќе нивоа). Oxford: OUP
- Boulding, K.E. (1967) 'The boundaries of social policy'(Границите на социјалната политика), *Social Work*, Vol. 12, pp. 3-11.
- Deacon, B. (ed.) (1992) *Social Policy, Social Justice and Citizenship in Eastern Europe* (Социјалната политика, социјалната правда и жителство во Источна Европа). Aldershot: Avebury.
- Deacon, B., Castle-Kanerova, M., Manning, N., Millard, F., Orosz, E., Szalai, J. and Vidinova, A. (1992) *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future* (Новата Источна Европа: Социјална политика - минато, сегашност и иднина). London: SAGE.
- Deacon, B. (2000) 'Eastern European welfare states: the impacts of the politics of globalisation'(Источноевропски социјални држави: влијанијата на политиките на глобализацијата) , *Journal of European Social Policy*, 10(2), 146-161.
- Di Maggio, P. J. and Powell, W. (1983) 'The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields'(Повторно посетениот железен кафеџ: институционален изоморфизам и колективна рационалност во областите на организацијата), *American Sociological Review*, 48(2): 147-60.
- Fowler, A. (1997) *Striking the Balance: a Guide to Enhancing the Effectiveness of NGOs in International Development* (Правење на салдо: Водич за зголемување на ефективноста на НВО-ите во меѓународниот развој.) London: Earthscan.
- Fowler, A. (1998) 'Whither the third sector? A response to Estelle James'(„Каде третиот сектор? Реакција на Естел Џејмс“), *Voluntas* 9,3.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2004) 'Contrasting Visions of Multi-Level Governance' („Контрастни визии на управување на повеќе нивоа“), in I. Bache and M. Flinders (eds) *Multi-level Governance*. Oxford: OUP
- Hwang, G-J. (2002) *The Possibility of Social Policy. The Political Construction of State Welfare in the Republic of Korea* (Можноста на социјалната политика. Политичката конструкција на државната социјала во Република Кореја). Unpublished PhD Thesis, University of York.
- IMF (2006с) *Country Report 06/285*. Washington DC: IMF.
- Joyce, J. (1939) *Finnegans Wake*. London: Faber.
- Kaufman, D., and Kraay, A. (2002) *Growth without Governance* (Пораст без управување) . Washington: Светска банка.
- Kraay, A., Kaufman, D., and Mastruzzi, M. (2005) *Measuring Governance using Cross-Country Perceptions Data* (Мерење на управувањето со користење на податоци од перцепцијата од пресекок на целата земја). Washington DC: Светска банка.
- Lindbeck, A. (2001) 'Lessons from Sweden for Post-Socialist Countries'(Лекции од Шведска за постсоцијалистичките земји) in J. Kornai, S. Haggard, R. R. Kaufman, (eds) *Reforming the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAuley, A. (1991) 'The economic transition in Eastern Europe: employment, income distribution and the social security Net'(„Економската транзиција во Источна Европа: вработување, распределба на приход и мрежата на социјалната сигурност“), *Oxford Review of Economic Policy*. Vol.7, No.4, Oxford: Cambridge University Press.

- Morduch J. (1999) *Reforming Poverty Alleviation Policies* (Реформирање на политиките за ублажување на сиромаштијата). Princeton: Princeton University.
- Ottoway, M. (2003) 'Rebuilding state institutions in collapsed states' (*Реконструкција на државните институции во држави под колапс*) in J. Milliken (ed) *State Failure, Collapse and Reconstruction* (*Пад на државата, колапс и реконструкција*). London: Blackwell.
- Sampson, S. (1998) 'The social life of projects; importing civil society to Albania'(Социјалниот век на проектите; увоз на граѓанско општество во Албанија) in C. Hann and E. Dunn (eds) *Civil Society, Challenging Western Models* (*Граѓанско општество, предизвикувачки западни модели*). London: Routledge.
- Sampson, S. (2005) 'Some things cannot be handed over: Western democracy in Bosnia-Herzegovina'(Некои работи не можат да се предадат: западната демократија во Босна и Херцеговина), Paper for panel 'Beyond lessons learnt' at the Conference for Bosnia-Herzegovina Association (Труд за панелот „Вон од научените лекции“ на конференцијата за Асоцијацијата на Босна и Херцеговина), Bosnia 2005.
- Spengler, O. (1991) *Decline of the West* (*Падот на западот*). Oxford: OUP
- Stubbs, P. (2000) 'Partnership or colonisation: the relationship between international agencies and local organisations in Bosnia –Herzegovina'(Партнерство или колонизација: односот помеѓу меѓународните агенции и локалните организации во Босна и Херцеговина) in B. Deacon (ed.) *Civil Society, NGOs and Global Governance* (*Граѓанско општество, НВО и Глобално управување*). Sheffield: GASPP.
- Stubbs, P. (2005) 'Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe' (*Растегнување на концептите премногу далеку? Управување на повеќе нивоа, трансфери на политиката на скалата во Југоисточна Европа*). *South East European Politics Политика на Југоисточна Европа*, Vol VI, No. 2, pp. 66-87.
- Tahiraj (2007) *Selected findings from Doctoral thesis Poverty and anti-poverty in Albania: Social Policy in transition and consolidation* (*Избрани откритија од докторската теза Сиромаштија и антисиромаштија во Албанија: социјалната политика во транзиција и консолидација*). York: University of York.
- Titmus, R. M. (1976) *Essays on the Welfare State* (*Есеи за социјалната држава*). London: Allen and Unwin.
- Transparency International (2002) 'Corruption Perceptions Index'(Индекс на согледана корупција), <http://www.ti.org>
- Warrener, D. (2004) 'The Drivers of Change Approach' (Двигатели на природот на промена), Synthesis Paper 3. London: ODI.
- Williams, M. (2003) *Making sense of Social Research* (*Сфаќање на социјалното истражување*). London: SAGE.
- World Bank (2006) 'Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies'(„Надвор од бројките: сфаќање на институциите за следење на стратегиите за намалување на сиромаштијата“). Washington DC: Светска банка.

## **СИНДИКАТОТ КАКО ПОЛИТИЧКИ АКТЕР - ФАКТОРИ КОИ ЈА ЛИМИТИРААТ НЕГОВАТА УЛОГА ВО ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ**

*Li di ja Hri st ova  
I nst i t ut za soci olo { ki, pravni i poli ti i ~ki ist ra ` uvawa  
Uni verzi t et "Sv. Ki ri l i Met odij", Скопје*

*Синдикатот спаѓа меѓу оние актери кои имаат значајна улога во креирањето на социјалните политики. Третирајќи го синдикатот како дел од граѓанското општество, анализата има за цел да ги идентификува факторите кои ја детерминираат неговата улога во процесот на креирањето политики, укажувајќи притоа и на насоката на нивното делување. Посебен предмет на интерес е синдикалното организирање во Република Македонија во последните петнаесетина години.*

### **СИНДИКАТОТ И ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО**

Во анализата на развојот на политичката заедница една од типичните тенденции е онаа дека политичкиот живот се димензионира многу пошироко од државата. Политиката постепено го опфаќа и *автономното граѓанско општество* кое преку многубројните, повеќе или помалку, организирани и инситуционализирани форми презема дел од класичните државни функции: заштитни, контролни, регулаторни. Интересите во општеството не се заштитуваат само преку партиите туку и преку други, автономни организации, што води до нови форми на политичко организирање и до повисоко ниво на учество на граѓаните во одлучувањето во политиката. (професионални здруженија, работодавачи, жени, потрошувачи, синдикати, еколошки итн.).

Иако се дел од поширокото општество тие влегуваат во политиката во зависност од околностите и *пројавувајќи се како политички актери тие во овој процес генерираат моќ заради уредувањето на општествените односи во склад со нивните цели и вредности.*

Генерално, оваа тенденција придонесува за зајакнување на довербата на граѓаните во политиката, за рамнотежа на различните видови на моќ во



општеството (Check and balances) за поголема отчетност и одговорност на политичките елити.

Секоја историска ретроспектива на развојот на политичкото општество ќе покаже дека значењето на поодделни актери битно се менувало од една до друга развојна фаза. Нивната способност за мобилизација, природата на барањата, начинот на дејствување и организирање се менувале во зависност од социоекономските, историските и културните услови, што значи дека тие покажувале *способност на приспособување*. Наоѓајќи се во услови на постојана конкуренција тие еволуирале, се приспособувале на околностите, настојувајќи да станат поефикасни во презентирањето на интересите од други. Во литературата преовладува мислењето дека новите општествени движења и т.н. протестна политика, добиваат сè повеќе на популарност, за сметка на синдикатите и политичките партии (види Хејвуд 2004, Della Porte, 2003, Riht, 2006).

### 1. Синдикатот е еден од (релативно) нови актери на општествената сцена

Како масовна организација, што ги претставува интересите на работниците сврзани за работното место, но и оние интереси кои се однесуваат на нивната социоекономска положба во општеството, синдикатите се вбројуваат во *групите со посебни интереси, и тоа оние со инсајдерски статус*.

Да потсетиме, заради нивното проучување направени се бројни обиди за класификација на интересните групи. Следните две класификации, што се широко прифатени во литературата, поаѓаат од различни критериуми:

- групи на посебни интереси и промотивни групи

- инсајдерски и аутсајдерски групи

(1) *Основниот критериум за првата поделба е ширината на интересот* за кој групата се залага. *Групите на посебните интереси ги штитат интересите на своето членство*, а тоа вообичаено претставува само одреден сегмент на општеството. Тука би спаѓале синдикатите, трговските или адвокатските здруженија, на пример. За разлика од нив, *промотивните групи застапуваат или штитат некои пошироки интереси*. На пример, лобираат за легализирање на абортусот, за заштита на птиците, за заштита на човековата околина итн. Тоа се пошироки, јавни интереси кои не се поврзани само со личниот интерес на нивното членство.

Дихотомијата промотивни и групи на посебни интереси се користи повеќе како аналитичка рамка за проучување на групите, бидејќи е навистина тешко да се инсистира на нивна потполна раздвоеност. Честопати не е можно да се направи разлика помеѓу тесниот, егоистичен интерес и општиот, јавен интерес. Веројатно многумина би се запрашале дали залагањето на синдикатите за заштита при работата е тесен егоистичен интерес, ако притоа се земе предвид дека инвалидизираниот работник и неговото семејство можат лесно да се вбројат

во социјални случаи, со сите негативни последици што од тоа произлегуваат за целото општество.

*Основниот критериум за втората поделба е позицијата која групата ја има во однос на власта: инсајдерските (внатрешните) групи се на некој начин дел од власта, додека аутсајдерските (надворешни) групи се вон тој механизам. Токму затоа првите имаат редовен и вообичаено институционализиран пристап до владата (вообичаени консултации, тие се членови на владините тела, имаат контакти со политички функционери). Но, токму нивната инсајдерска улога, која е предност во однос на можноста за влијание, може да претставува и нивна слаба страна. Ова поради сомневањето кое се јавува кај јавноста за нивната чесност и можност навистина да \$ се спротивстават на власта (често инсајдерите се конформираат со власта, од најразлични причини и така практично стануваат дел од владејачката елита).*

Аутсајдерските групи немаат таков пристап до институциите на власта. Или се консултирани спорадично или воопшто не се консултирани за прашањата кои нив ги засегаат. За да го остварат својот интерес тие избираат посреден начин на делување. Оваа нивна, во основа, потешка позиција за влијание врз политиката, сепак ги прави попопуларни кај јавноста, која е склона повеќе да верува во нивната чесност и искрени намери.

Во однос на оваа втора поделба синдикатите недвојбено припаѓаат во инсајдерските групи, со сите предности и недостатоци што таквата позиција во системот ги претпоставува.

## **2.. Дали синдикатите ја јакнат или слабеат демократијата?**

Ова е можеби клучното прашање кое се поставува во политичката наука во врска со синдикатите како интересни групи. И најповршната анализа на литературата укажува дека мислењата се различни, често пати и спротивставени. Би можеле да зборуваме за три доминатни гледишта (Хејвуд, 2004). Се работи всушност за три различни модела на репрезентација на интересите што се среќаваат во современите демократски општества

- плуралистичко гледиште
- корпоративистичко гледиште
- гледиште на новата десница

*Плуралистичките теории гледаат на синдикатите како на најголеми организации кои ги презентираат социоекономските интереси во либералните демократии. Третирајќи ги како значајни канали за репрезентација на интересите на значајни сегменти од популацијата, плуралистите сметаат дека *интересните групи придонесуваат за широка дистрибуција на моќта во општеството и за транспарентност на политичкиот процес.* Ваквото гледање произлегува од основната теза на плуралистите дека политичката моќ во демократските системи*

е поделена и широко дисперзирана. Сите активни и легитимни групи можат да се чујат во некоја од фазите на процесот на одлучувањето (Роберт Дахл), а извесна динамичка рамнотежа се воспоставува помеѓу групите (Галбрајт) и со тоа сите остануваат во играта и остваруваат влијание.

*Елитистите* се спротивставуваат на ова гледиште како на нереално и идеализирано. Бидејќи со општеството владеат малубројните елити, синдикатите, кои се масовни организации, всушност немаат никаква улога во политиката. Синдикалните водства, пак, имаат лесен пристап до власта и на тој начин и самите стануваат дел од таа елита, а за возврат ја обезбедуваат лојалноста на синдикалната организација кон владејачката елита. На тој начин синдикатите се инструментализираат.

### **Корпоративистичко гледиште**

Во согласност со овој модел на репрезентирање на интересите, одредени групи бараат инсајдерски однос за да влијаат на власта, а власта им го дава тој статус. Типичен пример се синдикатите кои преку трипартизмот (влада, синдикати, работодавачи) добија *институционализиран пристап до власта и учествуваат во креирањето на одредени јавни политики*. Зошто е власта мотивирана да ја овозможи оваа привилегирана позиција на една интересна група? Затоа што преку сознанијата што ги добива на тој начин може да ги балансира своите одлуки и конечно, затоа што мора да се потпре на согласноста на одредени сегменти во општеството, ако сака да спроведува одредена политика.

*Критичарите на корпоративизмот* ги истакнуваат следните негови слабости: *фаворизира само некои, најмоќни и најбројни интересни групи*; во договор со лидерите на интересните групи, *власта контролира широки сегменти од популацијата* (со синдикалните лидери, на пример го контролира незадоволството на работниците); и конечно го поткопува процесот на демократијата со донесување на одлуки кои се вон демократска контрола и *процесот на одлучување се изместува од формалните демократски институции*.

**Новата десница има негативен однос кон синдикатите.** Поаѓајќи од *индивидуализмот*, како основно упориште на неолибералната економија, таа се залага за *пазарно стопанство*, кое се потпира на автономијата на поединецот и претприемништвото, и е против колективни тела кои би се вмешале во тој процес. Новата десница е особено *загрижена за порастот на јавната потрошувачка и гломазноста на апаратот на власта*, што го доведува во врска со делувањето на синдикатите, што се заинтересирани само за интересите на своето членство (на пример, за платите и бенефициите на работниците, за сигурност на работното место итн.). Со тоа тие најчесто му штетат на целокупниот економски развој на државата. (Барањата за наголемување на платите може да доведе до опаѓање на конкурентната способност на стопанството и со тоа негативно влијае на економскиот раст, сметаат тие).

### **3. Плуралистички или корпоративен модел: причини и последици**

Различни истражувања предупредуваат дека демократиите меѓусебе се разликуваат во однос на моделот на репрезентација на интересите. Скандинавските држави треба да се сместат во групата на оние во кои неокорпоративизмот има постигнато највисоко ниво, додека во англосаксонските постои висок степен на плурализам. Кои се причините за преовладувањето на едниот или другиот модел? Некои истражувања ги споменуваат големината на државата, вклученоста во меѓународниот пазар, силните социјалистички партии и добро структурираните интересни здруженија. Во 30-тите години на дваесеттиот век, Швајцарија и Шведска беа меѓу првите во кои се потпишани разни спогодби за социјален мир, а по Втората светска војна тоа ќе го сторат и Холандија, Белгија, Норвешка, Данска, Финска. Тие усвоија еден централизиран процес на спогодување на државно ниво помеѓу претставници на интересите на работниците и на работодавачите во соработка со владата. Значи, колевката на неокорпоративизмот е “о европските држави, според големината оние помалите, со добро организирани класни и секторски здруженија и стопанство, кои на меѓународен план се силно интегрирани и токму поради тоа лесно ранливи. Присуството на силни социјал-демократски партии, стабилното изборно тело, соодветна културно или јазична единство и неутрална надворешна политика, се додатни фактори кои креираат поволен амбиент. (Schmitter 1992,436...)

Тој тренд продолжува и понатаму. Во 70-тите во многу европски држави синдикатите и работодавачите се поттикнуваат кон спогодување со цел формирање на политика која би помогнала да се надмине стопанската криза. Така неокорпоративизмот се појавува таму каде се на власт партиите кои се најблиску до синдикатите (Сојузна Република Германија, на пример). Затоа пак тој наидува на пречки таму каде што постои раздробување на интересните претставнички организации. Во државите на кои им е поблизок плуралистичкиот модел причините за расцепканост се различни. Кога се работи за синдикатите може да станува збор за идеолошки разидувања (Италија, Франција), за национални или јазични разлики (Шпанија), или за разлики помеѓу професионални категории (Велика Британија).

Најновите истражувања укажуваат дека неокорпоративизмот е во криза во поголемиот број на држави, а затоа пак започнува да се воведува во некои од државите на Јужна Европа, кои немале таква традиција.

Секој од обата модели има предности и слабости. Додека плуралистичката структура доведува до преголема раздробеност и спротивставеност на барањата, до таа мерка што се зборуваше за хиперплурализам, кај неокорпоративизмот се нагласува, пред с#, дискриминацијата на послабите. „Како што има заклучено Филип Шмитер судбината на корпоративизмот како политичка практика и како теоретско поимање е променлива: од една страна го претставуваат како нов и ветувачки метод, кој би создал општествена хармонија, а од друга го осудуваат како реакционерен и на слаб глас бидејќи ги задушува политичките барања... во неокорпоративистичките договори се кријат антидемократски елементи кои предност им даваат на претставниците на професијата пред граѓаните, на администрацијата пред обичните луѓе, државната хиерархија пред локалната структура, на силните пред слабите групи. И конечно се чини дека тој не влијае

позитивно ниту на стопанскиот раст ниту на елиминирањето на нееднаквоста.“ (Della Porta, 2003, str.116).

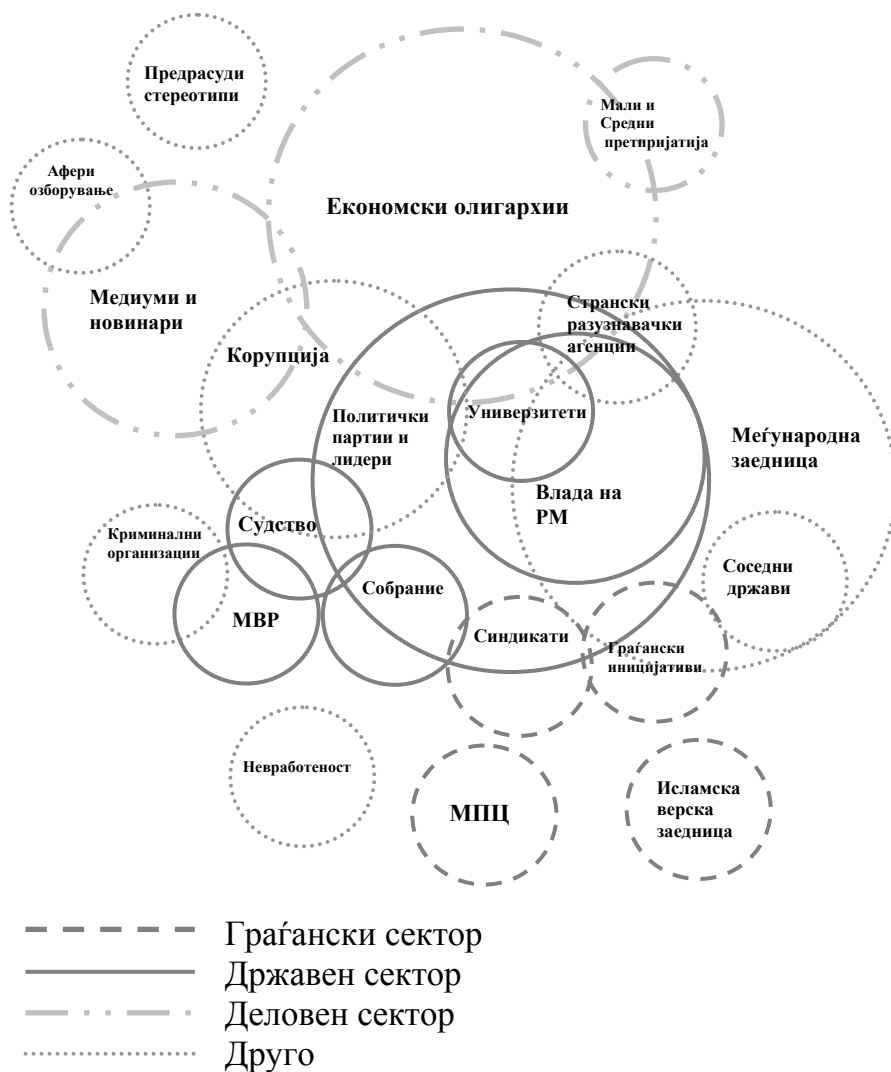
## СИНДИКАТОТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО КРЕИРАЊЕТО ПОЛИТИКИ

Синдикатот како дел од македонското граѓанско општество

Во опширното истражување на граѓанското општество во Македонија (Цивикус-индекс на граѓанското општество, МЦМС, 2006) изработени се два графикони, кои се мошне индикативни за положбата и улогата на синдикатот. Првата мапа се однесува на општествените сили и има за цел да ја претстави дистрибуцијата на моќта, пред с#, помеѓу граѓанскиот сектор, државниот сектор, деловниот сектор. Голмината на круговите и нивното заемно преклопување укажуваат каде е алоцирана моќта и помеѓу кои сили (актери) постои преклопување во нејзиното практикување. Од графиконот е видливо дека синдикатите спаѓаат помеѓу помалку влијателните актери и дека тие се преклопуваат делумно само со политичките партии и лидерите.

Графикон 1.

Мапа на општествените сили (НСГ, 2004)



На вториот графикон, кој го претставува граѓанското општество, синдикатот е претставен како актер со периферно, (нај)мало значење во мрежата на интересното организирање во Република Македонија. Инаку, споменатото истражување не му посветува посебно внимание на синдикатот во понатамошната обемна анализа.

Графикон 2

Мапа на граѓанското општество (НСГ, 2004)



Овие индикации за положбата и улогата на синдикатот во голема мера се поклопуваат со широко распространетата перцепција за оваа интересна организација во последните петнаесетина години. Ставовите и мислењата на граѓаните изразени во сондажите на јавното мислење, третманот во медиумите, како и експертските мислења искажани на некои трибини не го вбројуваат во влијателните актери на политичката сцена. Напротив. Се смета дека синдикатот многу малку сторил за промовирање и за заштита на интересите на своето членство. Што всушност му се замера? Критиките би можеле да ги сумираме во неколку точки:

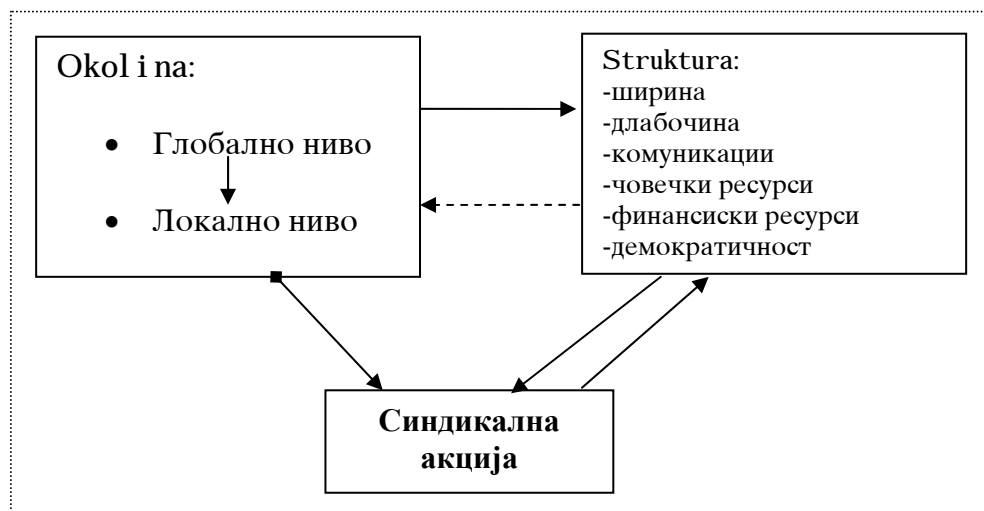
1. недоволната дистанца од политичката власт (преголема блискост на челните луѓе со власта, обвинувања за префрлање на пари од јавните претпријатија на сметката на синдикатот)

2. се занимава премногу самиот со себе (бројни конфронтации помеѓу раководствата на синдикатот и меѓусебни обвинувања за слаба ефикасност на организацијата)
3. лоша кадровска политика
4. непостоење на транспарентност во работењето и трошењето на средствата
5. одвоеност на раководството од членството/работниците

Дали критиките се претерани? Претставниците на синдикатите ја признаваат својата немоќ значајно да влијаат врз процесот на креирање политики, но од друга страна сметаат дека критиките не се воопшто реални. И дека често пати се и политички мотивирани. Накаратко, нивниот коментар би можел да се сведе на следното: *Не бевме многу ефикасни, но без нас состојбите ќе беа многу полоши. Од друга страна и објективните околности не ни одаа во прилог.* Отсуството на систематски истражувања за синдикатите во Македонија во голема мера ги лимитира нашите можности за евалуирање на неговата работа во изминатото период. Во натамошната анализа ќе се фокусираме на два аспекта: факторите кои ја условува неговата ефикасност и на начините на кои тој го изразува своето влијание во процесот на креирање политики.

### Модел на анализа

Во литературата постојат бројни модели за истражување на улогата на синдикатот во општеството. За потребите на оваа анализа ние поаѓаме од следната претпоставка: Влијанието на синдикатот (синадикалната акција) зависи од општествениот контекст во кој тој делува (глобално и локално ниво) и од структурата на организацијата (ширината-членство, организациона мрежа), длабочината (мотивацијата на членството да партиципира во активностите, човечките и финансиските ресурси со кои располага, демократичност/транспарентност на организацијата).

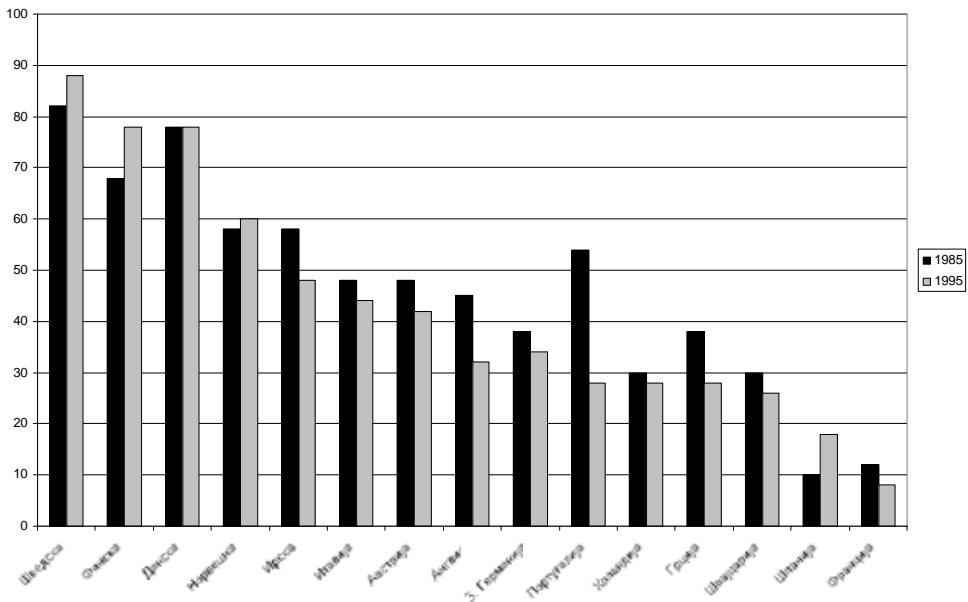


### Глобално ниво: Предизивите на современиот синдикализам



Ако треба со една реченица да се изразат состојбите во современото синдикално движење таа би била: *Ова не се добри времиња за синдикатите.* Аргументите за поткрепа на оваа теза ги наоѓаме во следните сознанија: опаѓање на синдикалното членство во повеќето западни демократии, намалување на интересот за зачленување особено кај младата популација, слабеење на трипартизитмот, намалување на капацитетот за мобилизација. Во споредба со другите колективни актери кои влијаат на политичкиот процес тие ја загубија својата конкуритивна предност, покажувајќи помали способности за приспособување на новонастанатите општествени промени.

### Синдикалното членство во Западна Европа (во проценти)



Извор: Richard Sakwa and Anne Stevens(2006)

Промените за кои станува збор се познати и затоа овдека сосема накратко само ќе потсетиме на нив. Технолошкиот развој, особено информатичката технологија, ги срушија класичните претстави за организацијата и факторите на производството, како и за материјалниот, социјалниот и културниот живот на работникот. Промените во стопанската структура и во структурата на работната сила, промените во условите за работа и подобрувањето на материјалниот статус на вработените се одразија и во општествената стратификација. Се случиле процеси сосема спротивни на оние кои ги предвидуваше Маркс: општествата станаа побогати, работничката класа се раслои, а поради разбивање на нејзината хомогеност класната свест и солидарноста избледеа. *Традиционалниот работник, со својата субкултура како основен ресурс врз основа на кој синдикатот ја заснивал својата положба во системот повеќе не постои* (види Марковиќ 1981, Хараламбос, Холборн 2002, Хејвуд 2004)

Овие состојби на своевиден начин се одразија и на политичката инфраструктура: партиските идентитети слабееја, т.н. сат ал партии доживеаја подем, принципите и вредностите на Новата десница добија на значење. Падот на комунизмот уште повеќе ги засили овие процеси, влијаејќи на профилирањето на политичките актери на општествената сцена и се разбира слабејќи ги позициите на политичката левица. Последните децении на дваесеттиот век и почетокот на дваесет и првиот помина во знакот на *крајот на идеологијата и крајот на историјата, со благ вкус на неолиберализам.*

Во таквото (неповолно) глобално опкружување се одвиваше синикалото движење во Република Македонија.

### Спецификите на македонската транзиција

Синдикатите во т.н. транзициони земји се наоѓаат во една **парадоксална ситуација**: како интересни организации на трудот тие требаше да ги прифатат, во принцип, процесите кои во својата целина значат монтирање на работничката држава, со сите привилегии што таа ги носи за работниците. Приватизацијата, како битна окосница на таа трансформација, редуцирање на правата кои произлегуваат од работниот однос, како и низа други права во образованието, здравството, пензиониот систем и други социјални бенефиции, кои за обичниот граѓанин значат напуштање на пријатната позиција на една потполна социоекономска сигурност, во којашто ризикот и неизвесноста се безмалку непознати категории. (југословенскиот модел на самоуправен социјализам даваше и други (политички) олеснувања). А синдикатите, по дефиниција, секаде се борат токму против таквите процеси. (Христова, 1995)

Кои беа спецификите на македонската транзиција, а кои се притоа релеватни за нашата анализа?

Накратко, тие би можеле да се сумираат во следните три точки:

1. Создавање на сопствена држава: паралелно со економската и политичката транзиција се одвиваше и процесот на создавање на сопствена држава во услови на неповолно меѓународно опкружување

2. Континуирани тензии во меѓуетничките односи, кои кулминираа со отворен конфликт во 2001 година

3. Мошне неповолната социоекономска состојба: мошне висока стапка на невработеност во целиот транзиционен период, која повеќе од десет години се движеше меѓу 35-37% и со тоа државата се наоѓаше на првото место во Европа, (паралелно со тоа одеа ниските плати, кои во добар дел на фирми не се исплаќаат во долги периоди, стечаи, ....).

Какво значење имаа овие специфики?

Првите две прашања, кои беа во сферата на високата политиката, се однесуваа на **државноправниот статус и безбедноста на Македонија**. Безмалку сите политичките ресурси во државата беа насочени кон разрешување на овие две суштински прашања за опстанокот на државата. Меѓународната

заедница, која § даваше на Република Македонија силна логистичка поддршка во консолидирањето на демократијата, постојано го насочуваше вниманието кон нив.

Третата специфика се одрази врз општествената стратификација на општеството: големи слоеви од населението осиромашаја, а за сметка на тоа се збогати еден мал број на луѓе. Процеси сосема различни од оној за кој зборува Липсет, анализирајќи ги богатите општества во кои пирамидата се претвора во ромб со значително јакнење на средните слоеви. Кај нас процесите се обратни: ромбот се претвори во пирамида со мошне широка основа. (непомирувајќи се со својата положба оние од дното на пирамидата во почетокот на 90-тите масовно и жестоко го изразуваа своето незадоволство (многубројни штрајкови, улични протести, демонстрации...). Зад добар дел од нив стоеше синдикатот. Постепено тој набој спласнуваше, а изострените социоекономски услови во државата го актуелизираа синдромот на **дисциплинирачкиот карактер на кризата**: исплашени и дезориентирани, под постојан притисок на затворањето на фирмите и отпуштањата од работа, вработените се откажаа од солидарноста и од колективната акција, прифаќајќи ја стратегијата *sauve qui peut*. (Христова Л, 1995)

Овие специфики на македонската транзиција (и не само тие) ја направија демократијата во Македонија мошне ранлива и зависна од надворешниот фактор.

Сите овие процеси на своевиден начин се одразија и врз политичката инфраструктура. Политичката сцена во државата се структурираше околу прашањата за државноправниот статус и безбедносните прашања, вклучувајќи ги тука, се разбира, и меѓуетничките односи. Тоа беше особено видливо во случајот на политичките партии. И покрај мноштвото политички партии кои себеси се самоидентификуваа од крајната левица до крајната десница (од комунисти, социјалисти, социјалдемократи, либерални, народни, демохристијански партии), анализите на реалното однесување на релевантните политички субјекти укажуваа дека партиите се позиционираа околу центарот или десно од него. До таквиот заклучок се доаѓа доколку се следат процесите на приватизацијата на општествениот капитал, приватизацијата на јавниот сектор, редуцијата на правата од работен однос, реформите во здравствениот систем, соработката со синдикатите итн. Неолибералната доктрина имаше силно влијание врз нивното реално однесување, што ќе натера некои аналитичари да изјават дека никаде како во Македонија неолибералниот консензус не беше толку силен, а дека дисиденти скоро и да не постоеле.

Традиционалните прашања сврзани со регулацијата-дерегулацијата (оние од социоекономската сфера) не се покажаа како доволно атрактивни за профилирањето на партиите. Разликите во однесувањето се гледаа единствено во зависност од тоа дали партијата е на власт или во опозиција (што укажуваше на отсуство на стартегија), а кај албанскиот политички блок тој интерес не беше дури ни препознатлив. Се разбира на состојбите силно влијание имаше континуираната соработка со Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд, чиешто стратегии се инспирирани од неолибералната доктрина.

Ова секако не беа поволни околности за делување на синдикатите.

**Синдикална сцена во Македонија: помеѓу синдикалниот монизам и синдикалниот плурализам**

Синдикалното движење во Република Македонија се карактеризира со обидите да заживее синдикалниот плурализам. Во почетокот на деедеттите се создадоа две синдикални централни: *Сојузот на Синдикатите на Македонија (ССМ)* и *Унијата на независните и автономни синдикати (УНАСМ)*. Првиот беше наследник на синдикатот во социјализмот (се разбира трансформиран), кој наследи разгранета организациона мрежа и мошне бројно членство. Со своите 14 грански синдикати тој практично ги покривање сите стопански и нестопански дејности и се сметаше дека процентот на синдикално организирани вработени е околу 75-80%. УНАСМ се конституираше во 1992 година и тој ги обедини неколкуте независни синдикални организации, формирани во почетокот на деведеттите во неколку претпријатија во областа на стопанството. (Најбројниот синдикат беше оној на земјоделците со седиште во Кочани). Во почетокот овој алтернативен синдикат беше дочекан со голема недоверба и непријателски однос во своето непосредно опкружување (во фирмите и во дел од јавноста). Тешко е да се дадат попрецизни податоци, но тој далеку заостануваше зад ССМ и во организациона смисла и во однос на бројноста на своето членство. Судирајќи се со бројни тешкотии во своето функционирање оваа синдикална централа не успеа да израсне во влијателен субјект на општествената сцена во Македонија. ***Всушност, безмалку во целиот транзиционен период во државата функционираше една синдикална централа-ССМ*** и анализите за синдикалното дејствување всушност се однесуваат на неа. Во 2002 година, по бројни конфронтации со централата, неколку грански синдикати (образование, финансиски инситуции, одбрана) се одвојуваат од ССМ формирајќи посебна синдикална централа- Конфедерација на слободни синдикати на Македонија (КССМ). Двете конфедерации, кои не соработуваат, меѓусебно си го оспоруваат легитимитетот за преговори со владата.

Денес ниеден синдикат не излегува со бројки за своето членство, велејќи дека тоа е практично невозможно со оглед на постојаните промени во стопанството (стечай, отпуштања, повторно заживување на некои фирми, редукиции во бројот на вработените во јавниот сектор итн). Но едно е сигурно: главно упориште на синдикатите во Македонија е јавниот сектор. Во приватниот состојбите се сосема поинакви: во некогашните големи фирми кои во меѓувреме се приватизираа (Алколоид, Охис, Цементарница итн.) вработените се синдикално организирани, додека во новоформираните (по правило помали фирми) тоа е исклучок. *Што се однесува до правата на работниците, во овие последните владее свеста од 19 век, ќе коментираат некои наши соговорници.* Но, и во големите фирми во стопанството, тешко може да се зборува за независност на синдикатите во однос на газдите.

Сите синдикати се судираат со сериозни проблеми во финансирањето, бидејќи членството се осипува, а платите на вработените се мали или нередовно се исплаќаат. Што се однесува до внатрешната демократија, во повеќе наврати

дел од синдикалното членство излегуваше со ставови во јавноста дека организацијата е мошне централизирана и дека пониските нивоа на организираност немаат шанси да учествуваат во креирањето на политиките ниту да влијаат на кадровската политика. (Одговорот од другата страна беше дека се работи пред сè за лидерски амбиции на поединци, кои се затскриваат зад принципиелни прашања).

### Si ndi katot i pol i ti ~ki te parti i

Накратко, односот на синдикатот кон политичките партии во изминатиот период би можел да се сведе на две генерални оценки.

Првата е дека безмалку во целиот транзиционен период синдикатот остана на еднаква *дистанца од сите политички партии*. Таквиот став се должеше на проценката дека неговата политизација ќе доведе и до негово распаѓање. Расцепите во македонското општествено ткиво, врз основа на кои потоа се структурираше и политичката сцена, беа од таков карактер што соработката на синдикатите со која било политичка партија би го направил синдикатот неприфатлив за сите останати. Затоа синдикатите за време на сите избори останаа неутрални, оставајќи им на своите членови сами да одлучат дали и за кого ќе гласаат. (Единствениот исклучок беа претседателските избори во 1994, кога тие се определија за претседателскиот кандидат Киро Глигоров).

Втората оценка би била дека синдикатот ниту во една од партиите не можеше да го препознае својот природен сојузник, за што веќе зборувавме погоре во текстот. *За нас сите се исти, бидејќи со сите наидувавме на слични проблеми во комуникацијата*. Ваквата неполитизираност на синдикатот некои ја оспоруваа сметајќи дека зад официјалната фасада се кријат поинакви содржини, но факт е дека на формално ниво ниеден синдикат во Македонија до денес не ја оспорил својата политичка неутралност.

Модели на репрезентирање на инетресите: корпоративизам, плурализам, елитизам или?

Во македонскиот случај можеме да препознаеме многу елементи на неокорпоративизам. Формирањето на економско-социјален совет во 1996 година со Спогодба потпишана од актуелниот претседател на Владата на РМ, Стопанската комора на РМ и ССМ е можеби најсилниот аргумент во таа смисла. Советот, преку кој се официјализира дијалогот помеѓу социјалните партнери, треба да има советодавно-консултативна функција за прашањата од социјално-економската сфера. Обврска на Владата, министерствата и другите органи е задолжително да ги разгледуваат предлозите на Советот и за својот став да ги информираат неговите членови (член 4 од Спогодбата). Тоа е можеби најзначајниот чекор за воспоставувањето на трипартизмот во Република Македонија. Но уште многу порано, во текот на процесот на приватизацијата, синдикатот имаше свој претставник во Комисијата за приватизација на општествениот капитал, со што му беше овозможено непосредно информирање и влијание врз овој мошне значаен процес за вработените. Инсајдерската улога на синдикатот се огледа и во уставната одредба со која се предвидува дека остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори

(член 32 од Уставот на Република Македонија). Како што е познато, еден од потписниците на колективните договори е токму синдикатот. Ваквата институционално-нормативна положба на синдикатот претставува поволна претпоставка за неговото влијание врз формулирањето на политики во социоекономската сфера, но поради нејзиното формализирање од страна на власта неговото влијание е далеку помало. (види кај Георгиевски Т., 2000, стр. 35-37 и стр.56-57). Последниот потег на актуелната влада на премиерот Никола Груевски, со која на вработените од јавниот сектор платите им се наголемуваат за 30 % е типичен пример за тоа. На синдикатите, кои ја дознаа веста од медиумите не им преостана друго туку да го пофалат потегот на Владата, но и да се пожалат на својата маргинализација (види Утрински весник , 28 септември 2007). Ова е веројатно уште еден аргумент за тезата дека трипартизмот во Македонија беше, пред сè, воведен за политичка легитимација на власта (Георгиевски, 2000, стр. 56).

Во изминатиот период синдикатите користеа и методи на делување типични за аутсајдерските интересни групи: протести пред институциите на власта, блокирање на патишта, се обидуваа да ги анимираат медиумите, потпишуваа петиции (најзначајната е граѓанската иницијатива за собирање на 150 000 потписи во 1993 година за распишување на предвремени избори, како израз на револт дека актуелната власт не прави ништо за работниците). Меѓутоа, таквата протестна политика со текот на времето се намали и според својот обем и според својата разновидност, што најверојатно повеќе говори за намалениот капацитет за мобилизација, отколку за наголемената ефикасност на организацијата, реализирана преку трипартиитните тела.

Критичарите на синдикатот веројатно ќе го идентификуваат и елитистичкиот манир на однесување, наоѓајќи ги своите аргументи во одвоеноста на раководството од членството, во нетранспарентноста на работењето на синдикатот, во неформалните средби на врвот влада-синдикат, без притоа да бидат вклучени и информирани синдикалните структури за текот и исходот на разговорите.

Во секој случај, се чини дека преку својата улога како социјален партнер, односно преку неговата инсајдерска позиција, синдикатот најмногу успеал да влијае на креирањето на политиките од социјално-економската сфера. Претставниците на синдикатот, и покрај критиките за несоодветниот третман на синдикатот од страна на (сите) властите, потврдуваат дека работничкото акционерство, задржувањето на низа привилегии на работниците поврзани со породилното отсуство, годишните одмори, примањето на надоместоци за храна и превоз итн. се постигнати благодарејќи на нивната вклученост во структурите кои одлучувале за тоа, како и поради високиот третман на колективните договори во нашиот правен поредок (тие се уставна категорија).

### **Што можеме да заклучиме?**

Колкаво е реалното влијание на синдикатот во креирањето на социјалните политики? Поаѓајќи од широко распространетото мислење за недоволното влијание и маргинализираната улога на оваа интересна организација во анализата се укажува на факторите кои ја лимитирале нејзината ефикасност.

Сознанија говорат во прилог на тезата дека синдикатот во Македонија делувал во услови на релативно неповолно опкружување и тоа како на глобално, така и на локално ниво. Опаѓањето на популарноста на синдикатите во глобални рамки се преслика и на национално ниво иако во условите на македонската транзиција беше очигледно делувањето и на други фактори и тоа во негативна насока. Но кога станува збор за локалното ниво треба да се напомене, во позитивна насока, и нормативно институционалната поставеност на организацијата во системот. Проблемот повеќе лежи во реализацијата, односно во респектирањето на синдикатот како социјален партнер. Што се однесува до факторите на синдикалната структура, повеќето од нив не претставуваа позитивни претпоставки за улогата на организацијата во креирањето на политиките. Доколку за оние кои се однесуваа на опкружувањето со право можеме да кажеме дека не зависеа од синдикатот, факторите кои се однесуваа на синдикалната организација би можеле да се третираат дека се и од субјективна природа, односно дека на нив синдикатот можел да делува. Анализата се обиде да ги идентификува овие фактори и ја посочи насоката на нивното влијание, но не нивниот интензитет. Колкаво е реалното влијание на поодделните фактори и како тие конкретно се одразиле врз улогата на оваа организација, би можеле да бидат прашања на некои идни истражувања за синдикатите, што се мошне дефицитарни во нашата држава.

ЛИТЕРАТУРА:

Human R. and Ferner A. ed (1994): *New Frontiers in European Industrial Relations*, Blackwell

*Sindikati in Neokorporativizem na slovenskem*, Družbenoslovne razprave, Ljubljana, 1994/17-18 (tematski broj)

Георгиевски Т. (2000); *Современи синдикати*, Скопје

Христова Л. (1995) *Современиот синдикализам*, во Институциите на современата политичка демократија, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје

Hristova L.(2001):Stirkes, Social unrests and protests in conditions of transition-the case of Macedonia, SEER, april, p.85-95

Христова Л. (2000): Синдикатот и невработеноста, во *Економските и социјалните аспекти на невработеноста во Република Македонија и Република Бугарија*, Фридрих Еберд, ИСППИ, Економски институт, Скопје стр.155-166

(Della Porta D. 2003); *Temelji politicne znanosti*, Zalozba Sophia, Ljubljana, str. 63-154

Hejvud E.(2004): *Politika*, Beograd, Clio str.462-541

Savevski Z. (2005): *The process of reduction of workers rights in Macedonia in the period 1993-2003*, South East Europe Review for Labor and Social Affairs, 2/2005 стр. 95-111

Offe K. (1999): *Modernost I drzava*, Beograd, Filip Visnjic

Rucht, D., 2006. Political Participation in Europe. in – Sakwa, R. and Stevens, A.,(Eds) *Contemporary Europe*. London: Palgrave, pp.111-138).

Markovič, B., 1981. *Transnacionalne korporacije, radnička klasa i strategija sindikata*, Beograd: Institut za megunarodnu privredu i politiku

Хараламбос, М., Холборн, М., 2002. *Социологија- теме и перспективе*. Загреб: Голден Маркетинг

МЦМС (2006): *По 15 години транзиција - од стабилизација кон граѓанско општество*, Скопје