

УНИВЕРЗИТЕТ СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ - СКОПЈЕ

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИЈАЛНА РАБОТА И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНИТЕ СОЦИЈАЛНИ

ПОЛИТИКИ: КОНВЕРГЕНЦИЈА ИЛИ ДИВЕРЗИТЕТ?

Ментор:

Проф. Д-р Нано Ружин

Кандидат:

М-р Маја Геровска Митев

СКОПЈЕ, 2005

СОДРЖИНА

Кратенки	4
Апстракт	7
Вовед	8
1. Социјалната политика на Европската унија: од дивергентност до заеднички Европски социјален модел	18
1.1 Историски развој на Европската социјалната политика	19
1.2 Легислативни основи на Европската социјална политика	23
1.2.1 Договорот од Париз (1951)	24
1.2.2 Договорот од Рим (1957)	25
1.2.3 Програма за социјална акција (1974)	
1.2.4 Повелба на Заедницата за фундаментални социјални права на работниците (1989)	26
1.2.5 Договорот од Мастрихт и Протоколот за социјална политика / Социјален договор (1992)	
1.2.6 Договорот од Амстердам и социјалното поглавје (1997)	28
1.2.7 Програма за социјална акција (1998-2000)	
1.2.8 Агенда за социјална политика (2000-2005)	29
1.2.9 Устав на Европската Унија	
1.3 Институционално раководење на Европската социјална политика.....	31
1.3.1 Совет на министри	
1.3.2 Европска комисија	33
1.3.3 Европски суд за правда	34
1.3.4 Европски парламент	35
1.3.5 Консултативни тела	36
1.3.5.1 Економско-социјален комитет	
1.3.5.2 Комитет на региони	37
1.3.6 Невладини организации (НВО)	
1.4 Домени на Европската социјална политика	38
1.4.1 Вработување	
1.4.2 Социјална заштита	43
1.4.2.1 ОМК и пензиите	47

1.4.2.2	ОМК и здравствената заштита	48
1.4.2.3	ОМК и социјалната вклученост	49
1.4.3	Политика на трудот	50
1.4.3.1	Слободно движење на работниците	51
1.4.3.2	Здравје и заштита при работа	52
1.4.3.3	Работни услови	53
1.4.3.4	Права во работниот процес	54
1.4.4	Социјален дијалог	55
1.4.5	Координација на шемите за социјална сигурност	56
1.4.6	Родова еднаквост	57
1.5	Редистрибутивни механизми на Европската социјална политика	58
1.5.1	Европски социјален фонд	59
1.6	Европски социјален модел: декларативна заложба или пат кон Европска социјална држава	62
1.7	Заклучоци	66
2.	Дисеминација на Европската социјална политика	69
2.1	Процеси на дисеминација на Европската социјална политика	70
2.1.1	Позитивна интеграција	
2.1.2	Негативна интеграција	71
2.1.3	Повеќестепено управување	73
2.1.4	Трансфер на политики	75
2.1.5	Европеизација (како процес)	77
2.2	Инструменти за дисеминација на Европската социјална политика	79
2.2.1	<i>Acquis Communautaire (Social Acquis)</i>	80
2.2.2	Отворен метод на координација	81
2.2.3	Заеднички меморандуми за социјална вклученост	83
2.2.4	Национални акциони планови за социјална вклученост	85
2.2.5	Заеднички извештаи за процена	87
2.2.6	Национални акциони планови за вработување	88
2.2.7	Предасоцијативни инструменти (PHARE, CARDS)	89
2.3	Ефекти од дисеминацијата на Европската социјална политика	90
2.3.1	Институционална и регулативна европеизација	91
2.3.2	Когнитивна европеизација	92

2.3.3 Конвергенција	93
2.3.4 Дивергенција	95
2.3.5 Диверзитет	96
2.3.6 Влијание на Европската социјална политика во постарите земји членки на Унијата (ЕУ 15).....	97
2.3.7 Влијание на Европската социјална политика во поновите земји членки на Унијата (ЕУ 10)	105
2.4 Заклучоци	113
3. Студија на случај - Словенија: Влијанијата и ефектите од европеизацијата во социјалната политика во Словенија	116
3.1 Словенечката социјална политика во периодот на транзиција (1991- 1996)	117
3.2 Словенечката социјална политика во периодот на преговарање со Европската унија/предасоцијативен период (1996-2003)	134
3.3 Словенечката социјална политика во периодот по приклучувањето во Европската унија (по 2004 година)	149
3.4 Заклучоци	154
4. Студија на случај – Македонија: Влијанијата и ефектите од европеизацијата во социјалната политика во Македонија	159
4.1 Социјалната политика во Македонија во почетниот период на транзиција (1991-1996)	161
4.2 Социјалната политика во Македонија во периодот на позачестено меѓународно влијание (1996-2003)	177
4.3 Социјалната политика во Македонија во периодот по поднесувањето на апликација за членство во Европската унија (по 2004 година)....	194
4.4 Заклучоци	201
5. Ефекти од европеизацијата во социјалните политики на Словенија и Македонија: конвергенција или диверзитет?	205
5.1 Заклучоци	214
5.2 Препораки	217
Користена литература	218
Прилог 1	227

КРАТЕНКИ (македонски/англиски)

Македонски		Англиски	
ЕЕА	Единствен европски акт	SEA	Single European Act
ЕЕЗ	Европска економска заедница	EEC	European Economic Community
ЕЕП	Единствен европски пазар	SEM	Single European Market
ЕЗЈЧ	Европска заедница за јаглен и челик	ECSC	European Coal and Steel Community
ЕЗФРГ	Европски земјоделски фонд за раководење и гарантирање	EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
ЕК	Европска комисија	EC	European Commission
ЕМУ	Економско монетарната унија	EMU	Economic and monetary Union
ЕП	Европски парламент	EP	European Parliament
ЕРРФ	Европскиот Регионален Развоен Фонд	ERDF	European Regional Development Fund
ЕСВ	Европска стратегија за вработување	EES	European Employment Strategy
ЕСК	Економско-социјален комитет	ESC/ECOSOC	Economic and Social Committee
ЕСМ	Европски социјален модел	ESM	European Social Model
ЕСП	Европски суд за правда	ECJ	European Court of Justice
ЕСФ	Европски социјален фонд	ESF	European Social Fund
ЕУ	Европска унија	EU	European Union
ЕХО	Канцеларија за хуманитарна помош	ECHO	Humanitarian Aid Office
ЕЦБ	Европска централна банка	ECB	European Central Bank
ЗМСВ	Заеднички меморандуми за социјална вклученост	JIM	Joint Memoranda on Social Inclusion
ЗИП	Заеднички извештаи на процена	JAP	Joint Assessment Papers

ИСПА	Предпристапен инструмент за структурните политики	ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-accession
КАРДС	Помош на заедницата за реконструкција, развој и стабилизација	CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
КОПЕПР	Комитет на перманентни претставници	COREPER	Committee of Permanent Representatives
КР	Комитет на региони	CoR	Committee of the Regions and Local Authorities
МОТ	Меѓународна организација на трудот	ILO	International Labor Organization
НАП	Национален акционен план за вработување	NAP	National Action Plan for employment
НАПСВ	Национални акциони планови за социјална вклученост	NAPs/incl	National Action Plans against poverty and social exclusion
НВОи	Невладини организации	NGO's	Non governmental organization's
ОМК	Отворен метод на координација	OMC	Open Method of Coordination
ОН	Обединети нации	UN	United Nations
ПАЈГ/ PAYG	Систем на тековно финансирање на пензиите	PAYG	Pay As You Go
ПСУ	Повеќестепено управување	MLG	Multi-level governance
СЕ	Совет на Европа	COE	Council of Europe
САПАРД	Специјална пристапна програма за земјоделски и рурален развој	SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
УНДП	Развојна програма на Обединетите нации	UNDP	United Nations Development Programme
УНПРЕДЕП	Мисија на Обединетите нации за превентивна дипломатија	UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force

УСАИД	Агенција на Соединетите Држави за Меѓународен развој	USAID	The Unated States Agency for International Development
ФАРЕ	Помош за реструктурирање на економијата *првично наменета за Полска и Унгарија	PHARE	Poland and Hungary; Aid of the Restructure of the Economy
ФИР	Финансиски инструмент за иибарство	FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance

АПСТРАКТ

Докторската дисертација има за цел да придонесе кон афирмирање на наднационалната социјална политика, односно содржините, механизмите и ефектите на Европската социјална политика. Истовремено, овој труд преку анализа на процесот европеизација, се обидува да ги истражи промените и реформите во националните социјални политики и да ја согледа нивната корелација.

За оваа цел, преку елаборација на процесите и инструментите за дисеминација на Европската социјална политика, дисертацијата ја истражува припадноста и степените на институционална, регулативна и когнитивна европеизација во националните социјални политики, од чија зависност понатаму се согледуваат и тенденцијите за конвергенција, дивергенција или диверзијата помеѓу Европскиот социјален модел и националните социјални режими.

Истражувањето кое се фокусира на две студии на случај, Словенија и Македонија и промените во нивните социјални политики по 1991 година, укажува дека новите и идни земји членки на Унијата имаат различен тенденцијал за европеизација на нивните социјални модели. Разликите потекнуваат не само од доминантното економско, политичко и социјално милје на земјите, туку во голема мера и од надворешните фактори согледани преку влијанието на меѓународните организации, кои имале доминантна улога во овие земји во периодот на транзицијата. На тој начин, дивергенцијата и диверзијата на различните социјални модели во Европската унија се покажува како неизбежна реалност.

Изработката на овој труд, покрај истакнатите цели, препорачува да се истражува и придонесе кон актуелизација на неопходните промени во националната социјална политика, согледани низ призмата на приоритетите кои ги наметнува членството во Европската унија.

ВОВЕД

Важноста на меѓународните организации во ерата на глобалното раководење станува исклучително голема. Меѓу нив, Европската унија (ЕУ) како еден од поважните глобални и регионални актери, практикува значително влијание. Притоа, нејзината улога не се ограничува само на обликување на политичко-економскиот курс на сопствените држави-членки, туку таа тежнее кон сè поголемо влијание и во останатите земји. Ваквиот подем на Унијата резултира со зајакнување на процесот на европеизација, кој претпоставува хармонизација на националните стандарди за политичка и институционална поставеност со оние зацртани на ниво на Унијата. Политичкиот и економскиот аспект на европеизацијата доста успешно ги покажуваат своите ефекти (единствен европски пазар, единствена валута, Шенген режимот и др.). Но, социјалните аспекти на европеизацијата не се толку изразени и истите сè уште се предмет на најразлични дебати, приспособувања и предизвици. Токму затоа, процесот на анализа на европеизацијата во доменот на социјалните политики е значителен поттик за негово подетално проучување. Во сржта на актуелните дебати се наметнува прашањето за доминантноста на европеизацијата како фактор во определувањето на национално-социјалните политики. Следствено, овој труд ќе се обиде да направи детална анализа на следните дилеми: Како и во колкава мера Европската унија и нејзиниот префериран политички курс го насочуваат правецот на социјалните реформи во земјите? Како се остварува нејзиното влијание во земјите кои не се нејзини членки? Дали Европската унија придонесува за конвергенција меѓу различните националносоцијални политики? Кои фактори придонесуваат за постојниот диверзитет помеѓу социјалните политики на земјите членки на ЕУ? И конечно, дали искуството на земјите членки може да биде компас за неопходните мерки кои треба да бидат преземени од земјите апликанти за членство во Европската унија? Овие и многу други прашања се основниот предизвик за докторската дисертација која ќе биде реализирана со цел да се истражи феноменот на европеизацијата и нејзините ефекти во социјалната

политика. Притоа, паралелно со тематското анализирање на опсегот на Европската социјална политика ќе биде анализирано и нејзиното влијание како во национално социјалните политики на земјите-членки така и во оние кои се надвор од неа.

Предвидената тематска содржина на докторската дисертација ќе биде реализирана согласно следните методолошки и поимовни определби:

Предметој на истражување во рамки на поставената докторска тема е двонасочен, и ќе ги анализира: а) домените, инструментите и процесите од кои се состои и преку кои се врши дисеминација на Европската социјална политика, како и б) промените во национално социјалните политики во Словенија и Македонија по 1991 година.

Анализата на првиот аспект од предметот на истражување ќе биде заснован на истакнување на домените на Европската социјална политика, за да се увидат разликите во проблемското третирање помеѓу наднационалната и национално-социјалната политика. За таа цел, подетално ќе бидат опфатени домените на: вработување, социјална заштита (пензии и политика на социјална вклученост), политика на трудот, додека помаргинално ќе бидат разгледувани и социјалниот дијалог, шемите за социјална сигурност и родовата еднаквост. Во продолжение, анализата ќе се осврне на процесите преку кои Европската социјална политика директно или индиректно го оформува своето влијание, при што ќе бидат истакнати спецификите на: позитивната и негативната интеграција, повеќестепеното управување, трансферот на политиките и европеизацијата (како процес). Конечно, елаборацијата на инструментите преку кои Европската социјална политика го практикува своето влијание во старите, новите и идните земји членки, ќе вклучува преглед на: *acquis communautaire* (Social Acquis), отворен метод на координација, заеднички меморандуми за социјална вклученост, национални акциони планови за социјална вклученост, заеднички извештаи (прегледи) за процена, национални акциони планови за вработување како и

предасоцијативните инструменти (PHARE, CARDS). Освен истакнувањето на иманентните карактеристики, елаборацијата на инструментите во овие рамки има за цел да даде практична основа за согледување на нивната ефикасност во двете студии на случај - Словенија и Македонија.

Вториот аспект на предметот на истражување ќе се фокусира на промените во националносоцијалните политики на Словенија и Македонија, притоа задржувајќи се на доминантните внатрешни и надворешни фактори кои придонеле за оформување на актуелниот модел на социјална политика во овие земји. Поради потребата од изведување на компаративна анализа, тематското третирање на национално-социјалните политики ќе кореспондира со домените на европската социјална политика.

Докторската дисертација има повеќе *цели на истражување*. Главна цел на истражувањето е: *проучување на европеизацијата, преку согледување на влијанието и ефектите од дејствувањето на Европската унија и нејзините инструменти, во промените на национално-социјалните политики во Словенија и Македонија во 1991 година.*

Од оваа главна цел, произлегуваат повеќе посебни, меѓусебно поврзани цели, што формираат определена целина:

- Анализа на Европската социјална политика и карактеристиките на Европскиот социјален модел, поради нивно понатамошно корелирање со национално-социјалните политики на земјите студии на случај - Словенија и Македонија.
- Анализа на процесите и инструментите на дисеминација на социјалната политика, поради согледување на нивната улога во: а) постарите земјичленки (ЕУ 15); б) новите земји-членки (ЕУ 10); како и в) земјите студии на случај - Словенија и Македонија.
- Проучување на главните фактори и правци на промена на социјалната политика во Словенија и Македонија, и компарирање на ефектите од настанатите промени со потенцијалот за конвергенција или диверзитет со Европскиот социјален модел.

- Анализа на промените на институционално, легислативно и когнитивно ниво на национално-социјалните политики согласно стандардите и критериумите на ЕУ.

Како посебна, апликативна цел на истражувањето се поставува: Посочувањето на реформските искуства во Словенија согласно потребите и преференците на Европската унија, поради нивно искористување како показател и насочувач на неопходните промени во социјалната политика во Македонија.

Во реализација на поставените цели, докторската дисертација поаѓа од неколку *хипотези*:

Општи хипотези:

- Влијанието на „меката легислатива“ на Европската социјална политика придонесува за конвергенција на целите меѓу национално социјалните политики.

Преку оваа хипотеза ќе се согледа ефективностa на инструментите на наднационалната социјална политика и нивниот потенцијал и придонес за хармонизацијата и конвергенцијата на различните социјални модели во Европа. На тој начин ќе се направи обид да се увиди не само конвергенцијата помеѓу Европската социјална политика и различните национални социјални политики, туку и потенцијалот за конвергенција помеѓу поединечните социјални држави во Европа.

- Придонесот на Европскиот социјален модел кон усогласување на национално-социјалните политики во Европа има различно влијание врз старите, новите и идните земји-членки на Европската унија.

Оваа хипотеза има за цел да ја проучи улогата на Европскиот социјален модел во насочувањето кон заеднички преференци на национално-социјалните политики и разликите во ефектите кој тој ги постигнува.

Посебни хипотези:

- Влијанието на внатрешните фактори (општествени, економски, институционални) во промените на социјалната политика на Словенија по

1991 година имаат поголемо детерминирачко влијание од надворешните (меѓународните организации).

Преку анализа на поголем број внатрешни и надворешни фактори на влијание, оваа хипотеза ќе се стреми да укаже на најважните елементи кои придонеле за насочување на социјално-политичкиот курс во Словенија.

- Недостатокот од национален консензус и отсуство на влијание на Европската унија во социјалната политика, придонесе за детерминирачко влијание на меѓународните финансиски организации во оформувањето на актуелниот модел на социјална политика во Македонија.

Вака поставената хипотеза претендира да го истакне влијанието на доминантните надворешни фактори на влијание, како меѓународните финансиски институции, и да го спореди ефектот од нивниот придонес со останатите надворешни и внатрешни актери кои дејствувале на промените во социјалната политика во Македонија.

- Национално--социјалните политики во Словенија и Македонија имаат различен потенцијал за конвергенција со Европскиот социјален модел и преферираните социјални стандарди на Унијата.

Оваа хипотеза преку анализа на промените во национално--социјалните политики во Словенија и Македонија, претендира да го истражи нивниот понатамошен потенцијал за конвергенција, односно дивергенција на овие модели со останатите социјални режими во Европската унија. На тој начин ќе се укаже дали Словенија и Македонија со нивното членство во Унијата ќе придонесат за зголемување на конвергенцијата или зголемување на диверзитетот на социјалните модели во Европската унија.

Во докторската дисертација преовладува *квалитаџивен ѝриод* при собирањето и интерпретацијата на податоците. Според научната цел и нивото на излез, докторското истражување претставува *ѝрименѝо (аѝликаѝивно) исѝражување*, кое е ориентирано кон *ѝроценка на оѝѝесѝвеноѝо влијание (impact)*. Целта на ваквото истражување, како што истакнува и Георгиевски е ”проценка на можните последици од планираните промени, што може да се исползува при планирање и изведување избор помеѓу алтернативни политики” (1998, стр.39). Главна

техника (или постапка) за собирање на податоци е употребата на *и́роучување на случајо́ӣ (case study)*, што овозможи формулирање на проблеми, изведување на класификации и типологии. Освен студијата на случајот, докторското истражување се користи и со следните методолошки постапки за собирање податоци: анализа на содржина, експертски интервјуа, секундарна анализа на законски акти, декларации, агенди, повелби и директиви, извештаи како и статистички индикатори за истражуваните појави.

Посебни поѕајайки на анализа на подајоциите:

- квалитативна анализа на документите, препораките и извештаите од Европската унија, како и националната легислатива во истакнатите студии на случај;
- споредбена (компаративна) анализа на институционалните и легислативните промени во социјалните политики на Словенија и Македонија.

Студиите на случај се базираа на една студиска посета во Словенија, каде беа изведени 17 експертски интервјуа, додека студијата на случај во Македонија, главно, се темелеше на анализа на легислативните акти, институционалните промени, придружена со две експертски интервјуа. Интерпретацијата на студиите на случај не вклучува воведна презентација (лична карта) за земјите кои се предмет на анализа, туку директно преоѓа на истакнување на економско-социјалните специфики кои се поврзани со предметот на истражувањето. Ваквиот пристап (недостаток) произлегува од стремежот за систематичност и концизност на докторскиот труд.

Изворите на податоци главно се темелат на:

- експертски интервјуа со претставници на Министерствата за труд и социјална политика, синдикати, универзитетски професори, претставници на меѓународните организации и невладините организации;
- детална анализа на академска литература која се фокусира на релевантните европски и национално социјално-политички теми;

- детална анализа на објавените официјални документи, како службени весници, закони, подзаконски акти, национални стратегии, официјална статистика и сл.;
- детална анализа на сива литература, која вклучува необјавени документи во доменот на националната и Европската социјална политика, како разни презентации, текстови, извештаи дистрибуирани преку семинари, работилници и интернет мрежата.

Поради подетално определување на предметот и целите на истражувањето, ќе следи **поимно определување** на најзначајните термини, кои во рамките на докторскиот труд го имаат следното значење:

Европеизација - овој концепт е предмет на сè позачестена примена во рамките на истражувањата на ефектите од влијанието на Европската унија во различни сфери на општествениот живот. Во контекст на докторската теза истиот ќе биде проучен подеднакво како процес и како краен резултат. Како процес, европеизацијата ќе биде анализирана како: *процес на негативна и позитивна интеграција, администрирана преку повеќе-степеното управување кое, пак, го фаворизира трансферот на политики, со цел да се дојде до усогласување на практиките, стандардите и целите меѓу земјите-членки, кандидатите и апликантите во Европската унија.* Поставен на овој начин, процесот европеизацијата подеднакво ги вклучува и укинувањата на препреките но и оформувањата на заедничките легислативни основи, процес кој на нехиерархиски начин е управуван од земјите-членки но и институциите на Унијата, и каде преку трансфер на политиките се оформуваат заедничките цели и стандарди. Како краен резултат, европеизацијата ќе биде анализирана преку три нивоа и тоа: институционална, регулативна и когнитивна европеизација. Од институционален аспект, национално - социјалните политики се анализирани преку промените во администрацијата на социјалните политики (пр. промени во Министерствата за труд и социјална политика, промени во агенциите за вработување и сл.), но, исто така, и преку оформувањето на нови институции или организации за раководење на

социјалните политики. Регулативните промени пак, се согледани преку инкорпорирањето на директивите, препораките, агендите и другите „меки“ легислативни инструменти предложени од стана на Унијата во националните законодавства. Когнитивната европеизација претставува индиректен ефект од влијанието на Европската унија, и истата ќе биде согледана преку појава на нови норми, идеи и колективно разбирање во анализата на социјалните политики како и развој на нови вредности и очекувања во/од социјалните политики.

Национални социјални политики - домените кои се предмет на анализа во национално-социјалните политики во овој докторски труд поаѓаат од дефинирањето на опсегот на социјалната политика на ниво на Европската унија. За таа цел, иако национално-социјалните политики имаат тенденција да третираат многу повеќе аспекти и политики, сепак истите овде ќе бидат видени низ призмата на Европската социјална политика. Во докторската теза на еден синтетизиран начин ќе бидат прикажани промените во национално-социјалните политики на старите (ЕУ15) и новите (ЕУ10) земји-членки, додека на подетален и дескриптивен начин ќе бидат анализирани промените во национално-социјалните политики на земјите, студии на случај - Словенија и Македонија. Тематскиот опсег на национално-социјалните политики примарно вклучува преглед на: политиките за вработување, социјалната заштита (социјалната помош, стратегии за борба против сиромаштијата, социјална вклученост), пензиските системи, семејната политика и здравственото осигурување.

Конвергенција - овој концепт може да биде разгледуван и како цел кон која се стреми Европската унија и како краен ефект, чија застапеност може да биде евидентна или не, во одредени земји. Конвергенцијата како ефект може да се проучува од аспект на доближување на национално-социјалните политики кон преферираните социјални цели на Унијата, или пак кон Европскиот социјален модел. Во рамките на овој труд, конвергенцијата ќе биде предмет на анализа преку истражување на промените во национално-социјалните политики согледани преку

видливиот степен на конвергенција на политиките, степен на конвергенција на инструментите и степен на конвергенција на постигнатите ефекти, споредено со приоритетите и целите на наднационалната социјална политика.

Диверзитет - како ефект е сличен со дивергенцијата, со таа разлика што акцентот тука не е ставен врз некомпатибилноста на национално-социјалните политики со оние на ниво на Унијата, туку врз опстојувањето на специфичните, дистинктивни карактеристики на посебните модели на социјална политика. Вака сфатен диверзитетот укажува дека истиот дозволува доза на конвергенција со останатите социјални модели, но дека темелните вредности и начинот на креирање и администрирање на национално-социјалните политики во голема мера не може да биде променет. Во контекст на докторскиот труд, диверзитетот ќе биде анализиран како резултат или последица на дивергенцијата (или неусогласеноста на национално-социјалните стандарди со оние на ниво на Унијата), и постоењето на истиот ќе претставува показател за трендот на појава на повеќе социјални модели и режими на ниво на Европската унија.

Интересот за ваквата тема и нејзино анализирање произлегува од неколку причини, кои истовремено ја објаснуваат и *о̀ишӣес̄ӣвенатӣа о̀йравданос̄ӣ на ис̄ӣражува̄њето̀*:

- Непостоењето на системска студија за Европската социјална политика во Македонија, која во себе ќе ги третира сите важни историски, легислативни, институционални и тематски претпоставки на социјалните стратегии на Европската унија, претставуваше основен мотив и поттик за реализација на приложениот труд;
- Недостатокот од развојно и хронолошко следење на промените во социјалната политика по 1991 година, исто така, придонесе за изложување на детална историска рамка на развојот и реформите во национално-социјалната политика во Македонија. На тој начин, овој труд претендира да придонесе и за збогатување на содржините кои социјалната политика во Македонија ја третираат како академска дисциплина.

- Неопходноста од навремено запознавање со критериумите од социјален аспект кои се наметнуваат како обврска за членство во Европската унија претставуваше дополнителен стимул истите да се истражат, за да можат навремено и соодветно да бидат применети во приклучувањето на Македонија кон Унијата.
- Конечно, изведувањето на компаративна анализа која се темели на споредбите меѓу Европската унија, Словенија и Македонија, овозможува детален увид на актуелниот статус на социјалните стандарди и нивната застапеност, односно отсутност во земјите, студии на случај - Словенија и Македонија.

Афирмација на феноменот европеизација, проследена со анализа на нејзините ефекти во национално-социјалните политики се претпоставува да услови низа други истражувања во различни општествени домени, кои сите заедно треба да го помогнат и олеснат идното членство на нашата земја во Унијата на Европските земји.

ГЛАВА ПРВА

1. СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ОД ДИВЕРГЕНТНОСТ ДО ЗАЕДНИЧКИ ЕВРОПСКИ СОЦИЈАЛЕН МОДЕЛ

Обидот да се направи анализа на настанокот и развојот на социјалната политика на Европската унија, претставува теоретски предизвик, имајќи предвид неколку факти: примарните мотиви за креирањето на Унијата, интердисциплинарноста на социјалната политика, како и доминантното влијание и мешање на национално-социјалните политики. Ефектот од овие фактори придонесува наднационалната Европска социјална политика многу често да биде оквалификувана како неприоритетна, спорадична и многу често тематски ограничена окупација на Унијата, чии крајни резултати се објаснуваат како: колатерални последици на проширувањето на единствениот Европски пазар (Leibfried and Pierson, 1995, стр.43), политика со ограничена сфера на влијание (Kleinman, 2002, стр.111) како и политика која примарно се базира на незадолжителна „мека“ легислатива (Deacon & de la Porte, 2002, стр.15).

Сепак, ова поглавје ќе се соочи со истакнатиот теоретски предизвик, и при обидот да направи детален приказ на еволуцијата и растот на Европската социјална политика, истовремено ќе тежнее кон анализирање на следните претпоставки: (1) доцната појава и развој на Европската социјална политика е резултат на повеќе фактори: економски, социјални, политички; (2) ”меката легислатива” на Европската социјална политика придонесува за конвергенција на целите меѓу националните социјални политики, (3) зголеменото влијание на одредени наднационални институции (актери) придонесува за проширување на тематскиот опсег на наднационалната социјална политика; и конечно дека (4) Европскиот социјален модел претставува само наднационална декларативна заложба која не може да ја надмине доминантноста на социјалната политика на национално ниво. Во обидот да се истакнат овие претпоставки, ќе биде анализиран периодот од формирањето на Европската унија во 1951 година до 2004 година, додека

примерот на земји врз кои ќе бидат анализирани претпоставките во ова поглавје се земјите кои беа дел од Унијата до 2003 година.

1.1 Историски развој на Европската социјалната политика

Периодот во кој доаѓа до формирање на Европската заедница за јаглен и челик (1951) е период непосредно по завршувањето на Втората светска војна, кога земјите кои ја формираат оваа заедница (Франција, Германија, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург) се обидуваат да најдат начин да ги надминат меѓусебните ривалства, да го интегрираат воениот капацитет, да дадат здружен одговор на растечкото комунистичко влијание на СССР и секако, најмногу да ги обединат и зајакнат своите економии. Сите овие цели укажуваат дека мотивацијата за креирање на заеднички планови во доменот на социјалната политика речиси и да не постоела. Спротивно на ваквата незастапеност на социјалните наспроти економските цели на ниво на Заедницата, тогашните домашни и меѓународни случувања укажуваат на поинакви тенденции. Имено, во тој период европските социјални држави го доживуваат своето формално заживување, насочувајќи ја државната интервенција кон сè поизразена социјална провизија. Постојаниот тренд на зголемување на економскиот капацитет и фискалните ресурси во Европа во периодот на 50-тите и 60-тите години им овозможи на државите да ги прошират социјалните политики како и достапноста на социјалните права. На меѓународен план, три значајни институции вклучуваа изразени социјални цели во своите агенди: Меѓународната организација на трудот (МОТ/ILO) основана во 1919 година, Обединетите нации (ОН/UN) основани во 1944 година и Советот на Европа (СЕ/COE) формиран во 1948 година. Сите тие заедно беа меѓу првите промотори на: подобрување на животните и работните услови, обезбедување целосна вработеност, зајакнување на работничките права како и изедначување на економските и социјалните права. Сепак, освен декларативните заложби во своите агенди и повелби, овие организации се соочуваа со недостаток од финансиска и политичка моќ за да им наметнат на земјите-членки нешто повеќе од морална обврска за спроведување на истакнатите социјални права.

Посоченото национално и меѓународно искуство во тој период, се чини било меѓу почетните фактори за иницијалната незастапеност на социјалната политика во рамките на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ/ЕССC) и подоцнежната Европска економска заедница (ЕЕЗ/ЕЕС) формирана во 1957 година. Во овој период (1951-1969) срамежливата појава на првите социјални заложби се должи на потребата од дополнување на пазарните ефекти од Европската интеграција со „хармонизација и подобрување на социјалните услови на работниците и граѓаните кои учествуваат во овој процес” (Geuer, 2000, стр. 24). Преовладувачкиот економски доктринизам придонел социјалната политика на Унијата да се разгледува исклучително од аспект на олеснување на транзиција кон заедничкиот пазар.

Следната фаза во развојот на социјалната политика (1970-1999) ја карактеризира постепеното заживување на акциите во доменот на социјалната политика, како на декларативен така и на легислативен план. Проширувањето со нови земји-членки во 1973 година (Данска, Ирска и Велика Британија), во 1981 година (Грција), во 1986 година (Португалија, Шпанија) и во 1995 година (Австрија, Финска, Шведска), од една страна претставуваше неопходност од дополнително регулирање на пазарните и работните услови меѓу нив, меѓутоа, од друга страна, зголемена отежнатост за синхронзирање на политиките меѓу земјите со различен економски потенцијал и различни традиции и искуства во социјалната политика.

Значајно за оваа фаза од развојот на Европската социјална политика е формирањето на Европскиот регионален развоен фонд (1975), како и редефинирањето на претходно оформениот Европски социјален фонд (1960). Ова, меѓу другото, ја зајакна редистрибутивната регионална функција, која од аспект на потребите на социјалната политика претставуваше неопходно дополнување на нејзините легислативни ингеренции. Иако овие фондови немаа директна цел во социјалните политики, тие индиректно придонесоа за подобрување на вработеноста во

неразвиените региони како и зајакнување на мобилноста на работниците кон поразвиените региони.

Сепак, и во овој период постоеја фактори кои го спречуваа позначајниот развој на Европската социјална политика. Институционалната слабост на одредени актери како Економско-социјалниот комитет а преку нив и на Европската конфедерација на синдикати, придонесуваше кон немоќ за позасилено промовирање на социјалните политики. Влијанието на Европскиот совет и барањето за едногласно избирање (гласање) по сите прашања од доменот на социјалната политика, дополнително го ограничуваше развојот на социјалните акции. Паралелно, прифаќањето на концептот на суспидијарност, за социјалната политика означуваше дополнително лимитирање. Имено, со овој концепт земјите-членки се ограничија на формулирање и признавање на политики на наднационално ниво, единствено ако тие не можат да бидат креирани на национално ниво. На овој начин супранационалната социјална политика беше ставена во директна конкуренција со националната, што за аналитичарите, кои се надеваа да видат појава на заедничка Европска социјална држава, претставуваше голем удар.

Меѓутоа, паралелно со овие ограничувачки фактори спорадично се појавуваа и заживуваа други елементи кои пак придонесоа за зголемен интензитет на практикување на наднационалната социјална политика. Еден од нив секако беше креирањето на Европската комисија (1985) и доаѓањето на Жак Делор за нејзин претседател. Иако легислативната сила за донесување на финалните одлуки остана во Европскиот совет, сепак Европската комисија своето право на иницирање на политика го искористи не само за промовирање и проширување на своите ингеренции, туку истовремено и за подиректно условување на остварувањето на економските цели со експанзија на регионалните и социјалните политики (Ross, 1995). Според Делор „секој обид да се даде широчина на заедничкиот пазар а притоа запоставувајќи ја социјалната димензија ќе биде осуден на пропаст” (J. Delors, 1985). Со креирањето на Договорот од

Мастрихт (1992) кој ја преформулираше Заедницата во денешната Европска унија (ЕУ/EU), во доменот на социјалната политика се создадоа нови можности кои произлегоа од зголемувањето на консултативните сили на Европскиот парламент, како и воспоставување на гласањето по пат на мнозинство во одредени домени на социјалната политика. Во 90-тите години дојде и до зголемување на бројот на европските невладини организации кои се занимаваа со прашања поврзани со Европската социјална политика, кои истовремено беа поттикнувани и финансирани од Европската комисија. Конечно, влијанието на проширување на Унијата во 1995 година со земји кои имаа силна социјално-демократска традиција, напредни социјални политики и претставуваа развиени социјални држави дополнително придонесе за зголемување на промоторите на Европската социјална политика.

Сепак, иако овој период манифестираше зголемен институционален и легислативен обем на Европската социјална политика, истиот не успеа да придонесе за надминување на подреденоста на социјалната политика на економските цели. Но, значајно е да се напомене дека во оваа фаза се создадоа основните предуслови за понатамошно посериозно и посистематско третирање на Европската социјална политика.

Конечно, периодот по 2000 година е фаза која за наднационалните залагања во социјална политика значат најголем раст. Изменетите економски, социјални, демографски трендови кои ги делат сите членки на Европската унија, придружени со ограниченото државно интервенирање во обезбедувањето на социјалната провизија на национално ниво, воспостави погоден терен за интензивирање на супранационалната Европска социјална политика. Овој замав особено ќе се зголеми како резултат на состојбите со невработеноста во Европа, каде воспоставувањето на заеднички цели и координирањето на заеднички акциони планови, во доменот на вработеноста, ќе стане приоритетен ангажман на Унијата. Паралелно со овие заложби, се зголемуваат и интервенциите во доменот на заеднички национални акциони планови во

подобрувањето на социјалната вклученост, синхронизирање на шемите за социјална сигурност, сето тоа преку воспоставување на нови методи на практика како - Отворениот метод на координација. Со тоа, земјите-членки имаат можност да учат и преземаат меѓусебни искуства во социјалната политика со цел, истите да ги имплементираат во сопствените економско-социјални услови.

Иако развојот на Европската социјална политика можеби никогаш нема да го достигне врвот на политичката агенда на Унијата, сепак може слободно да се заклучи дека од иницијалните спорадични и срамежливи социјални интервенции на Унијата, денес истата се карактеризира со многу посмел модел на социјална политика кој има тенденција да врши поголемо влијание и да се натпреварува со останатите национално-социјални политики.

1.2 Легислативни основи на Европската социјална политика

Воопшто гледано, севкупната легислатива на Унијата може да се подели на примарна и секундарна. Примарната легислатива ја сочинуваат меѓународни акти, т.е. Договори кои ја формираат заедницата, како и Повелбите кои ги надополнуваат или адаптираат Договорите (пр. Договорот од Париз, Договорот од Рим, Договорот од Маастрихт итн.). Секундарната легислатива ја сочинуваат подзаконски акти кои обезбедуваат спроведување на примарните Договори. Во секундарната легислатива влегуваат: Регулативи - задолжителни, кои имаат директна правна сила во земјите-членки; Директиви - законски обврзни, но земјите-членки имаат право да го изберат начинот на применување во нивниот правен систем; Одлуки - насочени кон одредена Влада, организација или индивидуа и обврзни за оние кон кои се насочени; Препораки, резолуции и мислења - чисто советодавни без обврзувачки карактер; и Меморандуми или комуникации - најчесто издадени од европските институции или агенции како вид иницијално размислување кон подготвителната фаза на законските акти (Hantrais, 1995, стр. 218)

Една од најголемите пречки во развивањето на посеопфатна социјална политика на ниво на Унијата е нејзиното засновање на ограничен број примарна или „цврста легислатива“, односно базирање на социјалните цели на т.н. „мека регулатива“ со необврзувачки карактер. Легислативните основи (примарни, секундарни како и оние кои се дел од меката легислатива) на социјалната политика на Унијата гледани од хронолошки аспект се засноваат на:

1.2.1 Договорот од Париз (1951)

Со овој Договор со кој се воспостави Европската заедница за јаглен и челик, примарно се зацртаа економските цели на Заедницата, кои се залагаа за поголема економска ефикасност, отргнување на пречките за нов заеднички пазар, регулирање, координација и развој на заедничкиот пазар. Гледано од социјален аспект, овој Договор предвидуваше дека социјалните бенифиции автоматски ќе произлезат од создавањето на заедничкиот пазар. Нееднаквостите кои ги предизвикува пазарот беше зацртано да се пресретнат преку изедначување на платната конкуренција. Со членот 68, Заедницата се обврза за финансиско санкционирање на оние фирми кои ќе се обидат преку намалување на платите на работниците да ги намалат своите трошоци, а со тоа да предизвикаат исфрлување на други фирми од пазарот. Овој Договор (преку членовите 2 и 46), исто така, истакна дека негови цели се: креирање на вработувања како и подобрување на животниот стандард и работните услови. Членот 56 ја истакна заложбата на Заедницата за исплаќање на разни форми на помош за невработените и обука во случаи на губење на нивната работа поради технолошки промени. Конечно, со членот 68 Европската заедница пропагираше олеснување на конкуренцијата, во случаи кога таа ќе придонесе за намалување на платите на работниците и животниот стандард. Секундарната поставеност на социјалната политика во овој Договор, како и слабите извршни сили на Високиот авторитет (претходник на Европската комисија) придонесоа овие декларативни заложби да имаат минимален, речиси незначителен ефект.

1.2.2 Договорот од Рим (1957)

Со воспоставувањето на Европската економска заедница (ЕЕЗ), преку овој Договор се проширија и продолжија примарните економски заложби истакнати со Договорот од Париз. Главниот фокус беше создавање на слобода на движење на добрата, луѓето, услугите и капиталот. Социјалните цели се надоврзуваа на оние истакнати во 1951 година, зголемувајќи ги само во обем, но не и во содржина. Заедницата ја потенцираше потребата од зголемена државна интервенција во справувањето со социјалните ефекти од заедничкиот пазар. Иако типот на државна интервенција не беше предвиден, со членот 43, Заедницата презема обврска за соодветна координација на политиките на земјите-членки. Поради остварување на економската стабилност и соодветен животен стандард, членовите 117-128, во доменот на социјалната политика предвидуваа директна интервенција и контрола од страна на ЕЕЗ. Единствена новина со овој Договор од аспект на идните социјални движења, беше воспоставувањето на Економско-социјалниот комитет. Ова претставуваше консултативно тело, кое го сочинуваа претставници на социјалните партнери (работници, работодавци и други групи на интерес), со што се зголеми вклученоста на Европските невладини организации во процесот на креирање на политики на ниво на Заедницата, особено во доменот на земјоделството и социјалните прашања.

1.2.3 Програма за социјална акција (1974)

Оваа програма за првпат постави поамбициозни цели во доменот на вработувањето, животните и работните услови, како и социјалното партнерство. Политичките цели за кои таа се залагаше беа: еднаквост меѓу мажите и жените, промоција на здрави и сигурни услови за работа, професионална обука како и заеднички акции за борба против сиромаштијата.

Но, и овој документ како и претходните правни одредби не специфицираше ниту инструменти ниту стандарди за процесот на имплементација на зацртаните заложби во земјите членки. Сепак,

благодарение на оваа прва про-социјална програма, во наредните години дојде до формирање на Европскиот центар за развој на професионалната обука како и реформирање на Европскиот социјален фонд.

1.2.4 Повелба на Заедницата за фундаментални социјални права на работниците (1989)

Оваа повелба беше означена како „социјална димензија на единствениот Европски пазар“. Нејзиното креирање е резултат на заедничкиот напор на Европскиот парламент, Економско-социјалниот совет, Европската комисија предводена од Делор и Европската конфедерација на синдикати. Повелбата се состоеше од заложби во 12 домени за фундаментални социјални права (слобода на движење, вработување и компензации, подобрување на работните и животните услови, социјална заштита; слобода на здружување и колективно преговарање, професионална обука, еднаков третман меѓу мажи и жени, информирање, консултирање и учество на работниците, здравствена заштита и сигурност на работното место, заштита на децата и адолесцентите, стари лица и лица со пречки во развојот). Оваа Повелба се однесуваше само на правата на работниците, притоа изолирајќи се од обезбедувањето на овие права од аспект на граѓанскиот статус. Истата немаше обврзувачки карактер, што беше искористено од страна на Велика Британија за нејзино изземање како потписник на овој документ. Со тоа „меката“ легислатива отпочна да ги манифестира своите слабости во доменот на воспоставување хармонизација помеѓу земјите-членки. Потребата од имплементација на Повелбата придонесе за воспоставување на нова Програма за социјална акција (1989), која се состоеше од голем број директиви, препораки и одлуки. Сите тие претставуваа императив за зачестување и зголемување на акциите во доменот на социјалните прашања.

1.2.5 Договорот од Масџрих и Протоколот за социјална политика / Социјален договор (1992)

Договорот со кој се воспостави Европската унија, предвидуваше засилено темпо на формирање на монетарната унија. Ефектите од низата

рестриктивни фискални и монетарни политики кои требаа да бидат спроведени, беше предвидено да се компензираат преку заложбите анексирани кон Договорот во т.н. Протокол за социјална политика, кој всушност претставуваше Договор за социјална политика (социјален договор) меѓу земјите-членки (исклучувајќи го Обединетото Кралство и Северна Ирска). Истиот се состои од 7 члена и 2 декларации. Во него се поставија основите за колективно преговарање меѓу работодавците и работниците на европско ниво, како и практиката на меѓусебно консултирање помеѓу Комисијата и социјалните партнери. Исто така, се воспостави гласање по пат на мнозинство за одлуките во доменот на здравјето и сигурноста на работното место, работните услови, информирањето и консултирањето на работниците, еднаквоста меѓу родовите како и интеграција на лицата исклучени од пазарот на трудот. Но, за жал, Договорот од Мастрихт и Протоколот за социјална политика не успеаја да ја донесат новата очекувана димензија, и уште поважно, како што истакнува и Тамара Хервеј: „овој договор не донесе социјални права врз основа на статусот на граѓанството, ниту сугестија дека Европската унија има обврски за социјална заштита на начин на кој тоа го прават и земјите членки на национално ниво” (1998, стр. 27).

Во овој период од особено значење е и донесувањето на принципот на супсидијарност, преку комуникација на Комисијата во 1992 година¹. Иако со Договорот од Мастрихт беа назначени компетенциите на Унијата, принципот на супсидијарност е важен затоа што определил како ќе се спроведуваат тие компетенции (Hantrais, 1995). Суштината на овој принцип се состои во заложбата на Унијата да дејствува тогаш кога нејзините цели можат да се постигнат поефективно на европско, отколку на национално ниво. Во практика, тоа значеше дека Унијата ќе интервенира само доколку целите на предложените акции не можат задоволително да бидат постигнати од самите земји-членки, што претходно ќе биде проценето преку соодветни евалуации. Согласно на ова, Унијата во социјалната

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the principle of subsidiarity (SEC(92) 1990 final, 27 October, 1992).

политика се заложи за воспоставување на минимум стандарди кои земјите-членки треба да ги воведат, а воспоставувањето на повисоки критериуми е оставено на самите земји-членки, доколку истите не се во спротивност со Договорот на Унијата. Исто така, во однос на легислативата, овој принцип востанови примарност на мерки и рамковни директиви наместо детални правила и регулативи. Засновањето на овој принцип уште повеќе ја втемели второстепеноста на Европската унија во социјалната политика, определувајќи дека истата не претендира да ги замени национално-социјалните политики, туку само да ги надополни онаму каде не постојат минимум основни стандарди.

1.2.6 Договорот од Амстердам и социјалното поглавје (1997)

Договорот од Амстердам (1997), особено неговото социјално поглавје придонесоа за консолидирање на унифицираната акција во социјалната политика на европско ниво, што беше демонстрирано преку укинувањето на претходниот „изземен“ статус на Велика Британија и нејзино приклучување кон Социјалната повелба и Договорот за социјална политика (Социјалниот договор). Всушност, социјалното поглавје на Договорот од Амстердам претставуваше внесување/анексирање на одредбите од претходниот Протокол за социјална политика, односно Социјалниот договор, со што истиот престана да важи. Амстердамскиот договор, исто така, во себе го вклучува и подеднакво важното поглавје за вработување, со што се отпочна со позасилено дејствување во доменот на Европската социјална политика. Сепак, критичарите на Амстердамскиот договор истакнуваа дека иницијалните заложби за вклучување на цивилните и социјалните права не се материјализираа ниту со овој Договор.

1.2.7 Програма за социјална акција (1998-2000)

Петтата програма за социјална акција придонесе за зајакнување на активностите во три домен на социјалната политика, и тоа на: вработување, модернизација на пазарите на трудот како и фокусирање на мерките за социјална вклученост. Таа инсистираше да се обезбеди

„позитивна и динамичка интеракција на економската, социјалната и политиката за вработување и да се постигне политички договор кој ќе ги мобилизира сите клучни актери на заедничка работа на постигнување нова стратешка цел” (Програма за социјална акција, 1998). Иако, примарниот фокус на интерес и дејствување продолжи да се однесува на зајакнување на социјалната агенда меѓу земјите-членки, оваа Програма е значителна и по тоа што беше истакната важноста и на надворешната димензија на Европската социјална политика. Имено, Европската комисија се заведе да им помогне на земјите-апликанти кон Унијата, во контекст на нивната подготовка за усвојување и целосна примена на социјалниот „acquis”, т.е. усвојување и имплементација на задолжителната легислатива во социјалниот домен.

1.2.8 Агенда за социјална политика (2000-2005)

Агендата за социјална политика усвоена на Европскиот совет одржан во декември 2000 година во Ница, претставува напор за зајакнување на претходните обиди и социјални интервенции на ниво на Унијата и нивно комбинирање во постратешки пристап. Таа, истовремено, претставува одговор на потребата за модернизирање на Европскиот социјален модел како и инкорпорирање на политичките заложби од мартовскиот Самит во Лисабон (2000) во конкретна акција. Стремејќи се за постигнување на овие цели, Агендата се надоградува на прогресот направен со претходните социјални акциони програми во домените на вработувањето и другите социјални сфери. Исто така, Агендата се залага за иницијативи кои ќе го помогнат проширувањето на Европската унија кон новите земји во Централна и Источна Европа, како и дополнителна промоција на меѓународна соработка.

1.2.9 Устав на Европската Унија

Иако Уставот на Европската Унија сеуште се наоѓа пред тестот на националните усвојувања од страна на земјите членки, сепак истиот е значителен да се спомене од аспект на инкорпорираните социјални цели за кој тој се декларира. Имено, социјалните преференци и стандарди можат

да се согледаат во поглавјето три, каде се инкорпорирани три посебни делови: Секција 1 - Политики во други домени, каде превладуваат принципите поврзани со доменот на вработувањето; Секција 2 - Социјална политика и Секција бр. 3 - Економска, социјална и територијална кохезија. Делот кој говори за политиката на вработувањето пред сè се залага за координирана стратегија заради промовирање на цели, како: обучена, едуцирана и адаптабилна работна сила, флексибилни пазари на труд кои кореспондираат со економските промени. Заложбата за висока стапка на вработеност е исто истакната како приоритет, промовирајќи ја преку поддршка на соработката меѓу земјите членки. Исто така Уставот го потврдува основањето на Комитет за вработување, кој ја добива задачата за администрирање на претходно истакнатите цели во доменот на вработувањето.

Делот за социјалната политика примарно се засновува на фундаменталните социјални права кои се претходно усвоени преку Европската социјална повелба (1961) и Повелбата за фундаментални социјални права на работниците (1989), каде како приоритети се наведени: подобрување на животните и работните услови на работниците, соодветна социјална заштита, координиран социјален дијалог и социјална инклузија. Во овој дел Уставот гарантира воспоставување на Европската легислативна рамка, која ќе воспостави минимални услови за постепена имплементација на предвидените цели, но која нема да воведува административни, финансиски и правни задршки на начин кој ќе ги успоруваат растот на малите и средните претприемнички иницијативи. Значително во овој дел е што правата за плата, право на синдикално здружување и штрајк се гарантирани и ниедна земја не може да воведо дополнителни критериуми кои истите ќе ги забрани. На Комитетот за социјална заштита во овој дел исто така му се дава конститутивна основа. Конечно, делот за Економска, социјална и територијална кохезија ги воспоставува уставните гаранции за намалување на диспаратот меѓу различните нивоа на развој на регионите во Унијата. Посебен нагласок се дава на руралните региони, како и регионите зафатени од индустриска транзиција, регионите кои страдаат од постојан демографски дефицит,

планинските предели и сл. Администрирањето на поддршката во овие региони се дава во рацете на Европскиот Регионален Развоен Фонд.

Од истакнатото, може да се заклучи дека Европскиот Устав во доменот на социјалната политика не нуди посебни новини. Истакнатите членови и посебни поглавја се превземени од веќе постоечките практики на ниво на Комисијата, Парламентот и Советот во поединечните домени на социјалната политика. Сепак, неговото значење за социјалната политика е што претставува зајакнување на постоечката минимална законска легислатива во социјалниот домен. Уште повеќе, Европскиот Устав за разлика од првите Договори на Унијата, ги воведува и гарантира на едно место определбите за вработувањето, координирањето на социјалната заштита, еднаквоста меѓу родовите на пазарот на трудот и слично. Иако Уставот претставува само уште еден декларативен инструмент, сепак неговото усвојување од сите национални парламенти ќе значи подигнување на важноста и опортуноста од синхронизирана социјална политика, што секако ќе придонесе за нејзин повисок степен на Европеизираност.

1.3 Институционално раководење на Европската социјална политика

Европската унија претставува специфична категорија на институционално организирање. Според Петерсон и Шеклтон, таа е „нешто помалку од федерација, а нешто повеќе од режим, вид на конфедерација но не и Gemeinschaft, ниту држава ниту обична меѓународна организација” (Peterson и Shackleton, 2002). Нејзината специфичност се состои во нејзините институции. Од аспект на институционалните одговорности во доменот на Европската социјална политика, ќе бидат анализирани само оние со видлива компетенција и одговорност во овој домен.

1.3.1 Совети на министри

Советот на министри е главно тело во процесот на донесување одлуки, место каде се артикулираат, бранат и сумираат националните интереси од страна на претставниците на министерствата од сите земји-членки (Hayes-

Renshaw, 2002). Иако Советот на министри претставува едно легислативно тело, сепак во практика тој се состанува во 16 различни формации, зависно од доменот за кој се дебатира. Помеѓу споменатите 16 формации, се наоѓа и формацијата за Вработување и социјална политика, која ја сочинуваат министри од релевантната област од сите земји-членки, претседател, а за време на нивните состаноци присуствува и претставник на Европската комисија. Давањето согласност за одредени политики од страна на секој министер, означува дека истиот има поддршка за таквата одлука од својата влада, како и дека легислативата која ќе се донесе ќе биде применета во неговата земја.

Инаку, главната обврска на Советот на министри се состои во разгледување на препораките на Европската комисија и донесување одлуки во врска со политиките. Тој во својата работа е поддржан од Комитетот на перманентни претставници (КОПЕПР/COREPER), кој ја доставува неговата агенда за работа. На нивните состаноци, министрите без поголема дискусија ги усвојуваат оние делови од агендата за кои COREPER постигнал согласност, додека останатите за кои се нема постигнато согласност на пониските хиерархиски нивоа, се предмет на поголема дебата. По завршувањето на дискусијата, тие можат да бидат усвоени, испратени назад до COREPER за понатамошна дискусија, или да бидат испратени до Европскиот совет поради политички инпут.

Влијанието на Советот на министри во доменот на социјалната политика е доста големо. Тој ја има улогата на „вратар“ во процесот на пренесување на надлежностите и обврските во социјалната политика од национално на наднационално ниво. Во одредени домени на Европската социјална политика како, на пример, во однос на правото за слободно движење и престојување, како и координацијата на шемите за социјална сигурност неопходно е едногласно донесување на одлуките, што придонесува за блокирање, односно отежнување на процесот на синхронизирање на социјалната политика меѓу земјите-членки. Но, благодарение на промените институционализирани преку Единствениот Европски Акт

(EEA/SEA) во 1986 година дојде до промена во начините на гласање на Советот - од едногласно кон мнозинско, со што во останатите домени на социјалната политика (препораки за вработување, социјална исклученост, еднаков третман меѓу родовите, како и јавното здравство), се придонесе кон намалување на вето-силата на одредени земји членки. Исто така, со цел да се намали „демократскиот дефицит“ на Унијата, беше воведена обврската за „заедничко одлучување“, со што дел од силите на Советот на министри се пренесе на Европскиот парламент.

1.3.2 Европска комисија (ЕК/ЕС)

Европската комисија е хибридна институција, за која може да се каже дека има две раце: „политичка рака“ во вид на Колеџ од комесари и ”административна рака“ или аполитичка администрација, популарно наречена сервис на Комисијата (Nugent, 2002). Колеџот на комесари го сочинуваат, претседател (без портфолио), 24 комесари (избрани во разни области) и кабинети (составени од советници на комесарите). Меѓу 24-те комесари се наоѓа и комесар за вработување, социјални прашања и еднакви можности. Иако тие не се избираат, комесарите се ”назначени преку висок политички процес и речиси секогаш се искусни политичари од кои се очекува на Комисијата да и обезбедат политичка насока на Комисијата” (Nugent, 2001). Административната рака или сервисите на Комисијата ја сочинуваат Генерални директорати (пр. Директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности), како и дополнителни сервиси (пр. Служба за хуманитарна помош, Еуростат итн.). На чело на секој Директорат стои генерален директор.

Европската комисија претставува формален иницијатор и спроведувач на европската легислатива. Таа преку своите директорати подготвува предлози и работни документи кои ги доставува за разгледување до Советот на министри, како и за добивање мислење од Европскиот парламент и Економско-социјалниот комитет. Во тој контекст, Директоратот за вработување, социјални прашања и еднакви можности има за задача да придонесува за развој на модерен и оддржлив Европски

социјален модел. Тој, исто така, има главна улога во промовирање на позитивна интеракција помеѓу економската, социјалната и политиките на вработување. Со други зборови, целта на Директоратот е во својата работа да ги инкорпорира главните предизвици во однос на вработувањето, социјалната заштита, социјалната исклученост, родовата еднаквост и социјалниот дијалог и истовремено да формулира конкретни одговори во овие домени².

Улогата и влијанието на Комисијата во доменот на Европската социјална политика постојано еволуира. Причини за ваквиот постојан подем се: зголемениот нагласок на супсидијарноста, зголемени обврски во доменот на имплементирањето на легислативата (особено во однос на Структуралните фондови и казнување на злоупотребата на социјалните трансфери), зголемување на иницијативите на Заедницата - програми за кои е задолжена Комисијата и кои особено делот на Структуралните фондови на Комисијата и овозможуваат право за наградување на ефективните региони. Авторите кои се занимаваат со анализа на влијанието на европските институции говорат за успехот на Комисијата во проширувањето на првично делегираните обврски. Така, Гери Маркс укажува дека преку искористување на својата експертиза и менаџерска улога во формулирање на политиките, Европската комисија си овозможи остварување на влијателна улога врз структуралните фондови, факт кој бил превиден од Британската влада (Marks, 1993). На тој начин, Европската комисија преку зголемувањето на дијапазонот на домени кои ги администрира и раководи, истовремено ја зголемува и сопствената моќ и ингеренции во однос на другите Европски актери.

1.3.3 Европски суд за правда(ЕСП/ЕСЈ)

Оваа институција со седиште во Луксембург претставува правен глас и пазител на основачките акти и легислатива на Унијата. За да обезбеди застапеност на правните системи од сите земји во Унијата, Судот го

² Извор: Директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_en.htm,

сочинува по еден судија од секоја земја-членка. По проширувањето на Унијата во 2004 година, а поради ефикасност на Судот, се формираше „Голем суд“ (Grand Chamber) составен од 11 судии, којшто ќе може да заседава, наместо постојано да се среќава во пленарни седници на кои ќе присуствуваат сите судии. Европскиот суд за правда има ингеренции во три области: (1) сослушување на акти доставени против земјите-членки (кои можат да бидат доставени од Комисијата и/или од друга земја-членка) за да увиди дали тие се во корелација со обврските кои произлегуваат од легислативата на Унијата; (2) судско ревидирање на легислативата на Унијата и извршните акти, кои се усвоени од Советот, Парламентот, Комисијата и Европската централна банка (ЕЦБ/ЕСВ) како и (3) јурисдикција да дава прелиминарни одлуки за случаи доставени до и од страна на националните судови.

Во доменот на социјалната политика, Судот има важна улога во обезбедувањето на транспозиција на европската легислатива на национално ниво. Како и Европската комисија, така и Судот беше еден од актерите кои ја согледаа важноста од проширување на домените во кои донесува одлуки, поради индиректно проширување на својот авторитет и дискрециони права. За таа цел, Судот покрај Комисијата беше во редот на поддржувачите на експанзионистичката агенда на социјалната политика, преку донесување на круцијални судски решенија. Во тој контекст, Судот одигра клучна улога во вклучување на проблематиката - еднаквост на родовите на легислативната агенда, како и создавање притисок врз земјите-членки да ја усвојат предложената легислатива (Wincott, 1996).

1.3.4 Европски парламент (ЕП/ЕР)

Европскиот парламент, со седиште во Стразбур многу често е нарекуван „демократската совест“ на Унијата. Претставниците на Парламентот директно се бираат на националните избори на секои пет години, а бројот на парламентарци од секоја земја е зависен од бројот на жителите во односната земја. Во 1950 година членовите на Парламентот одлучија наместо формирање на национални блокови, да создадат идеолошки

групи, со цел да создадат противтежа на националните интереси застапени во Советот. Бројот на парламентарците е во постојан подем и истиот по 2000 година изнесуваше околу 626 членови, поделени помеѓу осум политички групи, кои доаѓаа од 129 политички партии. Во партискиот систем на Унијата доминараат две семејства на партии: социјал-демократите од една страна и десно ориентираните конзервативци и христијанските демократи од друга страна (Raunio, 2002). Работата на Парламентот се заснова на буџетски и супервизорски права. Поголемиот дел од работата на Парламентот е раководена од специјални комитети, кои му рапортираат и даваат препораки на Парламентот. Прашањата од доменот на социјалната политика се дел од работата на неколку комитети: Комитет за млади, култура, образование, информација и спорт; Комитет за социјални прашања и вработување, кој ја надгледува и работата на Социјалниот фонд; Комитет за животна средина, јавно здравство и заштита на потрошувачите и Комитет за женски права.

Иако во почетоците Европскиот парламент беше критикуван од аналитичарите за недостаток на функционална сила врз донесувањето одлуки, со промените донесени преки Договорот од Мастрихт во 1992 година, неговите ингеренции се зголемија. Имено, со воведување на обврската „заедничко одлучување“, Парламентот ја зголеми својата легислативна улога паралелно со Советот на министри. Во социјалната политика, Парламентот има легислативно влијание во домените на: слободното движење на работниците, социјалната исклученост, јавното здравство и образование.

1.3.5 Консултативни тела

1.3.5.1 Економски и социјален комитет (ЕСК/ЕСК)

Главно консултативно тело во социјалната политика е Економскиот и социјален комитет (ECOSOC, ESC), кој е составен од претставници на работодавци, синдикати, фармери, потпошувачи и други групи на интерес кои заедно сочинуваат организирано цивилно општество. Креиран е со Договорот од Рим, а отпочнува со работа во 1958 година, со цел да

придонесе за препораките од економски и социјален интерес на работниците и работодавците на европско ниво. Составен е од околу 344 членови, кои се номинирани од европските влади, но работат во политичка независност. Мандатот им е четири години, со можност за реизбирање.

Комитетот претставува интегрален дел на европскиот процес на донесување одлуки, и истиот мора да биде консултиран пред да се донесат одлуки во доменот на економската и социјалната политика. Исто така, Комитетот може да достави свое мислење и без да биде консултиран, односно по сопствена иницијатива.

1.3.5.2 Комитетот на региони (КР/CoR)

Ова консултативно тело е создадено со Договорот од Мастрихт во 1992 година и го сочинуваат околу 317 претставници на локалните и регионалните власти, назначени од Советот, за период од четири години. Тој е консултиран од страна на Советот, Комисијата и Парламентот во домените кои ги засегаат локалните и регионалните интереси, како образование, спорт, култура, млади, здравство, социјални и економски прашања. Со Договорот од Амстердам се проширува бројот на домени за кој овој Комитет треба да биде консултиран (социјални фондови, професионална обука и сл.).

1.3.6 Невладини организации (НВОи/NGO's)

Прашањата поврзани со Европската социјалната политика претставуваат предмет на интерес на поголем број невладини организации. Под заедничко покровителство на Платформата на европски социјални НВО и Европската комисија, а под супервизија на Директоратот за вработување и социјални прашања, двапати годишно се организираат средби, преку кои се дејствува на меѓусебното влијание на Унијата и цивилниот сектор по прашањата поврзани со социјалната политика. Сепак, нивното влијание се ограничува само на консултации и репрезентативност во процесот на планирање и мониторинг на политиките во социјалниот сектор.

1.4 Домени на влијание на Европската социјална политика

Од аспект на третманот на социјални проблематики со кои се занимава Унијата, забележливо е дека не се опфатени сите класични аспекти кои ги исполнуваат националните социјални политики. Имено, Унијата ја карактеризира социјален модел кој претежно е легислативен, но не и редистрибутивен. Социјалните права кои се гарантираат преку ЕУ примарно се насочени кон работниците, но не и кон сите граѓани. Конечно, институционалниот третман на наднационалната социјална политика е симболичен, без присуство на актери и механизми кои ќе обезбедуваат спроведување или редистрибуција на социјалните права. Сепак, следејќи го хронолошкиот развој на Унијата забележливо е дека темите кои се третираат од социјален аспект се во постојан подем. Иако ограничени во споредба со националниот спектар на социјални политики, сепак истите имаат тенденција да претставуваат надополнување, коректив и водич на националниот социјален курс во повеќе домени.

1.4.1 Вработување

Доменот на вработување е еден од најприоритетните аспекти со кои се занимава социјалната политика на Европската унија. Имајќи го предвид примарниот економски интерес на Унијата, не треба да зачудува фактот што овој сегмент е најзастапен со стратегии и акции од страна на Унијата. Таквиот пристап, секако, претставува резултат на можноста преку вработувањето паралелно да се влијае и на економските и на социјалните цели.

Развојот и отпочнувањето на посериозни залагања во доменот на вработувањето од страна на Унијата претставуваат производ на зголемувањето на стапките на невработеност во земјите-членки, од една страна (Табела бр. 1) и залагањата на Европската комисија раководена од Делор, од друга страна. Иако Унијата постепено развиваше одреден интерес во анализата на состојбите со вработеноста, сепак нејзините компетенции на почетокот се однесуваа само на промовирање на соработката меѓу земјите-членки преку размена на информации,

известување за трендовите во вработеноста, преземање истражувачка и аналитичка работа, како и финансиска поддршка за невработеноста и социјалната исклученост преку Европскиот социјален фонд³.

Напорите за посеопфатна политика за вработување, Унијата ги отпочна во 1993 година преку Делоровата бела книга за раст, конкурентност и вработување, која беше оценета како: „идеолошка, политичка и аналитичка основа за развој на понатамошен координиран пристап кон вработувањето во Унијата⁴“. Врз основа на оваа публикација, Европскиот совет кој се состана во есен 1994 година, разви т.н. Есенска стратегија која претставуваше цврста политичка заложба на сите земји-членки во доменот на вработувањето, заснована врз 5 цели: (1) развој на човековите ресурси преку професионална обука; (2) промоција на продуктивни инвестиции преку умерени политики на плати; (3) подобрување на ефикасноста на институциите кои го раководат пазарот на трудот; (4) идентификација на нови извори на вработување преку локални

³ Извор: Директорат за вработување и социјални прашања, Развој на Европската стратегија за вработување, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm.

⁴ Извор: Што е Европската стратегија за вработување, <http://www.moreandbetterjobs.info/pdfs/ees%20what.pdf>

Табела бр. 1: Стапки на невработеност во Европската унија, како проценти од вкупната работна сила на/над 15 години возраст (1990-2003)

	Б	Д	Г	ГР.	Ш	ФР.	ИРС.	И	Л	Х	А	П	ФИН.	ШВ.	ОК
1990	6,7	7,7	4,8	6,4	16,2	9,0	13,4	9,0	1,7	6,2	3,2	4,8	3,2	1,7	7,0
1991	6,4	7,9	4,2	7,1	13,2	9,1	14,7	8,5	1,6	5,5	3,4	4,2	6,6	3,1	8,6
1992	7,1	8,6	6,4	7,9	14,9	10,0	15,4	8,7	2,1	5,3	-	4,3	11,7	5,6	9,8
1993	8,6	9,6	7,7	8,6	18,6	11,3	15,6	10,1	2,6	6,2	4,0	5,6	16,3	9,1	10,0
1994	9,8	7,7	8,2	8,9	19,8	11,8	14,3	11,0	3,2	6,8	3,8	6,9	16,6	9,4	9,3
1995	9,7	6,7	8,0	9,2	18,8	11,3	12,3	11,5	2,9	6,6	3,9	7,3	15,4	8,8	8,5
1996	9,5	6,3	8,7	9,6	18,1	11,9	11,7	11,5	2,9	6,0	4,4	7,3	14,6	9,6	8,0
1997	9,2	5,2	9,7	9,8	17,0	11,8	9,9	11,6	2,7	4,9	4,4	6,8	12,7	9,9	6,9
1998	9,3	4,9	9,1	10,9	15,2	11,4	7,5	11,7	2,7	3,8	4,5	5,1	11,4	8,2	6,2
1999	8,6	4,8	8,4	11,8	12,8	10,7	5,6	11,3	2,4	3,2	3,9	4,5	10,2	6,7	5,9
2000	6,9	4,4	7,8	11,0	11,3	9,3	4,3	10,4	2,3	2,8	3,7	4,1	9,8	5,6	5,4
2001	6,7	4,3	7,8	10,4	10,6	8,5	3,9	9,4	2,1	2,4	3,6	4,1	9,1	4,9	5,0
2002	7,3	4,5	8,6	10,0	11,3	8,7	4,4	9,0	2,8	2,7	4,3	5,1	9,1	4,9	5,1
2003	8,1	5,6	9,6	9,3	11,3	9,4	4,6	8,6	3,7	3,8	4,4	5,4	9,0	5,6	5,0

Извори:

(1) Employment in Europe (2002)

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/oct/eie2003_chap7_annex_en.pdf

(2) Employment in Europe (2004) http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/eie/eie2004_stat_annex_en.pdf

Објаснување за крајенки: Б-Белгија; Д-Данска; Г-Германија; ГР-Грција; Ш-Шпанија; ФР-Франција; ИРС-Ирска; И-Италија, Л-Луксембург; Х-Холандија; А-Австрија; П-Португалија; ФИН-Финска; ШВ-Шведска; ОК - Обединето Кралство (на Велика Британија)

иницијативи и (5) стимулирање на пристап до пазарот на трудот на посебни категории, како: млади, долгорочно невработени и жени⁵.

Преку усвојување на дополнителни заклучоци и резолуции од страна на Европскиот совет, овие цели беа унапредени со развивање на заеднички индикатори за следење на состојбите со невработеноста во Унијата, како и преку формирање на Комитет за вработување и пазар на труд (1996). Сепак, сето ова беше раководено без да постои вистинска легислативна основа за супранационална работа во овој домен.

Договорот од Амстердам (1997) и неговото поглавје (наслов) за вработување воспоставуваат цврста легислативна заснованост на политиката на вработување на Унијата. Придонесот на овој Договор се состои во изедначувањето на приоритетноста на вработувањето паралелно со прашањата за макроекономскиот раст и стабилност, кои сите заедно се вклучени како посебни наслови, за разлика од претходното вклучување на социјалните аспекти само како поглавје или анекс. Во рамките на овој Договор (членови 125 - 130), земјите членки се залагаат за: координирање на нивните политики на вработување; развивање на стратегии за вработување и промовирање на адаптабилна работна сила и пазари на труд кои ќе можат да одговорат на предизвиците на економските промени; отпочнување на рамка за набљудување на политиките за вработување преку годишни заеднички извештаи за вработување (од страна на Комисијата и Советот), годишни водичи за вработување (предложени од Комисијата и усвоени од Советот) врз основа на кои земјите-членки креираат Национални акциони планови за вработување (НАП/NAP)⁶. Исто така, овој Договор го воспостави и Комитетот за вработување, како постојано, конституционално засновано тело на Унијата. По донесувањето на Договорот од Амстердам, истата година во ноември се одржа Луксембуршкиот самит за вработување (1997)

⁵ Извор: Еуропарл “Заклучоци на претседателството на Европскиот совет во Есен”, http://www.europarl.eu.int/summits/ess1_en.htm#empl

⁶ Извор: Службен весник *COM 340, 10 ноември 1997 година*, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>

каде се оформија основите на она што денес е познато како Европска стратегија за вработување (ЕСВ/EES). Обврските на Стратегијата рамковно беа ставени во четири столба: вработливост, претприемаштво, адаптивност и еднаквост на шансите (Европска комисија, 2000, стр. 8-10). Многумина аналитичари, меѓу кои и Каролина де ла Порте и Филип Пошѐ, на ЕСВ гледаат како на процес заснован на водичи коишто обезбедуваат насоки за адаптација на национално ниво но кои, исто така, вклучуваат процес на пронаоѓање референтни точки, мултилатерално надгледување и директен преглед (de la Porte и Pochet, 2004).

Од 2000 година, кон процесот на синхронизирање на националните политики на вработување беа приклучени и земјите кои се кандидати за членство во Унијата, преку обврската за изработка на Заеднички извештаи на процена (Joint Assessment Papers/JAP).

Графикон бр. 1: Четири столба на Европската истратегија за вработување

<p>Подобрување на можностите за вработливост: Како да се покријат недостатоците на работните способности во Европа и да се креираат можности во работниот свет за младите и долгорочно невработените, како и други групи кои се помалку конкурентни на пазарот на трудот поради нивно отргнување од исклученоста.</p>	<p>Претприемништво: Како да се креира нова претприменичка култура и претприемачки дух во Европа преку поттикнување на самовработеноста, реформи во даночниот систем, и идентификација на нови извори за вработување особено на локално ниво и во доменот на социјалната економија.</p>
<p>Адаптивност: Како да се зајакне капацитетот на работниците во пресретнувањето на предизвиците од промените и како да се промени организацијата на работата на начин којшто би можел да ја одржува структурната адаптација и конкурентност. Ова вклучува и инвестиција во континуираното образование и реформи на договорните рамки поради новите форми на работа.</p>	<p>Еднакви можности: Како да се создадат услови за подеднаква одговорност на мажите и жените, можности во семејството и работата, и како да се одговори на демографските промени кои бараат одржување на условите за развој преку висока застапеност на жената на пазарот на трудот.</p>

Извор: Европска комисија (1999) Специјален форум - 5 години социјална политика

Од своето основање па до денес, Европската стратегија за вработување успеа да придонесе за оформување на значително влијание врз националните политики на вработување, да воспостави заеднички приоритети со што индиректно влијаеше на синхронизирање на националните пристапи кон вработувањето, како и да отпочне процес на заедничко учење преку трансфер на политиките, кој процес подоцна ќе придонесе за оформување на еден од поновите значајни принципи во раководењето и имплементирањето на Европската социјална политика (отворениот метод на координација). На тој начин, доменот вработување успеа да се воспостави како еден од најразвиените сегменти на Европската социјална политика и да го издигне нејзиниот статус преку зголемување на „цврстата“ легислативна воспоставеност.

1.4.2 Социјална заштита

Декларирајќи дека социјалната заштита е фундаментална компонента на европските општества, Европската комисија ја дефинира социјалната заштита како: збир на колективни трансфери кои се дизајнирани да ги заштитат лицата од социјални ризици (социјалните ризици најчесто се однесуваат на: старост, пензионирање и зависност поврзана со староста, смрт на главата на семејството, инвалидност, болест, мајчинство, зависни/несамостојни деца, невработеност)⁷. Иако земјите членки ја задржуваат целосната одговорност за финансирање и организација на социјалната заштита, сепак Унијата преку својата легислатива влијае на тоа како фундаменталните принципи поставени во нејзините највисоки законски акти се применуваат во земјите членки.

Заложбите на Унијата во доменот на социјалната заштита датираат уште од 1959 година преку формирањето на координативен систем на шемите за социјална сигурност за работниците кои се движеа и работеа во земјите од Унијата. Сепак, посериозниот третман на социјалната заштита започнува многу подоцна. Овој домен поизразено влегува на агендата на Европската

⁷ “Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection” (2003) COM yyy.

унија со усвојувањето на Препораката за конвергенција на целите и политиките на социјалната заштита усвоени од страна на Европскиот совет во 1992 година⁸. Со оваа препорака, се напушта претходниот стремеж на Унијата за хармонизација помеѓу националните системи на социјална заштита и се воведува принципот на конвергенција. Идејата на принципот на конвергенција беше да се воспостават заеднички цели кои ќе ги раководат политиките на земјите членки, но истовремено не нарушувајќи ја нивната автономија.

Земајќи ги предвид заедничките социјални, економски и демографски предизвици кои се поставуваат пред системите на социјална заштита во Европа, во 1995 година Европската комисија предлага „Рамка за Европска дебата околу иднината на социјалната заштита“⁹. Оваа Рамка иницираше многу активна и интересна дебата помеѓу земјите-членки во текот на целата 1996 година, која се манифестираше преку низа конференции, писмени дописи и ад-хок средби помеѓу експертите и креаторите на политиката. Главните заклучоци од таа дебата, се однесуваат на: (1) укажувањето дека високоразвиените системи на социјална заштита претставуваат составен дел на Европскиот социјален модел; (2) зачувувањето на системите на социјална заштита означува нивно адаптирање кон променетите општествени услови, но без напуштање на основните вредности - солидарноста и кохезијата; (3) средствата за адаптирање на националните системи на социјална заштита мора да бидат координирани со процесот на европската интеграција, особено во контекст со единствениот пазар, Економско - монетарната унија како и прогресот кон европското граѓанство; (4) Европската унија треба да има улога на каталист во овозможувањето на земјите членки да учат од меѓусебните искуства (Европска комисија 1997).

⁸ Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies, OJ L 245 of 26 August 1992.

⁹ Communication from the Commission COM (95) 466 of 31 October 1995 “The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate”.

Во март 1997 година, Комисијата донесе уште еден документ - „Модернизирање и подобрување на социјалната заштита во ЕУ”, кој заклучи дека социјалната заштита не е економски товар, туку напротив продуктивен фактор која ја потпомага економската и политичката стабилност, како и ефикасноста и флексибилноста на европските економии. Истовремено, со овој документ се потврди дека целта на Европската социјална заштита не треба да е насочена само кон сиромашните, туку дека таа придонесува за подобрување на социјалната кохезија преку заштита на поголем број луѓе од низа ризици. Исто така, таа треба да ја фацилитира адаптивбилноста на пазарот на трудот и со тоа да ја помогне продуктивноста.

Во јули 1999 година, Европската комисија започна иницијатива во вид на предлог за „Концентрирана стратегија за модернизирање на социјалната заштита”. Со тоа, Комисијата придонесе да се отпочне продлабочена соработка во рамки на севкупната стратегија за модернизирање на социјалната заштита, која се базираше на четири главни цели:

(1) Работата да претставува платен и сигурен извор на приход¹⁰:

Како резултат на оваа препорака системите на социјалната заштита во земјите-членки ја заострија достапноста до бенифициите, ја зголемија активацијата на невработените во барање работа, воведоа промени во предвременото и инвалидско пензионирање кои претходно беа користени како замена за бенифициите за невработеност; беа воведени вонредни пензиски шеми, придонесоа за зголемување на приходот преку продолжувањето на бенифициите на одреден период по прифаќањето на работа, ги зголемија семејните престации особено во однос на продолжување на платеното породилно отсуство, помошни услуги за детска заштита и заштита на лицата со пречки во развојот¹¹.

(2) Пензиите да бидат сигурни а пензиските системи одржливи:

Мерките преземни во пресрет на оваа цел се разликуваа, вклучувајќи зголемување на официјалната возраст за пензионирање, зголемување на

¹⁰ “Concentrated Strategy for Social Protection”, (1999) COM, 347.

¹¹ “Report on Social Protection in Europe 1999”, (2000) COM, 163.

бројот на години во кој се контрибуирало кон системот како критериум за целосна пензија, намалување на пензиската исплата во однос на претходната заработка, поврзување на висината на пензијата со висината на уплатата/придонесите и креирање на специјални фондови за финансирање на идните трансфери.

(3) Промоција на социјалната вклученост:

Остварувањето на оваа цел беше преземена преку најразлични мерки, како: подобрување на достапноста до образованието и обуката, мерки за подобрување на условите за домување, подобрување на нивоата на здравствена заштита и социјални услуги. Иако трендот на активација од пасивни кон активни мерки беше промовиран, сепак висината на потрошувачката за пасивните мерки остана поголема во однос на активните.

(4) Обезбедување висок квалитет и одржлива здравствена заштита:

Најчест одговор од страна на земјите-членки во однос на оваа препорака се состоеше од лимитирање на порастот на здравствената потрошувачка поради нејзиниот ефект врз јавните буџети, но придружено со паралелно одржување на квалитетот и достапноста на услугите.

Во годините кои доаѓаа Унијата ја надополнуваше оваа стратегија со посебни документи кои најчесто се однесуваа на подобрување на услугите во однос на пензиите и здравственото осигурување. Но, соработката во рамките на социјалната заштита меѓу земјите-членки се здоби со поинтензивен тек по Самитот во Лисабон (2000) каде што беше инициран - *Опворениот метод на координација* (ОМК/ОМС). Овој метод се прифати како нов модел на меѓусебно усогласување на политиките и истиот од аспект на социјалната политика отпочна со примена во домените на вработување, пензии, социјална вклученост и здравствена заштита. ОМК служи како средство за ширење за најдобрите искуства и практики како и начин за постигнување на поголема конвергенција меѓу земјите-членки. Истиот е заснован на принципот на супсидијарност и ги вклучува следните карактеристики: (1) креирање на водичи од страна на Унијата, комбинирани со конкретен временски распоред за постигнување на целите

кои се предвидени со водичите на краток, среден и долг рок; (2) воспоставување на квалитативни и квантитативни индикатори и референтни точки поради споредување на најдобрите практики; (3) спроведување на водичите во националните и регионалните политики и (4) периодичен мониторинг, евалуација и колегијален преглед (peer-review) организиран како заеднички процес на учење.

1.4.2.1 ОМК и пензиите

За време на самитот на Европскиот совет во Лаекен, одржан во декември 2001 година, беа предложени неколку пошироки цели во доменот на пензиите кон кои земјите-членки треба да се стремат. Тие цели вклучуваат:

- Адекватност на пензиите: (1) обезбедување дека старите лица не се ставени во ризик од сиромаштија; (2) обезбедување пристап на сите индивидуи до соодветни пензиски аранжмани (државни и/или приватни) кои ќе им овозможат пристоен стандард на живеење; и (3) промоција на генерациската солидарност.
- Финансиска одржливост на пензиските системи: (4) постигнување на висок степен на вработеност преку реформи во пазарот на трудот, кои ќе бидат во согласност со Европската стратегија за вработување; (5) обезбедување пензиските системи да нудат поддршка на вработеноста помеѓу постарата генерација преку дестимулирање на раното пензионирање, преку укинување на казнувањето за продолжено учество на пазарот на трудот и по навршувањето на официјалната возраст за пензионирање и овозможување пензиските системи да нудат опција на постепено пензионирање; (6) одржливоста на пензиските системи треба да биде проследена со цврсти фискални политики; (7) обезбедување пензиските надоместоци да претставуваат фер-баланс помеѓу работниците и пензионерите, притоа внимавајќи придонесите да не претставуваат товар за работниците но, истовремено, тие да се на задоволително ниво за пензионерите; обезбедување дека државните и приватните пензиски системи овозможуваат ефикасност, достапност, мобилност и сигурност.

- Модернизација на пензиските системи согласно промените во економијата, општеството и кај индивидуите: (9) обезбедување компатибилност на пензиските системи со флексибилноста и сигурноста на пазарот на трудот; (10) ревизија на пензиските системи во однос на одржување еднаков третман помеѓу родовите согласно со законите на ЕУ; и (11) одржување на транспарентност и адаптибилност на пензиските системи поради обезбедување доверба помеѓу граѓаните¹².

1.4.2.2 *ОМК и здравствената заштита*

Врз основа на препораките од Советот во Лисабон, како и врз основа на дополнителните водичи и заклучоци на ниво на Унијата а во врска со спороведувањето на методот на координација во сите домени на социјалната заштита, Европската комисија во 2004 година ги предложи следните заеднички цели, поради поддршка на развојот на здравствените системи во Европа која се проширува:

- Обезбедување на пристап до здравствената заштита врз основа на принципите на универзалност, еднаквост и солидарност;
- Обезбедување сигурносна мрежа против сиромаштијата и социјалната исклученост кои произлегуваат од болести, несреќи, инвалидност или старост, како за носителите на здравствената заштита така и за нивните семејства;
- Промоција на висок квалитет на здравствена заштита поради подобрување на здравствената состојба и квалитетот на живеење на индивидуите;
- Гаранција за финансиска одржливост на достапна, високо-квалитетна здравствена заштита.¹³

¹² “Joint Report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on objectives and working methods in the area of pensions: applying the open method of coordination” (2001) COM 10672/01, Brussels.

¹³ “Modernizing Social Protection for the development of high quality, accessible and sustainable health care and long term care: support for the national strategies using the open method of coordination” (2004) COM, 304, Brussels.

1.4.2.3 ОМК и социјалната вклученост

Почетните политики на Унијата во однос на борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост покажува спорадичен раст, исполнет со декларативни заложби, мека регулатива но и недостаток на посеопфатна политичка тактика. Грите програми за намалување на сиромаштија кои беа консеквентно донесувани од 1975 до 1980 година; од 1985 до 1988 година; и од 1989 до 1994 година беа базирани на следните принципи:

- партнерство,
- меѓуагенциска стратегија,
- мултидимензионалност на проблемот,
- потреба за симултаност од економска и социјална интеграција,
- дополнителност и
- вклученост на групите на корисници.¹⁴

Овие програми за борба против сиромаштијата придонесоа за оформување на дефиницијата на Европската унија за сиромаштија, која што се однесува на релативната сиромаштија и ги дефинира сиромашните како „луѓе чии ресурси (материјални, културни, социјални) се толку ограничени што ги исклучува од минимално прифатениот начин на живеење во земјите во кои живеат”¹⁵. Операционализирано, ова означуваше дека сиромашни се оние чии приходи се под половина од просечниот приход во односната земја. Но, од 1998 година Унијата ги дефинира како сиромашни оние со нето приход под 60% од просечниот приход во конкретната земја (најчесто мерен според домаќинство).

Сепак, најголем исчекор во однос на политиките против сиромаштијата и промоција на социјалната вклученост беа иницирани преку Лисабонскиот европски совет, каде Унијата го вовеле отворениот метод на координација. Во однос на социјалната исклученост (паралелно со вработувањето), овој

¹⁴ Room, G. (1993) *Anti-Poverty Action Research in Europe*. Polity Press.

¹⁵ Council of Ministers of the European Communities, Decision of 19 December 1984.

метод има најсеопфатен досег, истовремено формирајќи заеднички цели, индикатори и мониторинг на истите.

Заедничките цели во доменот на социјалната вклученост, кои беа предложени од Комитетот за социјална заштита, се:

- фацититирање на вклученост во вработувањето и универзален пристап до правата, доброта и услугите;
- превенирање на ризиците од сиромаштија;
- помош на најзагрозените; и
- мобилизирање на сите релевантни фактори во оставарувањето на овие цели.¹⁶

Врз основа на овие заеднички цели, земјите членки изработуваат национални акциони планови за социјална вклученост (НАПСВ/NAPs/incl), а Европската комисија како резултат на националните акциони планови објавува Заеднички извештај за социјална вклученост.

Поради попрецизно остварување на овие цели, Самитот на Европскиот Совет одржан во Лаекен (2001) одобри 18 заеднички статистички индикатори (10 примарни и 8 секундарни), кои имаат за цел да ги покажат состојбите во следните четири домени: материјална сиромаштија, вработување, здравје и образование (Графикон бр.2). Прецизирањето на индикаторите базирани на релативната сиромаштија, овозможува споредби меѓу земјите-членки, како и комбинирање на овие индикатори со националните и меѓународните индикатори за апсолутна сиромаштија.

1.4.3 *Политика на трудот*

Порастот на проблематиките третиран од аспект на политиката на трудот на Европската унија го потврдува нејзиниот развоен тренд. На почетокот, трудовата политика се состоеше само од „централни“ теми за кои земјите-членки поедноставно можеа да најдат заедничко стојалиште како, на пример, во однос на слободното движење на работниците, здравје и заштита при работа и обука. Развојот на овие централни теми

¹⁶ “Fight against poverty and social exclusion – Definition of appropriate objectives” (2000) Brussels.

придружен со успехот на европската интеграција придонесе да се развијат и дополнителни домени на трудовата политика, кои се однесуваат на: работните услови и правата во работниот процес.

Графикон бр. 2 Социјални индикатори на Европската унија (за мерење на сиромаштијата и социјална исклученост)

ПРИМАРНИ ИНДИКАТОРИ

1. Удел на лицата со низок приход по приемот на социјални трансфери, каде прагот на нискиот приход е одреден како 60% од медијаната на националниот доход (според пол, возраст, најчестиот статус на активност, тип на домаќинство и имотен статус);
2. Дистрибуција на приходот (квинтилна мерка);
3. Застапеност (долготрајност) на ниските приходи;
4. Приходен јаз во однос на медијаната на нискиот приход;
5. Регионална кохезија;
6. Стапка на долгорочна невработеност;
7. Луѓе кои живеат во семејства каде нема вработени;
8. Лица кои рано го напуштиле образованието и не се вклучени во образование или стручно оспособување;
9. Очекувано траење на животот во моментот на раѓање;
10. Самоперцепција на здравствениот статус.

СЕКУНДАРНИ ИНДИКАТОРИ

11. Дисперзија на лица околу прагот поставен на 60% од медијалниот приход;
12. Удел на лица со низок приход во однос на одреден временски период;
13. Стапка на ниски приходи пред социјалните трансфери;
14. Дистрибуција на приходот (Џини коефициент);
15. Застапеност (долготрајност) на ниските приходи - базирана на 50% од медијалниот приход;
16. Удел на долгорочната невработеност;
17. Стапка на перзистентна долгорочна невработеност;
18. Лица со ниско образовно ниво.

Извор: European Commission, Eurostat, Working Group: "Statistics on Income and Social Exclusion", Indicators Approved at Laeken Council, December 2001, Doc.E2/IPSE/37 app.1.

1.4.3.1 Слободно движење на работнициите

Пристапот до вработувањето во земјите членки е едно од фундаменталните права кое произлегува од слободното движење на граѓаните и работниците во Европската унија, загарантирано со

темелните законски акти на Унијата¹⁷. Целта на ова право е да се отворат европските пазари за сите работници од Унијата, на тој начин комплементирајќи го развојот на единствениот европски пазар за добра, услуги и капитал. Правото на пристап до националните пазари на труд го вклучува правото на еднаков третман во однос на работните услови, како и правото на социјална, економска и културна интеграција на мигрантот - работник и неговото семејство. Правото на слободно движење на работниците е надополнето со системот на координација на шемите за социјална сигурност, како и системот за меѓусебно признавање на дипломите. Сепак, во практика ова право наоѓа на потешкотии во неговата поширока примена. Иако постојат варијации меѓу земјите-членки, се проценува дека помалку од 2 процента од работната популација во ЕУ ја сочинуваат лица кои потекнуваат од една а работат во друга земја-членка¹⁸. Поради подобрување на мобилноста на работна сила во ЕУ, Унијата се залага за подобрување на состојбите, преку: подобрување и адаптирање на правилата, поголема транспарентност на пазарот на трудот, зајакнување на обврските и соработката, подобрување на информациите и транспарентноста на правото за движење на работната сила, како и развој на иновативни проекти.

1.4.3.2 Здравје и заштита при работа

Како и правото за слободно движење на работниците, и политиката за здравје и заштита при работа претставува една од најраните и централни теми на трудовата политика на Унијата. Таа за првпат е спомената во основачките акти на Европската заедница, се оформува во 1970 година, а се здобива со статус на усвојување по пат на „мнозинско гласање” преку

¹⁷ - Regulation 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community (OJ L 257, 1968)
- Regulation 1408/71 and 574/72 on the application of social security schemes to employed persons, self-employed persons and members of their family moving within the Community (updated version OJ L28, 1997)
- Regulation 1251/70 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State (OJ L 142, 1970).
- Directive 360/68 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of the Member States (OJ L 257, 1968)

¹⁸ Извор: Директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности „Вовед во слободното движење на работниците”
http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/intro_en.htm,

Единствениот европски акт. Денес овој домен го сочинуваат релативно технички и административни политики, како определување на дозволено ниво на азбест и олово на работното место, заштита за атипични работи како и регулирање на работното време (Gayet, 2000, стр. 72).

1.4.3.3 Работни услови

Првите активности на Унијата во доменот на работните услови се воспоставија преку Програмата за социјална акција од 1974 година. Оваа програма ја повика Европската заедница да воспостави акциона програма за работниците насочена кон хуманизација на нивните животни и работни услови, со посебен осврт на постепеното елиминирање на физичкиот и психичкиот стрес кој постои во процесот на трудот. Иако Заедницата не произлезе со ваква акциона програма, таа сепак во 1976 година ја формираше Фондацијата за подобрување на животните и работните услови. Подоцнежната експанзија на активностите во овој домен се должеше на Социјалната повелба, како и Програмата за социјална акција од 1989 година. Од нив произлегоа значајни директиви на Унијата, како: Директивата за доказот за вработување (91/533/ЕЕС), која вклучуваше: идентификација на работникот и работодавецот, местото на работа, работното место, видот на работа, должина на работењето, прецизирање на периодите за одмор, обврските во однос на прекин на работата, иницијална плата и бројот на работни часови; Директивата за бремените работнички (89/391/ЕЕС), која вклучуваше: процена на ризиците на работното место во однос на бремените работнички, преземање на чекори за отстранување на тие ризици, информирање на работничките за ризиците и преземените активности, необврзаност за нојно работење на бремените работнички, определување на периоди на отсуство поради лекарски прегледи, обезбедување на 14-неделно породилно отсуство како и заштита на работното место за време на породилното отсуство; Директивата за работното време (93/104/ЕС), која вклучуваше: минимум дневен одмор од 11 консекутивни часа; дополнителен одмор во текот на денот од 6 часа; минимум период за одмор од 24 часа во текот на неделата; максимум 48 часа неделно работно време, како и четири недели платен

годишен одмор; Директивата за млади работници (94/33/ЕС); Директивата за работници на привремена работа надвор од својата земја (96/71/ЕС); како и Директивата за работници на атипични работни места (97/81/ЕС). По ваквата инцијална посеопфатна застапеност на работните права на агендата на Унијата, во периодот по 90-тите години Унијата го намали интензитетот на регулирање во овој домен и се задржа само на консолидирање и обновување на постојните предлози и директиви.

1.4.3.4 Права во работниот процес

Правата во работниот процес на ниво на Унијата се легислативно загарантирани преку трите директиви, кои произлегоа од Програмата за социјална акција од 1974 година. Директивата за колективни (структурни/технолошки) отпуштања (75/129/ЕС) ги постави минимум потребните критериуми за консултација помеѓу претставниците на работниците, работодавците и јавните власти пред да се случат отпуштањата. Идејата беше зад оваа Директива да се воспостави комуникација меѓу работниците и јавните власти во однос на процесот на економско реструктуирање, со цел да се заштитат правата на работниците и да се овозможи полесен процес на реструктуирање (Gayet, 2000). Директивата за стекнати права (77/187/ЕС) се заложи за: обезбедување на автоматски трансфер на работната врска меѓу стариот и новиот работодавец, заштита на работниците од отпуштање од страна на новиот работодавец, исклучително поради промена на работодавецот, обврска на работодавците да ги информираат работниците во случај на промена или трансфер на раководството. Директивата за несолвентност (80/987/ЕЕС) се покажа како најслаба и најневлијателна. Таа беше насочена кон правата на работниците во несолветните фирми. Истата воспоставуваше обврска за работодавците да ги исплатат преостанатите плати на работниците, како и обврска за земјите-членки да гарантираат дека неплатените придонеси за социјални трансфери од страна на несолветните работодавци нема да го загрози можностите за бенифиции на невработените или бенифициите во случај на старост (пензиите).

Сепак, обврските од оваа Директива претходно веќе постоеја и беа материјализирани во легислативите на земјите-членки.

1.4.4 Социјален дијалог

Меѓусебните консултации на работниците и работодавците на ниво на Унијата се развиваше врз моделот кој веќе претходно постоеше во земјите членки. Тоа значеше дека типот на социјален дијалог беше моделиран врз напредните (континентални) европски искуства, кои се карактеризираат со висок интензитет на преговарање и одлучување, како и нивно значително влијание во домените од меѓусебна важност на работниците и работодавците. Овој модел е во спротивност со практиката на Соединетите Американски Држави, а истовремено несвојствена за искуствата во Велика Британија. Институционализирањето на социјалниот дијалог на ниво на Унијата се случи со оформувањето на Економско - социјалниот комитет (ЕСК), кој го сочинуваат: работодавци, синдикати и други (фармери, занаетчиски професии итн). Во периодот на 80-тите и 90-тите години, социјалниот дијалог доби во интензитет и од страна на одреден број аналитичари беше виден како предвесник на создавањето на евро-корпоративизмот (Falkner, 1998). Сепак, анализата на ефективноста на социјалниот дијалог покажува на подеднакво постоење на негови позитивни и негативни страни. Од позитивен аспект, може да се истакнат: зголеменото влијание на Европската конфедерација на синдикати и Унијата на конфедерации на индустријалци и работодавци во Европа, институционализирање на социјалниот дијалог преку ревидирањето на Договорите од Мастрихт и Амстердам, како и придонесот на Европската комисија за промовирање на социјалниот дијалог. Сепак, одредени слабости можат да се забележат преку неефикасноста на водечките организации на работниците и работодавците, законските претпоставки за ексклузивната природа на членството во социјалниот дијалог, зависноста на промоција на социјалниот дијалог од Европската комисија и конечно слабата ефикасност на социјалниот дијалог во произведување на позначајни законски ефекти и рамковни договори. Сепак, социјалниот дијалог

претставува значајна инстанца за трудовите односи на ниво на Унијата, и истиот има предуслови за понатамошен раст и зголемена ефикасност.

1.4.5 Координација на шемите за социјална сигурност

Воспоставување на координативен систем на социјална сигурност меѓу земјите-членки на Унијата укажува на потребата лицата кои се движат и работат во Унијата да бидат заштитени од основните социјални ризици во случаи кога ја напуштаат својата матична земја. Сепак, сите граѓани не се заштитени со одредбите на Унијата. Граѓаните кои се жители на земјите-членки на Унијата и кои спаѓаат во категоријата социјално заштитени се:

- вработени и само вработени лица кои се или биле осигурени согласно легислативата на една од земјите членки,
- службениците во јавните власти,
- студенти,
- пензионери и
- членови на семејството или преостанатите членови од домаќинството во случај на смрт на носителот на правото, без разлика на нивната националност.

Граѓани кои не се покриени согласно одредбите на Унијата, се:

- лица кои не биле или не се моментално покриени со националниот систем на социјално осигурување, и кои не биле или повеќе не се сметаат за членови на семејството на вработените, самовработените или пензионерите (неактивните лица) и
- граѓани на трети земји, кои не се членки на Европската унија.

Социјални ризици и трансфери кои се покриваат, согласно националните легислативи, се:

- болест и мајчинство,
- несреќа при работа,
- професионални заболувања,
- инвалидност,
- старост,

- бенифиции за семејството по смртта на носителот на правото,
- грантови во случај на смрт,
- бенифиции во случај на невработеност и
- семејни бенифиции.

Ризици кои не се покриваат согласно одредбите на Унијата, се:

- социјална и медицинска помош: ова се бенифиции кои се даваат врз база на проверка на ресурсите и не се поврзани со ни една од претходните категории,
- бенифиции за жртви од војна или нејзините последици и
- бенифиции поврзани со шемите за предвремено пензионирање, за кои може да постојат дополнителни одредби на Унијата¹⁹.

Поради прецизирање на специфичните услови, права и бенифиции во доменот на социјалната сигурност, одредбите на Заедницата во продолжение многу детално и таксативно ги наведуваат посебните клаузули, кои важат за специфичните случаи и права.

Воспоставувањето на ваков координативен систем на Унијата не означува нејзино директно интервенирање во домените на социјалната сигурност, туку само индиректно инволвирање преку координирањето на националните системи и обезбедување на нивна достапност до поголемиот дел на граѓани во Унијата. Причините за ваквиот пристап произлегуваат пред сè од традицијата, важноста но и разликите помеѓу системите на социјалната сигурност во Унијата, кои се чини е невозможно да бидат синхронизирани во поголема мера, ниту пак заменети со еден единствен систем на социјална сигурност кој би функционирал на ниво на целата Европска унија.

1.4.6 Родова еднаквост

Интересот на Унијата за поставување на родовите прашања на Агендата на Унијата која датира околу 1970 година претставува резултат на повеќе

¹⁹ “Community provisions on social security: your rights when moving within the European Union” (1999) Brussels: European Commission.

фактори: зголеменото влијание на „вториот бран“ феминистички движења во Западна Европа, ефективната организација на женските лоби групи на ниво на Унијата, економската трансформација на семејните структури, зголеменото учество на жените на пазарот на трудот, како и можноста и мотивацијата на Европската комисија, Парламентот и Европскиот суд за правда да ја развиваат и промовираат родовата политика (Geyer, 2000). Цврстата регулатива и директивите во овој домен вклучуваат: борба против дискриминацијата на родова основа, промоција на еднакви можности и еднаков третман на жените во процесот на вработување, обезбедување на еднаква висина на плати меѓу мажите и жените, еднаков третман во доменот на професионалните шеми за социјално осигурување, подобрување на здравствениот и сигурносниот статус во рамките на работните услови на жените за време на нивната бременост и сл. Како што може да се забележи, родовите прашања иако успеаја да се изборат за нивно легислативно институционализирање на ниво на Унијата, сепак тие ја делат судбината на севкупната Европска социјална политика, па така истите најчесто се регулирани во доменот на еднаквоста на пазарот на трудот.

1.5. Редистрибутивни механизми на Европската социјална политика

Меѓу декларираните цели на Европската унија спаѓа и промоцијата на економската и социјалната кохезија, преку намалување на нееднаквостите помеѓу различните региони и социјални групи во Унијата. Оваа класична редистрибутивна цел Унијата ја операционализира преку четири структурални фондови.

- Европски социјален фонд (ЕСФ/ESF), креиран во 1958 година;
- Европски земјоделски фонд за раководење и гарантирање (ЕЗФРГ/EAGGF), креиран во 1962 година;
- Европскиот регионален развоен фонд (ЕРРФ/ERDF), креиран во 1975 година; и
- Финансиски инструмент за рибарство (ФИР/ФИФГ), креиран во 1994 година.

Како дополнение на структуралните фондови, во 1994 година беше креиран и Кохезивниот фонд, како дел од имплементацијата на Договорот од Мастрихт а поврзан со специфичните цели на Економско монетарната унија (ЕМУ/EMU).

Структуралните фондови и особено Европскиот социјален фонд претставуваат финансиски ’рбет на социјалните и регионалните политики на Европската унија. Сепак, мора да се истакне дека и покрај тоа што овие фондови имаа за цел социјална интеграција, средствата кои од нив се редистрибуираат не се засновуваат на граѓански статус. Европскиот социјален фонд и Европскиот регионален развоен фонд ги дефинираат можните корисници на ресурсите како специфични функционални актери - трудот, капиталот и локалните региони, во предвидените конкретни области. Иако функционирањето на структуралните фондови на Унијата има за цел да се бори против регионалните економски и социјални нееднаквости, сепак не сите земји членки на Унијата подеднакво го одобруваат нивното постоење. За побогатите земји-членки и оние кои повеќе ги финансираат отколку што ги користат, овие Фондови претставуваат начин за „поткупување” на помалите земји членки за прашањата поврзани со европската интеграција. За помалите и економски посиромашни земји на Унијата, овие фондови претставуваат надополнување на нивните регионални политики, како и компензаторен механизам за трошоците кои произлегуваат од европската интеграција. Како што заклучуваат Keating и Hooghe: ”фондовите претставуваат социјална компензација за губитниците во процесот на економско реструктурирање, како и инструмент за легитимизирање на европскиот проект во региони каде поддршката инаку би изостанала” (1996, стр.223).

1.5.1 Европски социјален фонд

ЕСФ како структурален Фонд има најдолга традиција која отпочнува во 1957 година, кога е формиран со Договорот од Рим. Оттогаш, Фондот има поминато низ повеќе развојни фази поради излегување во пресрет на

социјалните и економските случувања како и промените во политичкиот карактер на Унијата.

Табела бр. 2 Развој на структуралните фондови, 1975-2006

Година	Милиони ЕКИ/ЕВРА	% од буџетот на ЕУ
1975	257 Еки	4.8
1981	1,540 Еки	7.3
1987	3.311 Еки	9.1
1992	18,557 Еки	25.0
1998	33,461 Еки	37.0
2002	30,865 Евра	30.0
2006	41,250 Евра	39.0

Извор: David, A. (2000) "Cohesion and Structural Funds" во Policy Making in the European Union, Oxford: University Press.

Со големата реформа која се усвои во 1988 година, Комисијата воспостави четири принципи за функционирање на структуралните фондови, со што радикално се смени претежно изолираниот начин на функционирање на ЕСФ, интегрирајќи ја неговата работа со целите на економската и социјалната кохезија. Четирите принципи за имплементација на структуралните фондови вклучуваат:

- *Концентрација* на ресурсите на лимитиран број на цели и на најнеразвиените региони;
- *Партнерство* со сите земји-членки во текот на сите фази на креирање, имплементирање, мониторинг и евалуација на операциите;
- *Програмирање* на активностите преку глобален и кохерентен пристап;
- *Дојолнишелнос* на ресурсите на Структуралниот фонд: ова е технички термин кој се однесува на фактот дека грантовите не треба да бидат користени поради целосно заменување на националните фондови (Европска комисија, 1999, стр.18).

Европскиот социјален фонд својот стремеж кон намалување на разликите во животниот стандард меѓу луѓето и регионите во Унијата го реализира преку следните цели:

Прва цел: Промоција на развојот на:

- регионите чиј БДП по жител е под 75% од просечниот БДП во Унијата;
- оддалечените региони (како Француските прекуморски провинции, Азорес, Мадеира и Канарските Острови);
- ретко населените региони во Северна Шведска и Финска;

Втора цел: Обезбедување поддршка за:

- областите кои се приспособуваат на промените во индустријата и секторот за услуги;
- руралните области кои се во процес на опаѓање;
- урбаните области кои се соочуваат со проблеми;
- економски опустошени региони кои се зависни од рибарство.

Трета цел: Финансирање насочено за адаптирање и модернизирање на политиките и системите за образование, обука и вработување. Оваа цел ја покрива популацијата која не е покриена со првата цел²⁰.

Приоритетите пак на Фондот, на коишто операционалните програми треба да се фокусираат се поделени во пет домени:

- Развој на активни политики за борба против невработеноста, превенција на долгорочната невработеност и поддршка за оние кои првпат или повторно влегуваат на пазарот на трудот;
- Промоција на социјална вклученост и еднакви можности за сите;
- Развој на образованието и обуката како дел од политиката за континуирано образование;
- Промоција на обучена, вешта и адаптивна работна сила, грижа за иновациите во работната организација, поддршка на претпримништвото и креирањето на работни места, како и поттикнување на човековиот потенцијал преку истражувањето, науката и технологијата;
- Подобрување на учеството на жената на пазарот на трудот (Европска комисија, 1999, стр. 21).

²⁰ Извор: Европски социјален фонд: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/faqs-en.htm#faqs

Во 2000 година отпочна нов седумгодишен период за Фондот, во кој неговите ресурси примарно се насочени кон исполнување на целите на европската стратегија за вработување. Финансирањето од страна на Фондот се базира на приоритетите кои се истакнати од страна на земјите членки во нивните национални акциони планови за вработување.

Сепак, подетално анализирајќи ги алокациите на фондовите може да се заклучи дека тие претставуваат индиректно финансирање на цели кои се заеднички со Европската социјална политика. Истите не можат да се поистоветат со механизмите за финансирање на националните социјални политики, па затоа и покрај присуството на фондовите како ЕСФ, сè уште е неодминлива забелешката дека наднационалната социјална политика не може да се развие сè додека не се појават вистински редистрибутивни механизми кои би ги финансирале социјалните цели врз основа на концептот на граѓанството.

1.6 Европски социјален модел: декларативна заложба или пат кон Европска социјална држава

Врз основа на постојниот спектар на социјалната политика на ниво на Унијата, како и врз основа на поединечните искуства на социјалните држави во Европа (кои се земји членки на ЕУ), теоретичарите и практичарите на Европската социјална политика во 1990 година го развија концептот - Европски социјален модел (ЕСМ/ЕСМ). Истиот се однесува на постоењето на солидарна форма на капитализам, кој е доволно силен за да излезе во пресрет на предизвиците на економската конкуренција, но модел кој истовремено ја поддржува универзалната социјална сигурност, но и модел кој во поново време става нагласок на активните политики на социјална заштита. Апологетите гледаат на Европскиот социјален модел како на материјализирање на основните вредности на модерна Европа: слобода, еднаквост и обединување, истовремено инсистирајќи и на ефикасност и на еднаквост во социјалното пазарно стопанство. Критичарите пак од друга страна, истакнуваат дека дарежливите европски социјални држави имаат акумулирано голем број на ригидности на пазарот

на трудот, кои индиректно го спречуваат флексибилното приспособување и кои го кочат неопходниот развој на економијата и вработувањето.

Основните елементи на Европскиот социјален модел според Хоџ и Хов се состојат во: фокус врз вработувањето како клуч за понатамошна социјална и економска интеграција, заложба за постигнување на минимум стандарди на работните места, како и стремеж за постигнување на конвергенција помеѓу социјалните политики на земјите членки (Hodge и Howe, 1999). Но, според Charon и Euzeby, стремежот за конвергенција на национално-социјалните политики се соочува со голем број предизвици. Бидејќи Европската унија е конструирана според либералниот економски модел кој се базира на динамиката помеѓу пазарот и слободната конкуренција, пазарот претставува оптимален инструмент за регулација. На тој начин, Европскиот социјален модел е изложен на ризикот од „надолна“ конвергенција (2002, стр. 42).

Сепак, се поставува прашањето како различните модели на социјална држава кои постојат во Европската Унија успеваат да егзистираат заедно во социјална Европа? Колку тие се разликуваат од Европскиот социјален модел? Одговорот на тоа прашање неминовно наметнува неопходност од анализа на различните режими на социјална држава во Европската Унија.

Следејќи го историскиот развој на социјалните држави, една од почетните операционализации на режимите на благосостојба става акцент на припадноста кон Бизмарковиот или Беверицовиот модел. Бизмарковиот социјален модел кој потекнува од Германија (1983) е базиран на: принципот на социјално осигурување, придонеси (котизации) како главен механизам за финансирање на социјалната заштита, социјални права кои потекнуваат главно од пазарот на трудот, доминантност на учеството на работниците и работодавците во администрирањето на фондовите за социјално осигурување (независно и самостојно од државата), како и државна улога која е базирана на супсидијарност. Согласно овие карактеристики, првите шест земји основачи на Европската Унија беа

одбележани како претставнички на овој модел, што истовремено придонесе за оформување на принципот (стремежот) - хармонизација на социјалните политики, бидејќи припадноста на еднороден социјален модел овозможуваше лесна транспозиција на идентични социјални цели и идеи. Бевериџовиот модел пак, кој потекнува од Велика Британија (1942), се карактеризира со следните принципи: универзалност на покриеноста со социјална заштита, однаочување како главен механизам на финансирање на социјалната заштита, централизирано администрирање на социјалната заштита со минимална вклученост на останатите социјални партнери. Иако Велика Британија, Шведска, Данска и Норвешка иницијално ги оформија своите социјални стратегии согласно овој модел, сепак подоцна тие развија дивергентни социјални режими, каде што Велика Британија денес е претставена како либерален модел на социјална држава, додека Скандинавските земји се претставници на универзалниот/солидаристички модел.

Друга, мошне цитирана но и критикувана типологија на социјалните држави е онаа на Госта Еспинг Андерсен (1990), тростепена таксономија (базирајќи се на претходните класификации конструирани од Титмус во 1958 и Виленски во 1975 година), која ги воведува следните три типа на социјални режими: (1) либерален, каде доминира помош врз база на проверка на ресурсите, скромни универзални трансфери и скромни планови за социјално осигурување (од сите земји во ЕУ, само Велика Британија согласно промените по владеењето на Тачер, е одбележана како земја која е најблиску до карактеристиките на овој режим); (2) конзервативно-корпоративен модел, каде покриеноста е поврзана со постигнување и одржување на целосната вработеност, и каде од Црквата и традиционалниот фамилијаризам се очекува да ги обезбедуваат своите членови (Австрија, Франција, Германија и Италија се претставници на овој модел во ЕУ), како и (3) социјал-демократскиот модел, базиран на принципите на универзалност, промоција на еднаквост од највисок стандард, како и јавно обезбедување на бесплатни услуги наместо парични трансфери (претставници се Скандинавските земји).

Недостатокот од вклученост на земјите од Јужна Европа во рамки на овие типологии придонесе за конструкција на посебен модел наречен рудиментиран (Leibfried, 1992), или фамилијаристички/Медитерански модел (Fettera, 1996; Rhodes, 1997), кој го карактеризира недостаток од сеопфатни социјални услуги, патерналистичка и централизирана државна заштита, високо фрагментиран и корпоративен систем на поддршка на приходот, придружен со низок степен на државно обезбедување на социјалната заштита и комплициран/нејасен микс помеѓу јавните и приватните актери и институции (земји претставници на овој модел од ЕУ се: Италија, Шпанија, Португалија и Грција).

Во последно време, особено по влезот на 10те нови земји членки во ЕУ, се јавува теоретска преокупација за дефинирање на социјалните држави од Централна и Источна Европа. Овие тенденции придонесоа за изведување на заклучокот дека пост-комунистичката социјална политика се карактеризира со недоволно развиена социјална заштита, проблеми со социјалната кохезија како и ниско учество од страна на граѓанското општество (Ferge, 2001; Vaughan-Whitehead, 2003). Основното стравување кое се истакнува дека доаѓа од овие земји е нивната волја и поддршка да “имплементираат нео-либерални реформи на радикален начин кој е некарактеристичен за Европските држави, ризикувајќи ја на тој начин иднината на социјална Европа во ново-проширената Унија” (Vaughan-Whitehead, 2003: 498).

Приказот на различните модели на социјални држави во Унијата упатува на заклучокот дека конвергенцијата на различните национални социјални политики, како и прифаќањето на еден единствен Европски социјален модел се чини невозможен. Во тој контекст, говорејќи за опортуноста на Европскиот социјален модел, Клајман истакнува дека “заради разликите помеѓу социјалните држави во Европа неможе да се зборува за еден, туку за повеќе Европски социјални модели”. Според него Европската социјална политика се обидува да го креира Европскиот социјален модел врз база на два пристапи, и тоа а) синтетизирање на аспекти од различните модели во

Европа и б) наметнување на еден модел кој ќе биде заеднички за сите (2002, стр.58). На тој начин се доближуваме до идеите за оформувањето на Европска социјална држава. Судејќи според моменталните иницијативи на Унијата во социјалната политика се чини дека два модела или нивна комбинација се генерално преферирани, а тоа се: социјал-демократскиот и корпоративистичкиот социјален модел.

Сепак, постоењето на униформна Европска социјална држава сè уште се чини далеку од реалноста, особено земајќи ги предизвиците кои доаѓаат со проширувањето на Унијата, односно влегувањето на држави со понеразвиени и поразлични системи на социјална заштита.

1.7 Заклучоци

Прегледот на развојот на Европската социјална политика, согледан низ нејзиниот легислативен, институционален и тематски опсег дозволува да се изведат повеќе заклучоци, врз основа на почетно поставените претпоставки.

- Доцната појава и развој на Европската социјална политика претставува резултат на повеќе фактори: (1) причините од *економски карактер* укажуваат дека Унијата примарно се формира поради здружување и зголемување на меѓусебните економски потенцијали. Согласно на тоа, од почетокот на постоењето на Европската заедница до денес, акцентот на економските цели и содржини претставува приоритетен ангажман и фокус на интерес на Унијата, кој придонесува социјалната политика да биде потисната и ставена во втор план, и истата да се користи како надополнување на исполнувањето на економските цели. Дури и кога Европската социјална политика успева да земе поцентрално место, нејзиното третирање е примарно, фокусирано на обезбедување на социјалните права на работниците на пазарот на трудот, притоа изолирајќи се од нивно проширување врз основа на граѓанскиот статус; (2) *социјалните мотиви*, исто така, се дополнителен фактор за подоцнежен развој на наднационалната социјална политика. Имено, од периодот на формирањето на Унијата до средината на 80-тите години,

земјите кои се членки на Унијата не се соочуваат со поголеми социјални проблеми, а и онаму каде што постојат истите успеваат да се надминат благодарение на високиот економски раст, кој обезбедува подаржлива национално-социјална заштита. Придружено на ова е и значителното влијание на национално-социјалните држави кои во периодот по Втората светска војна до средината на 80-тите години го доживуваат својот најголем бум. Тоа ќе биде дополнителна причина зошто наднационалната социјална политика нема да успее да ја извојува борбата со национално-социјалните политики, кои и денес го имаат приматот и успеваат да задоволат најголем број од социјалните побарувачки; (3) конечно, *политичките интереси*, исто така, го условуваат доцниот развојот на Европската социјална политика. Ветувањата на политичките партии за обезбедување социјални права на своите граѓани се покажало дека има многу поголем ефект за време на националните избори, користејќи ја на тој начин социјалната политика како заложник за добивање на политички мандат. Прелевањето на социјалните права на наднационално ниво би придонело политичките интереси да изгубат еден значаен аргумент во борбата за политичка превласт во своите земји. Консеквентно, залагањата на политичарите за Европската социјална политика се резултат на претпазливо, ненаметливо и содржински ограничено развивање на наднационалниот социјален курс.

- Засновувањето на Европската социјална политика претежно врз „меката“ легислатива претставува индиректен начин за постигнување на конвергенција на целите меѓу национално-социјалните политики. Имено, согледувајќи ги ефектите од поставеноста на Европската социјална политика во примарната „цврста“ легислатива на Унијата, видно е дека тој метод придонесува за поголемо блокирање отколку проширување на истата (каде како пречки се појавуваат - можноста за вето, едногласното изгласување, изземањето на одредени земји од потпишувањето на Договорите и сл.). Но, постепениот пораст на „меката“ легислатива, каде од земјите не се бара директна хармонизација, туку повеќе усогласување на целите во социјалните политики, кои можат да бидат постигнати со сопствени инструменти и врз база на сопствените искуства, укажува дека

земјите-членки имаат поголема тенденција истите да ги прифаќаат и применуваат. Ваквиот ненаметлив статус на „меката“ легислатива придонесува индиректно да се прошири влијанието на Европската социјална политика, а со тоа да се постигне и конвергенција на целите во национално-социјалните пристапи. Примерот на Европската стратегија за вработување укажува на ваквиот ефект, како на наднационално така и на национално ниво.

- Зголеменото влијание на одредени наднационални институции (актери) придонесува за проширување на тематскиот опсег и поголемо наметнување на наднационалната социјална политика. Оваа констатација може да се согледа преку влијанието на Европската комисија и Европскиот суд за правда, кои сакајќи да ги прошират своите ингеренции и влијание, го зголемуваат бројот на нивните предлози и одлуки во домените на Европската социјална политика. На тој начин, овие актери директно се поставуваат како бранители на Европската социјална политика наспроти националните интереси кои примарно ги брани Советот на министри. Нивните наднационални залагања ги надминуваат националните интереси, што од аспект на „борбата“ на Европската социјална политика со онаа на национално ниво може само да има позитивен ефект во полза на правата.

- Конечно, севкупното третирање и наметнување на Европската социјална политика придонесува за оформување на концептот - Европски социјален модел. Сепак, анализата на ефектите од истиот укажува дека тој претставува само наднационална декларативна заложба, и модел кој поради различностите и спецификите на различните социјални држави, сè уште не може да ја надмине доминантноста на социјалната политика на национално ниво.

ГЛАВА ВТОРА

2. ДИСЕМИНАЦИЈА НА ЕВРОПСКАТА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Анализата на Европската социјална политика покажа дека истата се темели на „мека легислатива“, која има тесен опфат и чиешто раководење е поделено помеѓу повеќе наднационални институции. Сепак, нејзиното спроведување во практика и нејзината дисеминација не е резултат само на легислативните и институционалните обележја кои ѝ се иманентни, туку дифузијата и адаптацијата на Европската социјална политика може да биде резултат на други комбинирани директни и индиректни процеси и механизми, кои понекогаш се независни од социјалните цели на Унијата. На тој начин, дисеминацијата во овој труд подразбира процес на дистрибуција, дифузија или ширење на Европската социјална политика во национални рамки.

Стремејќи се да го согледа начинот и ефектите на/од спроведувањето на Европската социјална политика, ова поглавје ќе направи осврт на: 1) процесите кои придонесуваат за дистрибуција на Европската социјална политика; 2) механизмите со кои ЕСП се имплементира во национално-социјалните политики како и 3) ефектите од овие процеси и механизми, согледани подеднакво преку: а) можните нивоа на приближување и оддалечување на национално-социјалните политики во Унијата и б) конкретните ефекти во старите (ЕУ15) и новите (ЕУ10) земјичленки на Унијата.

На тој начин, ќе бидат анализирани одреден број претпоставки: (1) зголемувањето на бројот на интегративни процеси меѓу Унијата, позитивно влијае врз дисеминацијата и адаптацијата на Европската социјална политика во земјите-членки и кандидати; (2) инструментите кои ја афирмираат и дисеминираат Европската социјална политика доживуваат поголем подем, и истите претставуваат ефективни механизми за дополнување на отсуството на поцврста законска основа; и (3) ефектите од дисеминацијата на Европската социјална политика

покажуваат поголемо влијание во новите земји-членки, отколку во постарите.

2.1 Процеси на дисеминација на Европската социјална политика

Прифаќањето на Европската социјална политика во национални рамки може да се јави како резултат на повеќе фактори: (а) директно влијание на Европската унија во доменот на социјалната политика; (б) индиректни влијанија предизвикани од економските или политичките интегративни потреби на Унијата; (в) зголемување на наднационалните институционални ингеренции во национално-социјалните политики; и (г) национален интерес кон навремено приближување и хармонизирање со Европското законодавство и наднационалните стандарди и норми. Првите три типа на влијание може да се дефинираат како „влијание одозгора“, додека пак последниот, поради примарноста на иницијативите и ангажманот кои доаѓаат од самите земји, може да се нарече „влијание одоздола“. Со цел да се согледаат начините, инструментите и ефектите од различните типови влијание, во продолжение ќе биде направена анализа на позначајните процеси, механизми како и ефектите кои придонесуваат за дисеминација на Европската социјална политика. Притоа, неопходно е да се напомене дека анализираните видови процеси исклучително не се насочени кон социјалните политики, и истите можат да бидат предмет на влијание и во други политики и сфери.

2.1.1 Позитивна интеграција

Позитивната интеграција се јавува како резултат на директното влијание на Унијата во социјалните политики, а произлегува од обврските кон Унијата, кои пропишуваат одреден институционален модел кон кој мора да се приспособат националните аранжмани, при што националната дискреционост е лимитирана. Во рамките на овој процес, политиките на Унијата експлицитно се насочени кон заменување на постојните национални регулаторни аранжмани, што предизвикува редизајнирање и реформулирање на актуелните домашни регулативи. Според Шелкле, постигнувањето на позитивната интеграција е многу тешко, бидејќи

земјите/владите секогаш се повеќе наклонети кон признавање и одржување на разликите, отколку кон откажување од делови од својата национална регулативна рамка (Schelkle, 2003). Сепак, истиот автор говори дека преку Отворениот метод на координација се постигнува блага форма на позитивна интеграција, особено во доменот на политиките за социјална вклученост, каде земјите-членки успеаја да усвојат заеднички индикатори и заеднички цели во однос на оваа политика. Исто така, преку позитивната интеграција, се овозможува вината за одредени непопуларни реформи во социјалните политики да се префрли на ниво на Унијата. На пример, намалувањето на дарезливоста на бенифициите за долгорочно невработените може да се чини помалку строга, доколу преку ОМК се увиди дека истите придонесуваат за намалена мотивација за вработување кај долгорочно невработените. На тој начин, позитивната интеграција им овозможува на земјите „двостепена игра“ (Putnam, 1988), во која ЕУ нема да биде само изговор за непопуларните реформи, туку и инструмент за соочување со несигурностите во реформскиот процес (Schelke, 2004). Исто така, хармонизацијата на национално-социјалните политики преку усвојувањето и усогласувањето на *acquis communautaire* претставува форма на позитивна интеграција. Социјалниот *acquis* на директен начин ги надополнува или менува постојните национални регулативи во социјалната политика, и истиот индиректно може да придонесе и за воспоставување на нова институционална рамка за раководење на ново-изменетите социјални политики.

2.1.2 Негативна интеграција

Негативната интеграција претставува процес на „дерегулација“, кој е насочен кон отстранување на бариерите во меѓународната трговија и конкурентноста. По пат на негативна интеграција формиран е Европскиот единствен пазар (ЕЕП/SEM), како и Европските политики за конкурентност. Овие политики примарно вклучуваат аболиција на националните стандарди и правила, поради што и се нарекуваат дерегулативни. Отстранувањето на пречките главно се применува во три домени, и тоа во отстранување на физички, технички и фискални бариери

(Nix, 1999). Отстранувањето на физичките бариери може да се однесува, на пример, на намалување на контролата поради полесен проток на добрата и луѓето. Така, во 1991 година на предлог на Европската комисија, се намалија формалностите меѓу земјите-членки околу царинските процедури, вклучувајќи намалена инспекција и намалување на неопходните документации. Техничката хармонизација пак, се однесува на една воопштена категорија како на пример, доколку одреден производ или услуга ги задоволува техничките стандарди во една земја-членка, нивното признавање и продавање е автоматско и во другите земји-членки. Конечно, намалувањето на фискалните бариери, кое директно се однесуваше на потребите на економската интеграција, вклучува, на пример, елиминација на дефицитите во јавниот сектор.

Сите овие видови на негативна интеграција имаа индиректно влијание во национално-социјалните политики. Консеквентно, тие не придонесоа за создавање нов модел, регулатива или институционална рамка, туку потребата од нивно спроведување индиректно влијаеше врз промените во нивоата на обезбедување на национално-социјалните политики како и врз потенцијалните корисници. На тој начин, во доменот на социјалните политики беше овозможено стекнување - нови права, како на пример: врз база на слободното движење на трудот, резиденцијалните права беа проширени врз неработниците (како студентите и пензионерите), припадниците на други националности се стекнаа со право на државни субвенции и социјални бенифиции во земјата-членка во која престојуваат, потоа дојде до меѓусебно признавање на образовните и професионалните квалификации и сл. Од друга страна пак, потребата од намалување на јавните дефицити, односно нивно усогласување со просеците во земјите-членки на Унијата, придонесе голем број социјални бенифиции, обезбедувани од државите, да станат предмет на укинување. Ова особено имаше влијание во земјите-членки од Јужна Европа, како Грција, Италија и сл.

Резултатите од негативната интеграција во социјалната политика примарно може да се видат во домените поврзани со пазарот на трудот, каде ефектите се подредени на потребите на економските цели на Унијата. Сепак, следејќи го развојот на Европската социјална политика може да се заклучи дека негативната интеграција беше карактеристично обележје за почетните фази на нејзиното креирање. Имајќи ги предвид поновите легислативни и институционални ангажмани на наднационално ниво, се чини дека Европската социјална политика се базира врз поголема застапеност на позитивната интеграција. Сепак, и покрај зголемениот интензитет на влијание на Европската социјална политика, останува важечки аргументот на Мајоне, кој констатира дека социјалната политика на Европската унија всушност е само социјална регулација (за разлика од националната која вклучува и редистрибутивни елементи), и истата пред сè е креирана за да ги поправи неправилностите на пазарот (Maјone, 1993).

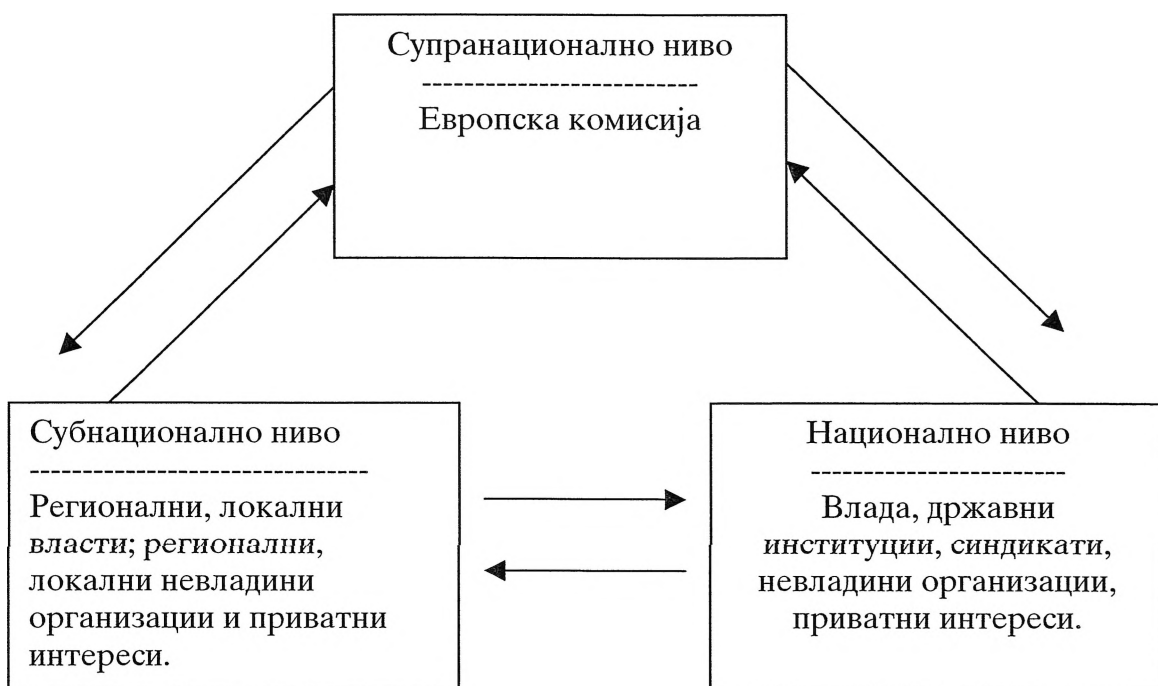
2.1.3 Повеќестепенено управување (ПСУ/MLG)

Повеќестепеното управување е прифатено како нов модел на донесување одлуки на европско ниво (Garcia, M., Salzmann, A.C. and Pradel, M., 2004) и според Белата книга за европско управување (2001) овој модел ги вклучува принципите на: отвореност, партиципација, одговорност, ефективност и кохерентност, поради зајакнување на принципите на пропорционалност и супсидијарност. Генерално, појавата на повеќестепеното управување се коментира како резултат на потребата од развивање на Европската политика на поефективен, поефикасен и подемократски начин. Сепак, воведувањето на овој концепт беше протолкувано и како обид на Европската комисија да „промовира партиципација на приватните субјекти и субнационалните авторитети, како и да ја искористи нехиерархиската структура на ваквото управување, поради максимизирање на сопственото влијание врз ефектите од политиките” (Nix, 1999).

Системот на повеќестепеното управување во суштина го сочинуваат следните карактеристики:

- (1) компетенциите за донесување одлуки се поделени помеѓу актери на различни нивоа („динамичка” дисперзија на авторитет);
- (2) актерите и домените на влијание не се подредени хиерархиски како во традиционалните меѓувладини односи (пр. нехиерархиски институционален дизајн) и
- (3) донесувањето одлуки меѓу земјите е консензуално и не е базирано на мнозинско одлучување, што означува и бара широк опсег на преговарачки процес (Kaiser, R. and Prange, H., 2003).

Графикон бр. 3 Шематски приказ на нехиерархиското повеќестепено управување



Употребата на повеќестепеното раководење во социјалните политики им даде поголем авторитет и иницијативност на европските наднационални агенции во домените кои претежно се во сферата на националната социјална политика. Иако овој пристап не го замени принципот на супсидијарност, сепак истиот успеа да ја зајакне улогата на Унијата во социјалната политика, доделувајќи и пообврзна и неизбежна позиција во процесот на креирање, имплементирање и евалуирање на национално-социјалните агенди и активности. Всушност, нехиерархискиот начин на

управување претставува зајакнување на принципот на супсидијарност, што во случајот на Европската комисија може да се каже дека е искористено преку зголемено давање приоритет на нејзиното второстепено влијание во однос на земјите-членки во социјалните политики. Во практика ваквиот начин на управување е успешно спроведуван преку различни механизми, меѓу кои најзначаен е Отворениот метод на координација, чии основни карактеристики ќе бидат анализирани понатаму.

2.1.4 Трансфер на политики

За разлика од повеќестепеното управување каде акцентот е ставен на бројот на актери, трансферот на политики е фокусиран врз содржината на политиките кои се пренесуваат. Најчесто применуваната дефиниција за трансферот на политики определува дека тоа е процес во кој политиките и/или практиките од еден политички систем се пренесуваат или искористуваат низ времето и/или просторот во креирањето на политики во друг политички систем (Dolowitz and Marsh, 1996). Иако според многумина трансферот на е политики претежно волонтерски процес, сепак во случаи кога како агенси на трансферот се јавуваат наднационални институции и кога тоа е поврзано со одредени условувачки критериуми, овој процес може да се одбележи и како обврзувачки. Европската унија како фацилитатор на трансферот на политики применува поеднакво обврзувачки и волонтерски методи во рамки на овој процес, кои варираат зависно од типот на политиките. Во доменот на трансфер на социјалната политика Европската унија преферира волонтерски метод (со исклучок на *social acquis* кој е задолжителен критериум во приклучувањето кон Унијата), каде таа се јавува како медијатор во меѓунационалниот трансфер на политики. Европската комисија, која го има мандатот на медијатор на наднационалната социјална политика, обезбедува меѓусебно учење меѓу земјите-членки за најдобрите практики, политики и методи.

Најчесто употребувани инструменти за трансфер на политиките на Унијата вклучуваат:

- договор за заеднички цели и стандарди кон кој националните политики треба да стремат;
- институционализиран колегијален преглед (peer-review) на политиките меѓу различните земји-членки и идентификација на најдобрите практики врз основа на споредување и приспособување (“bench-marking”);
- конструирање на ранг-табели согласно ефектите на различните национални политики врз основа на претходно договорените критериуми (Bomberg and Peterson, 2000).

На овој начин, трансферот на политики овозможува дифузија на решенија кои се прифаќаат волонтерски. Поконкрено, за да се согледа процесот на трансфер на социјалната политика од страна на Унијата, табелата бр. 3 дава сликовит приказ на тоа кој ја трансферира политиката, што се трансферира, зошто и како се прави тоа.

Табела бр. 3 Трансфер на политики од ЕУ во социјалниот домен

ПОЛИТИКИ	<ul style="list-style-type: none"> ○ Европска социјална политика (вработување, социјална заштита, пензии, социјална вклученост)
КОЈ	<ul style="list-style-type: none"> ○ Европска комисија ○ Меѓународни експерти
ШТО	<ul style="list-style-type: none"> ○ Директиви ○ Заеднички цели ○ Заеднички референтни (квантитивни) цели/норми
ЗОШТО	<ul style="list-style-type: none"> ○ Критериуми за членство ○ Координирање на националните системи за социјална сигурност ○ Интегриран пристап ○ Конвергенција
КАКО	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Acquis communautaire</i> ○ Мека легислатива (водичи, препораки, заеднички меморандуми, предасоцијативни програми, фондови); ○ Заеднички социјални индикатори ○ Иницијативи на Унијата

Од табелата може да се заклучи дека главни агенти на трансферот на социјални политики од страна на Унијата се Европската комисија како и

други меѓународни експерти кои посредуваат во тој процес; предмет на трансферот е законската легислатива, како и заеднички квантитативни и квалитативни цели; причините на трансферот вклучуваат обврзни и необврзни елементи; додека пак инструментите на трансферот се дел од „цврстата” и „меката” легислатива на Унијата во социјалната политика.

2.1.5 Европеизација (како процес)

Европеизацијата може да биде анализирана подеднакво и како процес и како краен резултат. Иако овој труд ќе направи обид да ги опфати и двата аспекта, сепак поголем акцент во продолжението ќе биде дадено на согледувањето на ефектите од овој процес, односно на резултатите од европеизацијата. Сепак, истите за да можат консеквентно да бидат следени, неопходно е претходно елаборирање и на процесот европеизација.

Секоја концептуална анализа на овој термин започнува со дефиницијата која меѓу првите ја дава Ладрех, истакнувајќи дека европеизацијата е „процес на пенетрација на политичката и економската динамика на Европската унија во организационата логика на национално-политичките системи и политики” (Ladrech, 1994, стр.70). По воспоставувањето на оваа првична дефиниција, во годините кои доаѓаа се множеа концептуализациите на овој термин. Така, еден од правците на анализа настојуваше да ја истакне комплементарноста помеѓу европеизацијата и глобализацијата, каде европеизација беше гледана (или изолирана) како регионален одговор на европските актери на процесите на глобализација (Hirst and Thompson, 1996; Schmidt, 1999; Wallace, 2000; Graziano, 2003). Друг правец пак, ја анализираше европеизацијата како синоним за европската интеграција, притоа истакнувајќи ги потешкотиите помеѓу нивното разграничување (Olsen, 2002; Howell, 2002). Дополнителен аспект во проучувањето на европеизацијата беше понуден од авторите кои го поврзаа овој процес со проширувањето на Европската унија. Така, според Деметропулу, европеизацијата е „серија на операции кои водат кон системска конвергенција, преку процесите на демократизација,

маркетизација, стабилизација и институционална инклузија” (Demetroulou, 2002, стр. 89).

Во национални рамки, една од ретките дефиниции за европеизацијата во контекст на социјалните политики ја дава Ружин, кој ја отсликува како: “процес преку кој одлуките и институциите кои постојат на европско ниво дозволуваат или ги оневозможуваат посебните механизми повеќе или помалку да влијаат врз процесите кои се однесуваат на распределбата на социјалната заштита на населението на државата-нација”. На тој начин, тој смета дека “европеизацијата на социјалната политика може да се создаде пред сè преку активниот придонес на внатрешните актери во државата-нација, а од друга страна од констатираните последиците набљудувани од аспект на дистрибуција на она што тие не го прават или се онеспособени да го прават” (Ружин, 2005).

Овој труд ќе се обиде да постави сопствена дефиниција на процесот европеизација, вклучувајќи еден синтетички пристап помеѓу сите претходно анализирани процеси. Согласно на тоа, европеизацијата ќе биде видена како: *процес на негативна и позитивна имиграција, администрирана преку повеќестепеното управување кое пак го фаворизира трансферот на политики, со цел да се дојде до усогласување на практиките, стандардите и целите меѓу земјите-членки, кандидати и апликанти во Европската унија*. На овој начин поставен, процесот европеизацијата подеднакво ги вклучува и укинувањата на препреките но и оформувањата на заедничките легислативни основи, процес кој на нехиерархиски начин е управуван од земјите-членки но и институциите на Унијата, и каде преку трансфер на политиките се оформуваат заедничките цели и стандарди. Дефиницијата, исто така, овој процес го смета за подеднакво присутен и валиден во земјите-членки, кандидати и апликанти на Унијата. Во доменот на социјалните политики, овој процес ќе биде детализиран во продолжение, примарно преку анализа на инструментите како и ефектите кои му се иманентни.

2.2 Инструменти за дисеминација на Европската социјална политика

Европската социјална политика своето влијание, во земјите-членки, кандидати и аспиранти, примарно го обезбедува со посредство на законската легислатива. На почетокот напоменавме дека правната рамка во социјалниот домен е тесно ограничена на секундарна и мека легислатива, вклучувајќи поголем број директиви, одлуки, препораки и сл. Бидејќи најголемиот дел од легислативните основи на социјалната политика на Унијата беа анализирани на почетокот на овој труд, во продолжение ќе бидат истакнати останатите специфични инструменти кои непосредно ја обезбедуваат нејзината дисеминација, како во земјите-членки така и во останатите кои аспирираат кон кандидатски статус.

Табела бр. 4 Типологија на инструменти за дисеминација на Европската социјална политика

Инструменти примарно насочени кон земјите членки	Домени на дејствување	Инструменти насочени кон земјите кандидати и апликанти	Домени на дејствување
Отворен метод на координација (Национални акциони планови за вработување/ Национални акциони планови за социјална вклученост)	Вработување, социјална вклученост, пензии, здравствена заштита	<i>Social Acquis</i>	Трудово право; здравје и сигурност при работа; еднакви можности за мажите и жените; координација на социјалната сигурност; социјален дијалог
Структурални фондови (ЕСФ)	Вработување; економска и социјална кохезија	Заеднички меморандуми за социјална вклученост	Социјално вклучување
EQUAL (Иницијативи на Заедницата)	Европска стратегија за вработување; Социјална вклученост	Заеднички извештаи за процена; Национални акциони планови за вработување	Вработување
		Пред-асоцијативни програми (PHARE, CARDS)	Институционална надградба; вработување

2.2.1 *Acquis Communautaire* (социјален *Acquis*)

Овој француски термин, прифатен во терминологијата на Европската унија, ја означува севкупната заедничка легислатива на Унијата, обединета преку огромниот број на обврски кои се акумулирале од основањето на Европската заедница за јаглен и челик, и втемелена во голем број на договори и протоколи. Постојат различни анализи за почетоците на оформувањето на *Acquis communautaire*, но сепак најверливо се чини толкувањето на Џалдино, според кој основите на *acquis*-то може да се најдат во почетоците на 60-тите години, кога за првпат се појавило прашањето за проширување на Унијата, поради што земјите-членки на тогашната Европска заедница морале да дефинираат заеднички пристап кон проширувањето (Gialdino, 1995). Според Јоргенсен, потребата од дефинирање на критериумите станала итна особено кога Обединетото Кралство сакало да се приклучи, а кое истовремено покажувало незаинтересираност за прифаќање и адаптирање на задолжителниот легислативен корпус. Истиот автор дава дополнителна интересна забелешка велејќи дека *acquis communautaire* живее доста досаден и неинтересен живот во периодите меѓу проширувањата на Унијата, додека пак во периодите кога проширувањата се актуелни истиот тој станува предмет на широк јавен и медиумски интерес (Jørgensen, 1999). *Acquis communautaire* како што објаснува и Гебел, има барем два типа на значење. Едниот се однесува на политичките принципи кои треба да ги прифатат новите земји, додека пак другиот се однесува на легислативните принципи и норми (Goebel, 1995). Исто така, покрај политичкиот и легислативниот *acquis*, може да се востанови постоење и на институционален *acquis*. Делот на *acquis communautaire* кој е поврзан со Европската социјална политика, накратко се нарекува социјален *acquis*.

Социјалниот *acquis* е составен од околу 75 директиви, дистрибуирани во четири поглавја: Слободно движење на работниците и координација на шемите за социјално осигурување (поглавје бр. 2); Вработување и социјална политика (поглавје бр. 13); Образование, професионална обука и млади (поглавје бр. 18); и Потрошувачи и здравствена заштита (поглавје

бр. 23). Индиректен социјален *acquis* кој, исто така, влијае врз спроведувањето на социјалната политика е Регионалната политика и координација на структуралните инструменти (поглавје бр. 21). Поради интердисциплинарноста на социјалната политика, Директоратот на Унијата за вработување, социјални прашања и еднакви можности учествува во преговорите само во поглавјата бр. 2, 13 и 21. Во рамки на преговорите, земјите-членки можно е да побараат одредени транзициони периоди поради исполнување на критериумите за спроведување на социјалниот *acquis*, а во исклучителни случаи постои и можност за дерогација, односно ослободување од ставање во сила на некој законски пропис (најчесто привремено).

Генерално, социјалниот *acquis* претставува воспоставување на минимум стандарди во социјалниот домен, чии спроведување во земјите-кандидати треба да придонесе за нивно доближување до заедничките социјални цели и стандарди поставени на ниво на Унијата. Сепак, социјалниот *acquis*, не придонесува за големи поместувања во национално-социјалните политики, па затоа оваа „тврда“ легислативна основа, ја надополнува Унијата со инструментите на „меката“ легислатива, кои ќе бидат анализирани во продолжение.

2.2.2 Отворен метод на координација (ОМК/ОМС)

Отворениот метод на координација неколкупати веќе беше анализиран во претходните поглавја, како резултат на неговата применливост во различните домени на Европската социјална политика, но и како инструмент со кој се имплементира повеќестепеното управување во Европската социјалната политика. Во овој дел, Отворениот метод на координација ќе биде предмет на проучување од аспект на мотивациите за негово применување, како и од аспект на неговите позитивни и негативни страни.

Согледувајќи ги домените во кои Отворениот метод на координација најде најголема примена, станува очигледно дека истиот претставува основен

инструмент за спроведување на иницијативи во оние политики кои немаат цврста легислативна основа. Примерот на употребата на ОМК во социјалните политики, како: вработување, социјална заштита, социјална вклученост, пензии, здравствена заштита е најочигледен. Во недостаток на пообврзувачка законска легислатива, овој инструмент стана основа за раководење и координирање на социјалните политики меѓу земјите членки. Исто така, начинот на партиципација во рамките на ОМК е базиран на волонтерска основа. „Меката” легислатива не ги обврзува земјите членки да ги усогласуваат своите политики. Токму поради овие причини, Шафер заклучува дека владите го поддржуваат ОМК поради нискиот степен на легализација и неговиот лимитиран потенцијал за несакани последици (Schäfer, 2004). Во тој контекст, може да се резимира дека употребата на овој инструмент овозможува практикување на симболичка политика, каде постојаното преземање иницијативи создава импресија на детерминираност и прифаќање на заедничките определби.

Сепак, примената на ОМК во домените на социјална политика предизвика многу скептицизам и негативни критики. Така, според Де ла Порте и Нанц, ниту во вработувањето ниту во однос на пензиите употребата на ОМК не може да се пофали дека е особено отворена, пред сè поради недостатокот од пошироко учество на: организациите од цивилниот сектор, националните и Европскиот парламент, медиумите, односно недостаток од учество на сите оние кои ја сочинуваат „транснационалната јавна свест” (De la Porte and Nanz, 2004). Радаели пак, смета дека во рамките на ОМК не постои јасна демаркација помеѓу донесувањето одлуки и имплементацијата (Radaelli, 2003). Слично на ова, Борас и Јакобсон заклучуваат дека ОМК е подложен на проблеми поврзани со неговата судска и политичка одговорност (Borrás and Jacobsson, 2004).

Истакнатите негативни аспекти на Отворениот метод на координација не значат дека овој инструмент нема и свои позитивни страни, кои особено се важни за националните социјални политики, а уште повеќе за земјите

кандидати и аспиранти кон Европската унија. Дел од тие позитивни аспекти, вклучуваат:

- а) Зајакнување на дифузијата и размената на знаења и искуства меѓу Комисијата и земјите-членки, како дополнителен инструмент во креирањето на национално-социјални политики;
- б) Промоција на нови супранационални актери во социјалната политика, како креирање на Комитетот за вработување, Комитетот за социјална заштита;
- в) Вклучување на помалку застапените регионални и локални нивоа во креирањето на социјалната политика; и
- г) Придонес кон иновации и учење во социјалните политики, како резултат на учеството на комбинирани политички структури и стилови.

Врз основа на наброените позитивни елементи, може да се каже дека употребата на Отворениот метод на координација придонесува за нова фаза во креирањето на Европската социјална политика, базирана на поголема про-активност, конкретност и перманентност во нејзиниот развој. Истовремено, ОМК овозможува координацијата меѓу економските и социјалните прашања да биде ставена во центарот на политичката агенда на Унијата, заменувајќи ја претходната субординираност на социјалните прашања кон економската и монетарната доминантност.

2.2.3 Заеднички меморандуми за социјална вклученост (ЗМСВ/ ЈИМ)

Овој инструмент е креиран поради подготвување на земјите кандидати и нивно насочување кон Отворениот метод на координација и процесот на социјална вклученост на ниво на Унијата. Пред пристапувањето кон Унијата, секоја земја-кандидат во соработка со Европската комисија изработува ваков Меморандум, кој претставува процена на главните национални предизвици во однос на борбата со сиромаштијата и социјалната исклученост. Исто така, овие меморандуми ги отсликуваат преземените политички мерки на национално ниво во однос на заедничките цели на Унијата во доменот на социјалното вклучување и ги

идентификуваат главните проблемски подрачја за понатамошно мониторирање и колегијален преглед. Покрај социјалниот *acquis*, Заедничките меморандуми за социјална вклученост претставуваат дополнителен социјален предуслов кој Унијата го следи во текот на преговорите со земјите-кандидати, и чие детално спроведување очекува да биде во согласност со европските цели, пред да пристапи земјата кон Унијата. Исто така, овој инструмент има влијание во подготвувањето на земјите-кандидати за креирање на нивните први програми за користење на Европскиот социјален фонд.

Обидувајќи се да ги отслика позитивните страни на овој инструмент, Европската комисија, во својот работен документ наречен Социјално вклучување во новите земји членки (2004)²¹, заклучува дека Заедничките меморандуми за социјална вклученост им се од корист на земјите-кандидати, пред сè поради:

- Вклучување на целите за социјална вклученост во националните буџетски одлуки, и овозможување на структуралните фондови на Унијата да се користат на начин кој ќе го помогне остварувањето на овие цели;
- Зајакнување на координирањето и спроведувањето на политиката за социјално вклучување помеѓу повеќе владини министерства;
- Подготовка на стратегии за вклучување на социјалните партнери и невладините организации во процесот на креирање, имплементирање и мониторирање на политиката за социјално вклучување;
- Обезбедување поврзаност и дистрибуција на компетенциите меѓу националните, регионалните и локалните авторитети и
- Зајакнување на статистичката основа за мерење на состојбите поврзани со сиромаштијата, што индиректно влијае на

²¹ Commission of the European Communities (2004) "Social Inclusion in the New Member States: A synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion", Commission Staff Working Paper, SEC (2004)848, Brussels.

подобреното следење на ефективноста на политиката за социјално вклучување (Европска комисија, стр. 7).

Сепак, врз основа на коментарите собрани од поголем број невладини организации во Европа во однос на подготовката на првите меморандуми за социјална вклученост, Европската мрежа за борба против сиромаштијата (European Anti Poverty Network) истакна неколку недоследности во употребата на овој инструмент:

- а) недоволна/несоодветна вклученост на невладините организации во процесот на креирање на Заедничките меморандуми за социјална вклученост;
- б) недостаток на адекватни механизми за имплементација на предложените политики;
- в) доминантност на услуги кои ја ублажуваат но не ја искоренуваат сиромаштијата и
- г) несоодветна статистичка презентација, која ја нарушува реалната социјална ситуација²².

Без разлика на проблемите во процесот и начинот на изработката на Заедничките меморандуми за социјална вклученост, генерално може да се каже дека истите претставуваат важен и конкретен инструмент за доближување на национално-социјалните стратегии кон оние зацртани на ниво на Унијата. Во недостаток на други обврзувачки социјални критериуми во процесот на преговарање на Унијата, овие инструменти се покажуваат како значаен компас за насочување и зајакнување на политиките за социјална вклученост на земјите-кандидати.

2.2.4 Национални акциони планови за социјална вклученост (НАПСВ/ NAPSincl)

Националните акциони планови за социјална вклученост претставуваат разработка и деталзирање на Заедничките меморандуми за социјална вклученост. Практиката покажува дека тие се изработуваат откако

²² EAPN comments on the JIM, http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=425

земјите-кандидати ќе станат членки на Унијата. Како инструменти, креирани се врз основа на моделот на Националните акциони планови за вработување. Европската комисија е задолжена за евалуација на овие акциони планови, врз основа на што потоа изработува Заеднички извештај за социјална вклученост. Националните акциони планови се двегодишни агенди за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, коишто поставуваат јасни цели земјаќи ги предвид националните, регионалните и локалните разлики. Мерењето на состојбите во однос на сиромаштијата и социјалната исклученост во овие планови базирана е врз основа на 18-те заеднички социјални индикатори усвоени на ниво на Унијата.

Како инструменти, овие планови се од исклучително значење, бидејќи за првпат преку нив се врши приоритизирање и анализирање на сиромаштијата и социјалната исклученост како посебни проблеми, наместо само нивно разгледување преку домените, како: вработување, плати, животен стандард и слично.

Врз основа на Заедничкиот извештај за социјална вклученост изработен од Европската комисија, може да се заклучат неколку карактеристики на Националните акциони планови:

- Во соочувањето со сиромаштијата тие користат мулти-димензионален пристап, покривајќи повеќе области, како: доживотно учење, здравство, домување;
- Зацртаните активности се базирани на квантифицирани цели;
- Зајакнувањето на институционалните аранжмани во соочувањето со сиромаштијата и социјалната исклученост е поставено како дел од процесот на креирање на националните политики;
- Вклучување на регионалните, локалните авторитети како и невладините организации во целиот процес (2004, стр. 6).

Иако Националните акциони планови за социјална вклученост имаат неопходност од подобрување, сепак може да се заклучи дека тие претставуваат значајно средство во рацете на земјите-членки и Европската комисија за промовирање на социјалните цели. Стремејќи се

кон искоренување на сиромаштијата до 2010 година како заедничка цел на Унијата, овие планови придонесуваат и за размена и учење на најдобрите искуства меѓу земјите-членки во домените на мултидимензионалноста на социјалната исклученост и сиромаштијата; кохерентноста и квалитетот во планирањето; и поставувањето на реални и мерливи цели.

2.2.5 Заеднички извештаи за процена (ЗИП/ ЈАР)

Заедничките извештаи за процена се изготвуваат во доменот на вработувањето, и преку нив Европската комисија ги обврзува земјите кандидати за доближување на нивните агенди за вработување до целите поставени во Европската стратегија за вработување. Овие документи претставуваат почетна анализа на главните предизвици во националните политики за вработување. Истовремено, тие поставуваат приоритети кои земјите кандидати се стремат навремено и соодветно да ги реализираат. Всушност, овие документи го претставуваат првиот чекор на соработка во доменот на вработувањето меѓу Европската комисија, т.е. Директоратот за вработување, социјални прашања и еднакви можности и земјите-кандидати. Оваа соработка се стреми кон подготвување и адаптирање на политиките и институциите кои го раководат вработувањето во земјите-кандидати и нивно понатамошно вклучување во широкиот процес на координирање на вработувањето на ниво на Унијата. Соработката, исто така, има за цел да обезбеди насочување на тековното финансирање на процесот на приклучување, како и на подготовките за имплементација на Европскиот социјален фонд во функција на поддршка на идентификуваните приоритети во вработувањето.

Заедничките извештаи за процена како инструмент се од особено значење за земјите-кандидати, од аспект на добивање техничка помош за нивна изработка како и конкретни насоки за усогласување на нивната генерална социјална политика. Тие, истовремено, претставуваат јасен индикатор на состојбите, предизвиците и приоритетите на земјите-кандидати во доменот на пазарот на трудот. Овој инструмент претставува дел од „меките“ критериуми во севкупниот социјален *acquis*, чиј успех понатаму

се мониторира и евалуира од страна на Европската комисија и се одбележува во рамките на севкупниот прогрес на земјата на патот за асоцирање кон Унијата.

2.2.6 Национални акциони планови за вработување (NAP/НАП)

Овие програми како инструменти се употребуваат подеднакво и во земјите-членки и во земјите кандидати. Додека кај земјите-членки тие се основа врз која се стремат да се достигнат целите поставени во Европската стратегија за вработување, кај земјите-кандидати овие документи ја претставуваат втората фаза, која следи по изработката на Заедничките извештаи за процена. Националните акциони планови се изработуваат на едногодишна база и се опишуваат на детален начин како Водичите за вработување дадени од Европската комисија кога ќе бидат ставени во употреба. Кај земјите-кандидати овие Водичи се апликативни по нивното асоцирање во Унијата. Националните акциони планови подеднакво го презентираат прогресот постигнат во доменот на вработувањето во последните 12 месеци, како и мерките планирани за наредните 12 месеци. Врз основа на тоа, плановите претставуваат и извештајни и планерски инструменти. Од аспект на последните анализи на Европската комисија, се проценува дека употребата и поддршката на НАП е поголема во новите земји-членки кои се приклучија кон Унијата во 2004 година, одколку во некои од постарите земји членки. Исто така се смета дека НАП мора да постигнат поголем политички легитимитет и да станат интегрален дел на процесот на донесување одлуки. Со цел да се поддржи процесот на меѓусебно учење во рамките на Унијата, Европската комисија препорачува поголема транспарентност и достапност на Националните акциони планови (European Commission, 2005).

Од истакнато се заклучува дека НАП претставуваат силен инструмент за насочување на Националните акциони планови во Унијата. Поради нивното евалуирање преку Заедничкиот извештај за вработување кој го подготвува Европската комисија, како и поради препораките кои ги дава Комисијата до земјите-членки врз основа на реализацијата на НАП, истите имаат потенцијал да бидат најефективниот инструмент на Унијата за постигнување на нејзините заеднички социјални цели.

2.2.7 Предасоцијативни инструменти (PHARE, CARDS)

Со цел да се олесни пристапот на земјите-кандидати, Унијата применува три посебни предасоцијативни инструменти²³, меѓу кои во доменот на социјалната политика, единствено PHARE програмата имаше одредено индиректно влијание. Имено, основните приоритети на PHARE програмата се насочени кон а) поддршка на институциите и б) економска и социјална кохезија. Согласно на приоритетите, најголем број од проектите од оваа програма повеќе беа насочени кон реформирање на административните структури, отколку на формулирање на политиките. Сепак, вработувањето, како заеднички проблем во транзицијата на земјите-кандидати, успеа да го освои вниманието на PHARE програмите. Така, дел од проектите беа насочени кон: трансформирање на локалните бироа за вработување; обезбедување на услуги за обука, преквалификација и доквалификација; модернизирање на системите за исплаќање на социјалните бенифиции и сл. Она што е значајно да се одбележи е дека PHARE програмите беа пропратени со значителна експертска и техничка помош на земјите-кандидати, што овозможи овие програми да бидат креирани согласно европските трендови и практики. Сепак, некаде околу 1994 година под влијание на Европската комисија, а со цел да се зголеми фокусот врз системите за социјална заштита, беше креирана посебна програма - CONSENSUS, како дел од PHARE инструментот која имаше посебен акцент во социјалната заштита. Со CONSENSUS програмата, исто така, беа опфатени и земји кои немаа статус на кандидати, но кои го отпочнуваа процесот на асоцијација и кои беа во опкружувањето на земјите-кандидати. Сепак, овие земји не успеаја доволно да ги искористат, поточно насочат PHARE и CONSENSUS програмите кон адаптирање на нивните институционални и легислативни аранжмани во социјалната заштита.

Понов предасоцијативен инструмент кој има одредено влијание во социјалната сфера е CARDS програмата, лансирана во 2001 година, која се

²³ Во периодот до 2006 година, трите основни предасоцијативни инструменти насочени кон земјите-кандидати ги сочинуваа: PHARE, ISPA и SAPARD.

однесува на земјите од Западен Балкан. Главна цел на оваа програма е поддршка на земјите од регионот во процесот на асоцијација и стабилизација. Примарните приоритети се насочени кон домени како: а) реконструкција, демократска стабилизација и враќање на бегалците; б) институционална и легислативна хармонизација со стандардите на Унијата, преку поттикнување на демократијата, владеење на правото, човековите права и пазарната економија; в) одржлив економски и социјален развој, вклучувајќи структурални реформи; и д) регионална соработка. Сепак, во рамките на промовирањето на одржлив економски и социјален развој како и поддршка на структурните реформи, свое место наоѓаат областите од доменот на социјалната политика. Како и кај PHARE, првичниот фокус на CARDS програмите во социјалниот домен е ставен на вработувањето, преку адаптирање на националните бироа за вработување кон современите потреби на пазарот на трудот и поддршка за креирање на акциони планови за вработување.

Потенцијалот на CARDS како инструмент за влијание во национално-социјалните политики навидум се чини симболичен, земајќи предвид дека истиот не дејствува примарно врз критериумите кои го условуваат пристапот на овие земји кон Унијата. Сепак, ефектот на овој инструмент во голема мера ќе зависи од заложбите и интересот на земјите од регионот да ја искористат обезбедената техничка и експертска помош, во интерес на доближување на национално-социјалните програми кон стандардите на Унијата.

2.3 Ефекти од дисеминацијата на Европската социјална политика

Анализираните процеси и инструменти за дисеминација на социјалната политика придонесуваат за различни ефекти во националните социјални политики. Ефектите можат да бидат евалуирани по пат на повеќе пристапи и методи. За таа цел, во продолжение ќе биде направен приказ на различните типови ефекти од дисеминацијата на Европската социјална политика, а потоа истите за да бидат применети во согледување на конкретните ефекти во национално-социјалните политики на: а) некои од

постарите земји-членки на Унијата (ЕУ 15) и б) некои од земјите-членки на Унијата кои ќе се приклучат во 2010 година (ЕУ 10).

2.3.1 Институционална и регулативна европеизација

Веќе споменавме дека европеизацијата подеднакво може да се разгледува како процес но уште повеќе како резултат, односно ефект во националносоцијалните политики. Според Јоакимидис, европеизацијата може да влијае на рedefинирање на национално-политичките системи на четири нивоа, и тоа: институционално, регулативно, функционално и територијално (Joakimidis, 2001). Во контекст на национално-социјалните политики, најевидентни се промените на институционално и регулативно ниво. Табела бр. 5 дава приказ на можните ефекти од институционалната и регулативната европеизација во социјалниот домен.

Табела бр. 5: Институционална и регулативна европеизација во национално-социјалните политики

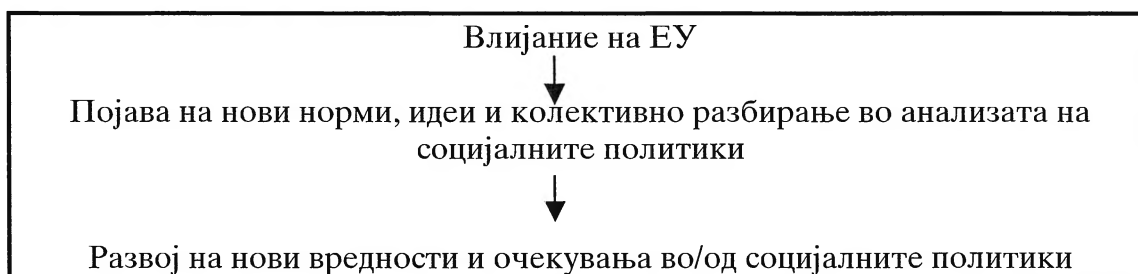
Инструменти	Ефекти	
	Институционална европеизација	Регулативна европеизација
Отворен метод на координација	Активација на локалните и регионалните нивоа во координирањето на национално-социјалните политики.	НАП за вработување, НАП за социјално вклучување;
Структурални фондови (ЕСФ)	Модернизирање на системите за образование, обука и вработување.	Усвојување на приоритетите истакнати во Европската стратегија за вработување;
<i>Social Acquis</i>	Оформување нови институции за администрирање на социјалната политика, оформување на оддели за координација на европските прашања во рамки на министерствата за социјална политика.	Усвојување на Европските директиви во националното законодавство за: Слободно движење на работниците и координација на шемите за социјално осигурување; Вработување и социјална политика; Образование, професионална обука и млади.
Пред-асоцијативни програми (PHARE, CARDS)	Трансформирање на локалните бироа за вработување; Осовременување на локалните центри за социјална работа	Креирање нови критериуми за исплата на социјалните бенифиции, креирање на првите национални акциони планови за вработување.

Од институционален аспект, национално-социјалните политики може да се анализираат преку промените во администрацијата на социјалните политики (пр. промени во Министерствата за труд и социјална политика, промени во агенциите за вработување и сл.), но, исто така, и преку оформувањето на нови институции или организации за раководење на социјалните политики, поттикнати од процесот на европеизација. Регулативните промени пак, може да се согледаат преку прифаќањето или неприфаќањето на директивите, препораките, агендите и другите „меки“ легислативни инструменти предложени од страна на Унијата.

2.3.2 Когнитивна европеизација

Освен директните ефекти, влијанието на Европската унија во национално-социјалните политики може да се согледа и преку индиректните ефекти. Така, според Радаели, индиректните ефекти може да се анализираат преку процесот на когнитивна европеизација, која влијае врз обликување на перцепциите и ставовите кон социјалните проблеми и начините на нивно разрешување (Radaelli, 2000). Гуилен и Палие констатираат дека многу е потешко да се анализира когнитивната европеизација отколку нормативната, но дека сепак когнитивниот аспект е значаен во анализирање на промените во јавните дебати, логики и дискурси, бидејќи го олеснува начинот на сегашните и идни политички и институционални промени (Palier, B., Guillen, A. 2004). Лендваи пак, овој процес во социјалната политика го поврзува со појавата на нов речник, нови значења, нови агенди и дискурси кои се јавуваат за време на процесот на пристапување кон Унијата (Lendvai, 2004).

Анализата на когнитивните ефекти од европеизацијата во национално-социјалните политики може да се согледа на следниот начин:



Ефектите од когнитивната европеизација подобро можат да се уочат во земјите во кои социјалните политики не се карактеризираат со долга традиција (Јужноевропските земји како Грција, Шпанија, Италија), но и во оние во кои социјалните политики беа под стегите на авторитарните режими (бившите социјалистички земји од Централна и Источна Европа). Во нив, ефектите од залагањата на Европскиот социјален модел за солидарност, еднаквост и обединување и неговата поврзаност со конкурентноста, појасно можат да бидат детектирани благодарение на различните вредносни одлики кои во минатото ги карактеризирале овие социјални системи.

2.3.3 Конвергенција

Конвергенцијата претходно беше анализирана како една од целите кон кои стреми Европската унија во приближувањето на различните национално-социјални политики. Конвергенцијата како ефект може да се проучува од аспект на доближувањето на национално-социјалните политики кон преферираните социјални цели на Унијата, или пак кон Европскиот социјален модел. Во литературата можат да се сретнат голем број на поддржувачи, но и исто толкав број на опоненти на тезата за евидентност на конвергенцијата меѓу национално-социјалните политики во Унијата. Така, според претставниците на нео-функционалистичките²⁴ тези во Унијата, воспоставувањето на Единствениот европски пазар придонесува за конвергенција на нивоата на социјална заштита во земјите членки. Како што смета Фалкнер, економската интеграција неминовно ќе придонесе за функционално „прелевање”, особено во социјалните политики (Falkner, 1998). Сепак, според Бертоци и Боноли, конвергенцијата на социјалните политики во голема мера зависи од низа фактори на национално ниво, како што се: политичката и организационата култура/традиција, зајакнувањето на различните актери, како и процесот на учење (Bertozzi and Bonoli, 2002).

²⁴ Еден од главните концепти на нео-функционалистите е концептот на „прелевање”. Според овој концепт, интеграцијата во одреден сектор (пр. економијата) ја поттикнува интеграцијата и во другите сектори (пр. во мерките на социјалните политики).

Мерењето на конвергенцијата во практика се покажува исклучително комплицирано, бидејќи како што истакнуваат Борзел и Рисе, тоа што изгледа како конвергенција на макро-ниво, може да покажува значителен степен на дивергенција на микро-ниво (Börzel and Risse, 2003). Затоа, во интерес на подетално специфицирање на конвергенцијата на национално-социјалните политики, пристапот кој ќе биде применет во овој труд ќе вклучува анализа на: степенот на конвергенција на политиките, степенот на конвергенција на инструментите и степенот на конвергенција на постигнатите ефекти (измерена пр. преку конвергенција на социјалните издатоци од бруто домашниот производ).

Табела бр. 6: Димензии и степени на конвергенција во национално-социјалните политики

Димензии	Степени на конвергенција		
	Висока	Средна	Ниска
<i>Конвергенција на полицијите</i>	Имплементација на целите на политиките за: вработување, социјална вклученост и пензии во практика	Имплементација на целите на политиките за: вработување, социјална вклученост и пензии, без евиденција во практика	Декларативни заложби, без имплементација на политиките за: вработување, социјална вклученост и пензии, и без евиденција во практика
<i>Конвергенција на инструментите</i>	Примена на исти мерки во реализација на социјалните политики	Примена на слични мерки во реализација на социјалните политики	Примена на различни мерки во реализација на социјалните политики
<i>Конвергенција на ефектите</i>	Сродност во висината на социјалните издатоци; стапка на вработеноста/невработеноста; стапка на сиромаштија.	Сродност во одредени но не и во сите сегменти, вклучувајќи ги: висината на социјалните издатоци; стапката на вработеноста/невработеноста; стапката на сиромаштија.	Разлики во висината на социјалните издатоци; стапката на вработеноста/невработеноста; стапката на сиромаштија.

Врз основа на ваквиот пристап ќе се направи обид да се анализираат национално-социјалните политики во земјите кои се студија на случај во овој труд - Словенија и Македонија, за да се утврди дали постои конвергенција, и ако постои дали истата се карактеризира со висок, среден или низок степен на присутност.

2.3.4 Дивергенција

Застапниците на тезата за дивергенција на национално-социјалните политики набројуваат повеќе аргументи за нејзиното преовладување на сметка на конвергенцијата. Пред сè, тие неодминливо го истакнуваат постоењето на различни традиции и различни политички преференци во креирањето на социјалните политики, што како значајна пречка се поставуваат на патот за конвергенција. Понатаму, лимитираноста на Европската социјална политика во однос на националната, како и нејзиното засновување на принципот на супсидијарност се сметаат како дополнителни фактори кои придонесуваат за поголема дивергенција меѓу социјалните политики на земјите-членки, како и за немоќта наднационалните социјални преференци да го диктираат националниот курс и доближувањето на различните социјални системи во Европа. Врз основа на ова, може да се заклучи дека дивергенцијата е неминовен ефект, засновувајќи се на доминантноста и традицијата на национално-социјалните политики во однос на надворешните влијанија. Сепак, на застапниците за тезата на дивергенција може да им се забележи дека го превидуваат ефектот од индиректното „прелевање”, односно дека конвергенцијата на социјалните политики може да се реализира благодарение на потребите на економската интеграција во Унијата, каде земјите-членки имаат поголема волја и интерес за нејзино материјализирање. На ваков начин, конвергирањето на социјалните политики во Европа може да се случи да биде видено и како резултат на ненамерните или колатерални последици од европската интеграција.

Мерењето на застапеноста на дивергенцијата може да се анализира ако се споредат различните степени и нивоа на социјални издатоци, разликите во

државната интервенција како и разликите во целите и ефектите од социјалните политики меѓу земјите-членки.

2.3.5 Диверзиџеј

Диверзитетот како ефект е сличен со дивергенцијата, со таа разлика што акцентот тука не е ставен врз некомпатибилноста на национално-социјалните политики со оние на ниво на Унијата, туку врз опстојувањето на специфичните, дистинктивни карактеристики на посебните модели на социјална политика. Вака сфатен диверзитетот укажува дека истиот дозволува доза на конвергенција со останатите социјални модели, но дека темелните вредности и начинот на креирање и администрирање на национално-социјалните политики во голема мера не може да биде променет. Опстојувањето на диверзитетот, слично како и кај дивергенцијата, зависи од голем број втемелени вредности, како традицијата, искуствата, националните приоритети, доминантните политички сили и нивниот удел во создавањето и обезбедувањето на социјалните политики.

Анализата на присутноста на диверзитетот може да се набљудува од аспект на различните социо-економски услови кои опстојуваат во земјите-членки, па така, освен како краен резултат, тој може да биде анализиран и од аспект на фактор кој влијае врз постигнувањето на конвергенцијата во социјалните цели на Унијата. Ова особено доаѓа до израз при согледувањето на регионалните разлики како внатре во една земја, така и меѓу различните региони во Унијата. Врз основа на вака изразениот диверзитет, Унијата има поставено посебна кохезивна политика, која во голема мера се доближува до социјалната и која се стреми да ги намали регионалните разлики во Унијата. За тие цели, а во интерес на намалување на диверзитетот меѓу земјите-членки, Унијата во 1994 година креираше посебен т.н. Кохезивен фонд. Иако негова основна цел е зголемување на економската и социјалната кохезија, сепак своите цели кохезивната политика ги остварува преку овој Фонд преку финансирање на проекти во доменот на животната средина и транспортот.

2.3.6 Влијание на Европската социјална политика во постарите земји-членки на Унијата (ЕУ 15)

Тенденцијата да се согледаат ефектите од влијанието на Европската унија врз национално-политичките системи и политики е сè почеста. Ваквата преокупација придонесе за појава на голем број студии за анализа на ефектите од европеизацијата во различни домени, како: националните парламенти, партиските системи, односите меѓу државата и општеството, и сл. Во доменот на Европската социјална политика, анализите на ефектите од нејзиното применување во домашната легислатива и практика се ретки (Bertozzi and Bonolli, 2002; Falkner, 2003, Moreno and Palier, 2004). Овој труд ќе направи обид да истакне неколку аспекти на европеизацијата во националните социјални политики, комбинирајќи ги постојните истражувања и расположивите статистички податоци на национално и европско ниво.

Едно од потемелните истражувања на компатибилноста на национално-социјалните политики со европските директиви во доменот на трудовото право (Falkner, 2003) укажува на постоење на три различни „света на компатибилност“ во Европската унија. Имено, Фалкнер во своето истражување врши анализа на шест различни директиви²⁵ и процесот на нивното спроведување во националната легислатива и практика на земјите-членки. Врз основа на претходните слични типологизации - „три света на благосостојба“ (Esping Andersen, 1990) и „семејства на нации“ (Castles, 1993), Фалкнер создава класификација на „три света на компатибилност“ помеѓу 15-те земји-членки на ЕУ, и тоа: свет на добра компатибилност; свет на условна компатибилност и свет на запоставување. Фалкнер, ваквата класификација не ја поистоветува со добра, средна и лоша компатибилност, туку истакнува дека истата претставува израз на навременоста на процесот на имплементација, тешкотиите во спроведувањето на директивите, приоритетноста на спроведувањето на директивите и сл. (Табела бр. 7)

²⁵ Директивите за: право на писмено информирање за условите на работа; родителско отсуство; работно време; заштита на бремените работнички; заштита на младите во процесот на трудот; заштита на вработените со неполно работно време.

Табела бр. 7: Три „света” на компатибилност во ЕУ (15) во однос на спроведувањето на трудовите директиви

	Свет на ДОБРА КОМПАТИБИЛНОСТ	Свет на УСЛОВНА КОМПАТИБИЛНОСТ	Свет на ЗАПОСТАВУВАЊЕ
<i>Важноста на компатибилноста со правото на ЕУ</i>	Високо вреднувана цел, која ги надминува домашните приоритети	Една цел помеѓу многуте, каде домашните приоритети доминираат	Не е видена како цел
КАРАКТЕРИСТИКИ НА КОМПАТИБИЛНОСТА			
<i>Имплементацијата е...</i>	Навремена и регуларна	Навремена и регуларна само тогаш кога не е во конфликт со домашните приоритети	Задоцнета и „про-форма”
<i>Фактори кои влијаат на компатибилноста</i>	Култура на добра компатибилност како општествен механизам	Влијанието на владите и поголемите групи на интерес	Поврзаноста со домашните реформи
<i>Услови на не-компатибилност (доколку се јави)</i>	Некомпатибилноста е ретко присутна	Некомпатибилноста е често присутна и долгорочна	Некомпатибилноста е правило отколку исклучок
ФАЗИ И ЗЕМЈИ			
<i>Фаза на легислативно усогласување</i>	Данска Шведска Финска	Австрија, Белгија, Германија, Велика Британија, Шпанија, Ирска, Холандија, Италија	Франција, Грција, Луксембург, Португалија
<i>Фаза на усвојување и имплементација</i>		Франција← Луксембург←	⇒Италија ⇒Ирска

Извор: Фалкнер, 2003

Од приложената табела може да се види дека скандинавските земји имаат најголема компатибилност во процесот на спроведувањето на директивите од доменот на трудовото право, додека пак земјите од континентална Европа како и Велика Британија ја условуваат компатибилноста на спроведувањето на директивите со националните приоритети. Земјите од Јужна Европа (и во некои случаи Франција и Луксембург) се покажуваат како ненавремени и про-форма спроведувачи на директивите во практиката. Од прикажаната табела, може да се заклучи дека доаѓа до потврдување на резултатите од претходно афирмираните компаративни класификации (Esping -Andersen, Castles), каде скандинавските земји поради својот развиен модел на социјална држава секогаш се покажуваат како најдаржливи социјални обезбедувачи, додека пак на другиот крај се земјите од Јужна Европа, кај кои рудиментираниот облик на социјална држава ја условува лимитираноста на социјалната благосостојба која ја обезбедува државата. Во случај на спроведување на одредбите од Европската социјална политика резултатите се слични, бидејќи скандинавските земји веќе претходно ги имаат постигнато предвидените минимум стандарди, додека пак кај земјите од Јужна Европа се јавува неопходност од поголем временски период за нивна имплементација.

Анализите на другите домени на примена на социјалната политика, исто така, покажуваат вариетети на солуции. Пристапувајќи кон анализа на сродноста меѓу политиките за вработување кај постарите земји-членки на Унијата, можат да се детектираат три или четири различни пристапи: земјите од англо-саксонско говорно подрачје; континентална Европа и Јужна Европа (кои понекогаш се разгледуваат и како посебни режими) и нордиските земји (Bertozzi and Bonoli, 2002). Според Бертоци и Боноли, 15-те земји-членки на Европската унија, почнувајќи од 70-тите години на минатиот век во доменот на вработувањето, главно, се соочуваат со два предизвика: справување со намалениот број на вработувања во индустријата и интеграција на жените на пазарот на трудот. Во соочувањето со овие предизвици земјите-членки развија различни стратегии. Така, земјите од англиско говорно подрачје, чијшто модел

најчесто се одбележува како либерален, се одлучија овие предизвици примарно да ги регулира самиот пазар, додека пак државата беше задолжена само за лимитирана политика на вработување, којашто најчесто се состоеше во обезбедување на невработените со скромни парични бенифиции. Создавањето на нови работни места во овие земји беше многу успешно во секторот на услуги, но тоа пак придонесе и за содавања на голем расцеп во примањата, како и проблеми на сиромаштија и исклученост. Континенталните и јужноевропските земји го разрешуваа проблемот на деиндустријализацијата со намалување на работната сила преку предвремени и инвалидски пензионирања но, исто така, и преку непреземање стратегии за зголемување на вработувањето кај жените. Но овие системи, исто така, се карактеризираа со силна социјална заштита за редовно вработените. Ова создаде расцеп помеѓу оние внатре во системот (најчесто средовечни мажи) и оние надвор (младите невработени и жените). Овој модел се покажува како најпроблематичен во однос на стапките на вработеност (Табела бр. 8), но, исто така, и модел кој многу тешко се реформира. Конечно, нордиските земји се карактеризираат со дарежливи бенефиции во случај на невработеност, комбинирани со систем на активни политики на пазарот на трудот (обуки за полесно интегрирање на пазарот на трудот). Исто така, овој модел покажува високи стапки на вработеност, кои подеднакво се застапени и кај мажите и кај жените.

Од истакнатото, може да се забележи дека постои значителен диверзитет во пристапите кон вработувањето, што остава простор за скептицизам во однос на успехот на Европската стратегија за вработување во синхронизирањето на различните трудови политики. Сепак, напорите на Унијата во однос на вработувањето се насочени кон постигнување на конвергентен ефект преку комбинирање на двата посуспешни пристапа во однос на стапките на вработеност: нордскиот и либералниот модел. Врз основа на ваквата поставеност на ЕСВ, а и врз база на искуствата од нејзиното имплементирање, најголем број промени се очекуваат да бидат направени во континенталниот и јужноевропскиот модел. Ова кореспондира и со заклучоците кои ги дава Европската комисија во

рамките на спроведувањето на ЕСВ, каде што најголем број на препораки се дадени за земјите од Јужна Европа и континентално- европските земји. Сепак, анализирањето на ефектите од ЕСВ се покажува многу тешко, поради проблемот на изолирање на реформите кои се спроведени врз база на ЕСВ препораките од останатите реформски цели. Но, врз основа на примената на Отворениот метод на координација и зачестената размена на искуства во доменот на политиките на вработувањето, сепак можат да се истакнат неколку позитивни влијанија на Унијата врз националните политики за вработување, како - појава на употреба за „заеднички јазик” во процесот на афирмирање на целите кои ги поставува Унијата како и промоција на заеднички идеи во вработувањето преку креирањето на националните акциони планови. Можеби ЕСВ и ОМК не можат директно или самостојно да влијаат на промената на политичкиот курс на земјите, но сигурно е дека тие имаат влијание врз зајакнувањето на одредени актери, како и врз динамиката на спроведувањето на одредени цели во политиките за вработување.

Табела бр. 8: Стапки на вработеност во ЕУ 15 (2004 година, проекции)

ЕУ 15	Стапка на вработеност (сите)	Стапка на вработеност кај мажи	Стапка на вработеност кај жени
Белгија	60.1	67.8	52.4
Данска	75.3	79.4	71.0
Германија	64.9	71.1	58.9
Грција	58.3	72.2	44.8
Шпанија	60.0	73.6	46.1
Франција	63.4	69.4	57.8
Ирска	65.0	73.9	56.1
Италија	56.4	69.0	43.8
Луксембург	63.9	74.8	52.7
Холандија	73.2	80.6	65.6
Австрија	69.8	75.5	64.2
Португалија	67.4	74.6	60.4
Финска	68.2	69.9	66.4
Шведска	72.8	74.0	71.3
В. Британија	71.6	77.5	65.7
ЕУ 15	64.5	72.5	56.5

Извор: Европска комисија, проекции од 2003

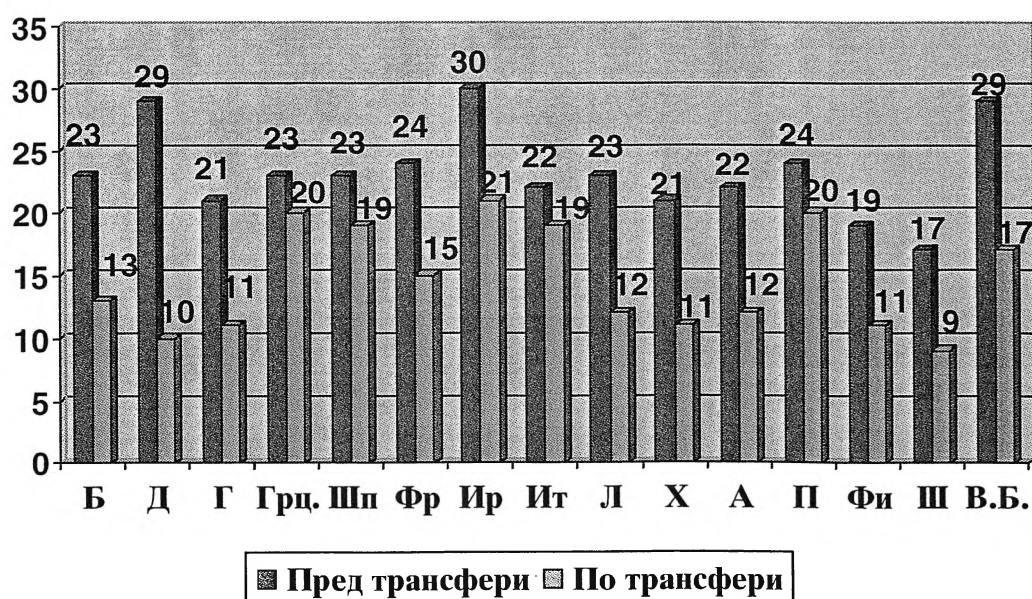
Во доменот на социјалното вклучување, Европската социјална политика, поточно стратегиите за социјално вклучување, претендираат да ја следат успешноста на политиката за вработување, барем во однос на бројот на преземени активности на ниво на Европската унија. Политиката на социјално вклучување администрирана на супранационално ниво вклучува поставување на специфични цели и индикатори, креирање на национални акциони планови, препораки и заеднички извештаи за состојбите во овој домен. Сето ова ги натера земјите-членки многу поактивно да се занимаваат со преземање на координирани стратегии согласно поставените индикатори, цели и препораки на Европската комисија. Една од поставените цели на Комисијата, дадена во нејзиното комунике до Европскиот совет во Барселона 2002 година беше преполовување на стапката на сиромаштија на половина, односно на 9% до 2010 година. Сепак, состојбите во Унијата во однос на сиромаштијата покажуваат големи разлики, со што оваа предвидена цел може да изгледа недостижна. Во 2001 година со ризикот од сиромаштија во Шведска беа соочени 9% од популацијата, додека пак овој процент во Ирска изнесуваше 21% (Графикон бр. 4). Во јужноевропските земји како и во Ирска сиромашните луѓе имаат многу мал пристап до севкупниот општ просперитет во нивните земји, а истовремено, изложени се на посериозни и долгорочни облици на сиромаштија и депривираност (Joint Inclusion Report, 2004). Исто така, од анализираните состојби во 2001 година се заклучува дека земјите со подарежлива социјална заштита поефективно успеваат да ги санираат проблемите на сиромаштијата, додека пак во земјите во кои стапката на сиромаштија е повисока се смета дека истата е резултат на маргинализираноста на поддршката од системите за социјална заштита. Токму поради тоа, една од препораките на Комисијата во однос на стратегиите за намалување на сиромаштијата во земјите-членки е и одржување на високи нивоа на социјални бенефиции.

Од аспект на позитивните ефекти на координирање на политиката за социјално вклучување, Заедничкиот извештај на Европската комисија од 2004 година, забележува дека одредени земји, како Велика Британија и

Ирска направиле позитивен исчекор во намалувањето на бројот на лицата во ризик од долгорочна сиромаштија. Истите земји се прикажуваат како позитивен пример за намалувањето на стапката на сиромаштијата кај децата.

Гледано на генерално ниво, може да се констатира дека ефектите од стратегиите за социјално вклучување на Унијата претежно придонесуваат за симболички политики, кои само доколку се инкорпорираат перманентно и во комбинација со други дополнителни мерки (економски, даночни и сл.) можат да придонесат за поголеми видливи ефекти. Но, сепак, како што констатира и Радаели, ефектите од оваа политика иако можеби се лимитирани, сепак тие придонесуваат за видлива конвергенција на идеи (идејна конвергенција). Сепак оваа конвергенција е во ембрионска фаза, и не значи дека истата ќе резултира со конвергенција во политичките одлуки и имплементацијата (Radaelli, 2003).

Графикон бр. 4: Стапка на (ризик од) сиромаштија* пред и по социјалните трансфери** во ЕУ 15 (2001)



* Сиромаштијата е мерена како 60% од медијалниот национален доход, по добивањето на социјалните трансфери.

** Пензиите се вклучуваат како приход пред социјалните трансфери, а не како социјален трансфер.

Извор: Еуростат, 2002

За разлика од вработувањето и социјалната вклученост, доменот на пензиите е регулиран со помал број на координативни стратегии на ниво на Унијата. Процесот на усогласување на стратегијата за модернизација на пензиските системи во земјите-членки на Унијата се базира на 11 цели, групирани во три главни подрачја: 1) зачувување на капацитетот на пензиските системи во однос на социјалните цели; 2) одржување на финансиската стабилност на пензиските системи; и 3) пресретнување на променливите општествени потреби. Врз основа на овие цели земјите-членки изготвуваат национални стратешки извештаи. Сепак, овие извештаи за разлика од националните акциони планови не предвидуваат мерки за да ги пресретнат поставените цели, туку само ја отсликуваат состојбата со пензиските системи (Табела бр. 9 и 10). Со цел да се зголеми координацијата во доменот на пензиите, во тек се преговори на ниво на Унијата за изготвување на заеднички индикатори и во овој домен.

Табела бр. 9: Издатоци за пензии како процент од БДП во ЕУ 15 (2001)

Земја	%
Белгија	11,2
Данска	10,7
Германија	13,1
Грција	13,3
Шпанија	19,7
Франција	13,2
Ирска	3,7
Италија	14,7
Луксембург	10,1
Холандија	12,9
Австрија	14,2
Португалија	11,4
Финска	10,9
Шведска	11,4
В. Британија	11,8

Извор: Еуростат, 2002

Табела бр. 10: Проекции за учеството на старата популација (над 65 години) во работоспособната популација (20-64) во %

Земја	2000	2010	2030	2050
Белгија	29,5	31,1	48,8	52,0
Данска	25,5	29,6	42,0	43,7
Германија	28,0	34,1	50,3	56,1
Грција	30,2	33,6	44,4	61,6
Шпанија	28,7	30,7	44,7	68,7
Франција	28,5	29,5	46,4	53,2
Ирска	20,3	20,5	32,1	46,6
Италија	30,7	35,5	52,9	69,7
Луксембург	24,8	27,6	42,5	43,5
Холандија	23,1	26,2	44,2	46,9
Австрија	26,3	30,1	47,0	57,7
Португалија	26,7	28,5	37,2	50,9
Финска	25,9	29,7	49,5	50,6
Шведска	30,9	33,8	45,4	48,5
В. Британ.	27,8	28,5	43,1	48,5

Извор: Holzmann, R., Orenstein, M. and Rutkowski, M. (2003)

Иако и во однос на координацијата на пензиските системи ефектите не се толку видливи, тоа не значи дека истите не постојат. Врз основа на 11-те цели, пензиските системи во Унијата покажуваат поголема насоченост кон интегрирање на економските цели со логиката на социјалната заштита. Исто така, во овој домен забележителен е и консензус за нивото на промени кои се неопходни. Во интерес на зголемувањето на ефектите на Европската социјална политика во пензиските системи, Европската комисија треба да се стреми кон зајакнување на процесите на евалуација на извештаите, креирање на водичи и препораки кои во соработка со Комитетот за социјална заштита би требало да се воспостават и координираат.

2.3.7 Влијание на Европската социјална политика во новите земјо-членки на Унијата (ЕУ 10)

Еден од најголемите предизвици со кои се соочи Европската унија од нејзиното постоење беше проширувањето кон земјите од Централна и Источна Европа. Покрај разликите од економски, политички и социјален карактер кои овие земји ги носеа со себе, дополнителен предизвик претставуваше нивниот број, кој дотогаш како број на земји²⁶ кои во ист датум влегуваат во Европската унија не беше забележан. Гледано од социјален аспект, земјите-членки на Унијата (ЕУ 15) на проширувањето кон Централна и Источна Европа гледаа со скепса од неколку причини: а) страв од социјален дампинг; б) страв од социјален туризам; и в) страв од намалување на слободните работни места.

- а) Стравот од социјалниот дампинг пред сè се однесуваше на ризикот од прелоцирање на одредени компании во земји каде висината на платите и другите социјални бенефиции се пониски, со цел да ги намалат трошоците на трудот. Ваквиот страв генерално можеше да се оправда, поради тоа што земјите од Централна и Источна Европа навистина имаа просечно пониски нивоа на плати (околу 46% од просекот на ЕУ15) и пониски социјални стандарди. Сепак, првичните искуства, како и искуствата од претходните

²⁶ На 1.мај 2004 година во Европската унија влегоа следните земји: Чешка Република, Унгарија, Естонија, Кипар, Полска, Латвија, Словенија, Литванија, Словачка и Малта.

- проширувања кон земјите од Јужна Европа (1981 - Грција, 1986 - Шпанија, Португалија) покажаа дека стравувањата не се материјализираа. Генерално, директните инвестиции од „старите“ земји-членки на ЕУ како и апликацијата на социјалните и трудовите критериуми на Унијата помогнаа да се подобрат стандардите во новите земји-членки во смисла на продуктивноста и работните услови.
- б) Социјалниот туризам како предизвик го наметнуваше стравот од надоаѓање на индивидуи од други земји мотивирани од можноста за стекнување со подарожливи социјални бенефиции и социјални услуги. Ова придонесе за преземање низа мерки меѓу ЕУ 15 за зајакнување на контролата врз социјалните системи, со цел да се лимитира пристапот (максимум до седум години) до системите за социјална заштита и социјално осигурување.
- в) Стравот од намалување на слободните работни места е поврзан со претходните две причини, како и со стравот од големи маси на миграции. Но, и овде можноста од реализирање на ваквото стравување беше лимитирана, поради неколку причини: разликите во висината на платите самостојно не можат да ја поттикнат масовната миграција; разликите во платите и не се толку големи доколку се пресметаат врз нивната реална куповна моќ (како на пр. во Словенија, Чешка, Унгарија), зголемувањето на можностите во новите земји-членки поради економскиот позитивен ефект од проширувањето, исто така, дестимулативно влијаеше на можните професионални миграции.

Сепак, гледано од системски аспект, многу поважен атрибут кој со себе го носеа новите земји-членки беше различниот модел на социјална политика. Иако сите нови земји членки не се одликуваа со еден ист хомоген модел, сепак постојат неколку обележја кои се иманентни за сите, а коишто се наметнуваат како обврска да бидат трансформирани поради потребите на практикување на социјалниот модел на Унијата. Дел од тие обележја вклучуваат:

- (i) бирократизирана социјална држава, која обезбедува социјални услуги на централизиран и не толку транспарентен начин;
- (ii) недостаток од либерални искуства во обезбедувањето на социјалната заштита (немање искуства во вклучувањето на приватниот и цивилниот сектор во нудењето на социјалните услуги);
- (iii) неефикасност на социјалното партнерство и социјалниот дијалог во оформувањето на национално-социјалните стратегии;
- (iv) нагласени егалитарни очекувања на народот за обезбедување на дарежливи социјални бенефиции од страна на државата;
- (v) неефикасност и ненасоченост на социјалните бенефиции;
- (vi) неповрзаност на социјалната со економската политика;
- (vii) заснованост на социјалната политика на немерливи и квалитативни цели.

Останатите социјални, економски и демографски карактеристики на новите земји членки исто така укажуваа на специфични разлики со ЕУ 15.

Табела бр. 11: Стапки на невработеност во новите земји-членки (ЕУ 10) во %

Земја	2001	2003
ЕУ 15	7,4	8,1
Кипар	4,4	4,4
Чешка	8,0	7,8
Естонија	11,8	10,1
Унгарија	5,6	5,8
Латвија	12,9	10,5
Литванија	16,1	12,7
Полска	18,5	19,2
Словенија	5,8	6,5
Словачка	19,5	17,1
Малта	6,7	8,2

Извор: Европска комисија, 2004

Табела бр. 12 Стапки на сиромаштија во новите Земји-членки (ЕУ 10)

Земја	Пред социјал. трансф.	По социјал. трансф.
ЕУ 15 (2001)	39	15
Кипар (1997)	24	16
Чешка (2001)	36	8
Естонија (2002)	42	18
Унгарија (2001)	44	10
Латвија (2002)	43	16
Литванија (2001)	41	17
Полска (2001)	48	15
Словенија (2002)	37	11
Словачка (2002)	43	21
Малта (2000)	30	15

Извор: Еуростат, Лаекен индикатори 2004

Табела бр. 13: Издатоци за социјални трансфери како дел од БДП

Земја	2002
ЕУ 15	28,0
Кипар	16,5
Чешка	19,9
Естонија (2001)	14,3
Унгарија	20,9
Латвија (2000)	17,8
Литванија (2000)	15,8
Полска (2001)	22,1
Словенија	25,4
Словачка	19,2
Малта	17,7

Извор: Европска комисија и Еуростат, 2005

Табела бр. 14: Учеството на старата популација (над 60 години) во работоспособната популација (20-59), изразено во проценти

Земја	2003
ЕУ 15	40
Кипар	30,6
Чешка	32,1
Естонија (2001)	40,5
Унгарија	36,7
Латвија (2000)	40,9
Литванија (2000)	37,3
Полска (2001)	29,9
Словенија	34,3
Словачка	27,3
Малта	29,8

Извор: Европска комисија и Еуростат, 2004

Од истакнатите карактеристики помеѓу ЕУ 15 и ЕУ10 може да се воочи дека најголеми разлики се забележуваат во доменот на невработеноста, каде што само четири земји (Кипар, Чешка, Унгарија и Словенија) се под, односно блиску до просекот на ЕУ15. Ова укажува на приоритетноста од афирмирање на нови пристапи во политиките на вработување, за кои земјите од Централна и Источна Европа имаат најголема неопходност. Во останатите домени, новите земји-членки не заостануваат многу зад ЕУ 15. Имено, благодарение на претходните дарезжливи системи на социјална заштита, овие земји сè уште успеваат да одржат пониска стапка на сиромаштија гледано во просек со ЕУ 15. Високо над просекот на ЕУ во доменот на сиромаштијата се само: Словачка, Естонија и Литванија. Во однос на социјалните издатоци, периодот на транзиција очигледно придонел за нивно намалување, така што гледано компаративно со просекот на ЕУ, сите земји имаат пониски издатоци за социјални

трансфери. Во однос на стареењето на популацијата, во новите земји-членки преовладува помладо население, што од демографски аспект може и не иницира интервентни мерки, меѓутоа од аспект на економската одржливост на пензиските системи, сигурно дека показателите како стапката на невработеност посочуваат на промени и во овој домен.

Влегувајќи во Унијата со вакви социјални и економски карактеристики, новите земји-членки примарно се соочија со неопходност од адаптирање на нивната законска легислатива од социјалниот домен со онаа на Унијата. Транспозицијата на социјалниот *acquis* не придонесе за некои поголеми проблеми. Единствено, во доменот на слободното движење на луѓето (трудот) поради одредени ограничувања кои ги воведоа постарите земји-членки, се воспоставија транзициони периоди (3+2) за користење на севкупните можности на пазарите на трудот во Унијата од страна на работниците од новите земји-членки.

Но, она што имаше и сè уште има големо влијание во новите земји-членки во однос на адаптирањето на нивните политики од социјалниот домен секако е „меката“ социјална легислатива на Унијата, која особено во домените на вработување и социјалната исклученост покажува најголеми ефекти. Врз основа на исцрпноста, но и навременото следење и вклучување на препораките на Европската комисија во своите национално-социјални агенди, може да се каже дека ефектот што меката социјална легислатива го постигнува е поголем од оној што е случај во постарите земји-членки. Причините кои одат во прилог на оваа теза вклучуваат: прекин (во најголем број случаи) со претходниот модел на социјална политика, искористување на добиените позитивни примери и практики во правец на понатамошното реформирање на социјалните стратегии, искористување на добиената финансиска и експертска помош од Унијата и конечно, потребата за побрзо асоцирање кон Унијата која придонесуваше за навремено и темелно прифаќање на понудените социјални стратегии и директиви на Унијата.

Во доменот на вработувањето, новите земји-членки ја отпочнаа соработката со Унијата преку изработка на Заедничките извештаи за процена на состојбите со вработеноста и пазарот на трудот. Овие извештаи беа подготвени и потпишани во периодот од 2000 до 2003 година со сите нови земји-членки (Табела бр. 15). Анализата на овие документи покажа низа заеднички предизвици во однос на пазарот на трудот на новите земји-членки:

- (1) Зголемување на работната понуда како предуслов за понатамошниот економски и социјален развој;
- (2) Зголемување на вработувањето поради поддршка на економскиот развој и достигнување на висината на приходите во проширената Унија;
- (3) Обезбедување на компатибилноста меѓу функционирањето на пазарот на трудот и реформите во економијата;
- (4) Зголемување и адаптирање на работната сила во контекст на потребите за реструктурирање и притисоците поврзани со Единстениот европски пазар (Европска комисија, 2003).

Процесот на постојано мониторирање на овие предизвици од страна на Европската комисија, како и навременото истакнување на приоритетите во доменот на пазарот на трудот, придонесоа за поголема ефективност и заложби во остварувањето на предвидените цели и мерки на пазарот на трудот од страна на новите земји-членки.

Табела бр. 15: Динамика на потпишување на Заедничките извештаи за процена во доменот на вработувањето и пазарот на трудот

Земја	Датум
Чешка	11 мај 2000 година
Словенија	18 јули 2000 година
Полска	29 јануари 2001 година
Естонија	19 март 2001 година
Малта	26 октомври 2001 година
Унгарија	16 ноември 2001 година
Кипар	7 декември 2001 година
Литванија	12 февруари 2002 година
Латвија	6 февруари 2003 година

Извор: Директорат за вработување, социјални прашања и еднаквост, 2005

По влегувањето во Унијата, доменот на вработување на новите земји-членки продолжи да биде под надзор на Европската комисија преку изработување на Националните акциони планови за вработување. Кон овој процес, кој за ЕУ 15 отпочна уште во 1998 година, веднаш се приклучија новите земји-членки, преку изработувањето на двегодишни национални акциони планови за вработување за периодот од 2004-2006 година. Врз основа на оценките на Европската комисија дадени во Првичниот извештај за вработувањето за 2004/05 година, се забележува дека во однос на достигнувањето на зацртаната цел од 70% стапка на вработеност, новите земји-членки покажуваат послаби резултати. Со исклучок на Кипар, кој е најблиску до постигнувањето на целта од 70% стапка на вработеност, останатите новоасоцирани земји-членки имаат стапки на вработеност пониски од 65% (стапките варираат од 62,6% во Словенија до 51,2% во Полска). Останатите анализи, кои збирно се дадени за сите земји-членки (ЕУ25) говорат дека најдобри резултати се покажани во домените на: финансиски иницијативи за исплатување на работата; реформирање на јавните агенции за вработување; дизајнирање и евалуација на стратегиите за доживотно учење и фацитирање и развој на бизнисот (Европска комисија, 2005).

Во доменот на социјалната вклученост, исто така забележителен е голем тренд на активности поврзани со европските иницијативи, кои несомнено придонесоа за низа позитивни ефекти. Слично како и кај вработувањето, соработката во овој домен отпочна за време на процесот на преговарање со Унијата, кога се изработија првите Заеднички меморандуми за социјална вклученост. Овие Меморандуми со сите 10 нови земји-членки беа потпишани од страна на Европската комисија на 18 декември 2003 година.

Главни предизвици кои беа истакнати како заеднички во Меморандумите, вклучуваа:

(1) Проширување на активните политики на пазарот на трудот поради интеграцијата на долгорочно невработените и другите групи на ризик од социјална исклученост;

- (2) Обезбедување на исплати на социјална заштита кои ќе осигуруваат адекватен минимум приход, но истовремено оттргнување на демотивациите за вработување;
- (3) Проширување на можностите за доживотно учење;
- (4) Олеснување на пристапите до јавните услуги, особено во домените на здравство, социјални услуги, домување и транспорт;
- (5) Интензивирање на напорите за надминување на проблемите со социјална вклученост кај малцинските етнички групи;
- (6) Зајакнување на политиките за поддршка на семејствата и социјалните мрежи, како и заштита на правата на децата (Европска комисија, 2004)

Во прилог на позитивните ефекти кој го имаше Европската политика за социјално вклучување во новите земји-членки, секако е и придонесот за усвојување на мерливи индикатори за состојбите поврзани со сиромаштијата и социјалната вклученост. Во овие земји можеби за првпат, се воспоставија компаративни и мерливи стандарди, кои во иднина ќе ја олеснуваат процената на ефективност на нивните политики.

Разработката на Меморандумите за социјална вклученост се детализираше преку Националните акциони планови за социјална вклученост. Овие двогодишни планови, кои за првпат беа изработени од останатите земји членки за периодот од 2001 до 2003 година, новите земји-членки ги изработија по приклучувањето во 2004 година со важност до 2006 година. Активностите кои беа испланирани во нив се базираа на заедничките цели претходно усвоени од страна на Унијата во Ница, 2000 година. Комбинацијата на постоењето на заедничките цели и индикатори во политиката на социјално вклучување, придружена со процесот на постојано мониторирање и евалуирање на нивната примена, покажува позитивен ефект во новите земји-членки, кои во минатото не располагаа со посебни политики за социјално вклучување. Ваквиот придонес на Европската социјална политика секако е од огромно значење, како поради олеснувањето и синхронизирањето на процесот на намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во земјите од Централна и

Источна Европа, така и поради овозможување основа за координирано намалување на регионалните социјални разлики во рамки на проширената Европска унија.

2.4 Заклучоци

Прикажаниот опсег на процеси, инструменти и ефекти во доменот на Европската социјална политика се стремеше кон анализирање на неколку претходно поставени претпоставки, кои во прилог ќе бидат синтетизирани:

- Поради потребите од економско и политичко доближување меѓу Унијата, во подем се голем број на интегративни процеси, како: позитивна и негативна интеграција, повеќестепено управување, трансфер на политики и европеизација (сфатена како збир од сите претходни процеси). Дел од овие процеси немаат директна цел на влијание во социјалната политика, но сепак истите индиректно, односно преку ефектот на „прелевање” или колатерално придонесуваат за раздвижување и активација на опсегот на Европската социјална политика. Дел од процесите пак, кои имаат директна апликативност во администрирањето на наднационалната социјална политика уште повеќе ги зајакнуваат индиректните ефекти, придонесувајќи за адаптација на наднационалните социјални стратегии во домашната регулатива и практика.

- Паралелно со зголемувањето на интегративните процеси, подем бележат и инструментите со кои овие процеси се дисеминираат. И механизмите можат да се поделат на такви кои имаат директно и индиректно влијание. Она што е значајно да се одбележи е дека гледано од хронолошки аспект, Европската социјална политика енорно ги зголеми своите средства на влијание, и иако тоа не се прикажува преку зголемување во задолжителниот легислативен корпус, сепак постепеното, ненаметливото и волонтерско практикување на овие инструменти на наднационално ниво придонесе за нивно сигурно навлегување во перманентниот инструментариум на националн-социјалните политики. Истовремено, овие механизми претставуваат значајно надополнување на отсутната примарна или „цврста” легислатива во социјалниот домен, која можеби поради нејзиниот задолжителен карактер би имала помало

влијание отколку што тоа го постигнуваат овие меки „механизми“ (поради можностите на вето од страна на земјите-членки, разликите во политичките преференци и сл.). Ефективноста на овие механизми се согледува како во однос на социјалните политики на земјите-членки и кандидати така и во однос на самиот опсег и динамичност на Европската социјална политика.

- На ниво на земјите-членки и кандидати, овие инструменти придонесуваат за: зголемување на насоченоста на целите на социјалните стратегии кон претходно разработени приоритети и предизвици; зголемување на мерливоста на ефектите од политиките поради употреба на заедничките индикатори; зајакнување на дифузијата и размената на знаења и искуства меѓу Комисијата и земјите-членки, како дополнителен инструмент во креирањето на национално-социјалните политики; вклучување на помалку застапените регионални и локални нивоа во креирањето на социјалната политика; и придонес кон иновации и учење во социјалните политики, како резултат на учеството на комбинирани политички структури и стилови.

- На ниво на Европската социјална политика овие инструменти придонесоа за: нова фаза во креирањето на Европската социјална политика, базирана на поголема про-активност, конкретност и перманентност во нејзиниот развој. Зголемување на координацијата меѓу економските и социјалните прашања и нивно поставување како такви во центарот на политичката агенда на Унијата, заменувајќи ја претходната субординираност на социјалните прашања кон економската и монетарната доминантност и промоција на нови супранационални актери во социјалната политика, како креирање на Комитетот за вработување, Комитетот за социјална заштита.

- Анализирајќи ги ефектите од дисеминацијата на Европската социјална политика може да се забележи дека истата има поголемо влијание во новите земји-членки, отколку во постарите. Ваквиот резултат се покажува како очигледен благодарение на неколку карактеристики на двете различни групации на земјите-членки. Кај првите (ЕУ15), национално-социјалните политики како и пристапите во нејзиното

креирање имаат многу поголема традиција која потешко се адаптира на новите стратегии на наднационално ниво. Друг значаен елемент кај оваа група на земји е улогата на политичките фактори, кои повторно, поради поголемата традиција, се покажуваат помоќни во заштитувањето на национално-социјалните политики од надворешните влијание. И конечно, генерално повисокиот економски раст во овие земји им овозможува на креаторите на национално-социјалните политики декларативно да се залагаат за социјалните цели на Унијата, но притоа стратегиите да ги базираат на сопствените национални приоритети. Кај втората група на земји-членки (ЕУ 10) поентузијастичкото прифаќање на меката регулатива и другите инструменти и социјални стандарди на Унијата се должи на: прекилот (во најголем број случаи) со претходниот модел на социјална политика и потребата од негово заменување со друг позитивен модел, добивањето на директна финансиска и експертска помош од Унијата поради реформирањето на социјалните стратегии и конечно потребата за побрзо асоцирање кон Унијата која придонесуваше за навремено и темелно прифаќање на понудените социјални стратегии и директиви на Унијата.

Сите претходно анализирани аспекти на Европската социјална политика: легислативниот, институционалниот, тематскиот опсег како и процесите и инструментите за нејзино дисеминирање ќе претставуваат практична основа за анализирање на нејзиното влијание во социјалните политики на земјите кои се студија на случај на овој труд - Словенија и Македонија.

ГЛАВА ТРЕТА

3. СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ - СЛОВЕНИЈА ВЛИЈАНИЈАТА И ЕФЕКТИТЕ ОД ЕВРОПЕИЗАЦИЈАТА ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО СЛОВЕНИЈА

Со цел потемелно да се истражат процесот и ефектите на европеизацијата во доменот на национално-социјалните политики во новите земји-членки на Унијата, ова поглавје ќе направи подлабока анализа на влијанијата и консеквентните резултати во креирањето на социјалната политика на Словенија. На тој начин, овој труд ќе се обиде не само на макро (преку збирна анализа на ефектите од Европската социјална политика во земјите членки, изложена во претходното поглавје), туку и на микро-ниво да го проучи влијанието на Европската унија во национално-социјални политики. Постојат неколку причини за изборот на Словенија како една од студиите на случај, преку која ќе се истражува споменатото влијание:

1) Словенија е земја во која со исклучок на претставништвото на Европската комисија, ни една друга поголема меѓународна организација со сфера на интерес во социјалната политика немала своја перманентна мисија. Значи, организациите кои во најголемиот дел од другите земји во регионот имаа круцијално влијание, како со посредство на перманентните мисии, така и со индиректни проектни влијанија (примарно Светска банка, Меѓународен монетарен фонд, но и останатите како УСАИД, УНДП и др.) во Словенија ниту имаа директно претставништво, ниту пак Словенија има користено фондови, кредити или позајмици од истите. На тој начин, проучувањето на влијанијата кои доаѓаат од Европската унија се олеснуваат, поради можноста за нивно изолирано набљудување од останатите меѓународни интервенирања во национално-социјалната политика.

2) Словенија, исто така, е единствена земја од регионот (Југоисточна Европа, Балканскиот регион) која до крај го има изодено патот од затворен, социјалистички систем до полноправна членка на Европската унија. Согласно на тоа, обидот да се направи холистички пристап во

анализирањето на основите на социјалната политика кои потекнуваат од еден сосема поинаков режим кон промените во тој модел кои се заокружуваат со влегувањето во Европската унија, се чини најкомплетен при анализирањето на состојбите во оваа земја.

3) Од аспект на потребите на компарирање на оваа земја -студија на случај со наредната (Македонија), Словенија се покажува како погоден избор поради: заедничката традиција на имање сроден систем на социјална заштита, компатибилноста во административното организирање на социјалната политика и социјална заштита како и бројот на човекови ресурси кои го администрираа тој систем.

Ова поглавје, стремејќи се кон подлабока анализа на процесот на креирање на социјалната политика во Словенија, истовремено ќе има за цел да ги истражи неколкуте следни претпоставки: (1) навремениот но инкрементален пристап во креирањето на социјалната политика во Словенија по 1990 година, придружено со активното влијание на социјалните партнери, пред сè Синдикатот, придонесе за одржување на позитивните елементи од претходниот модел на социјална политика; (2) влијанието на Европската унија за време на процесот на преговори овозможи надоградување на постојните позитивни елементи на моделот на социјална политика со нови и нивно комбинирање на начин, кој не го наруши правецот и опсегот на национално-социјалната политика; (3) приклучувањето кон Европската унија придонесува за одржување на минимум социјалните стандарди во земјата, но и воведување рестриктивности и ограничувања кај подарожливите социјални услуги и бенефиции.

3.1 Словенечката социјална политика во периодот на транзиција (1991-1996)

Пост-социјалистичката социјална политика на Словенија во периодот веднаш по осамостојувањето на земјата во 1991 година²⁷ претставуваше

²⁷ Словенија ја прогласи својата независност од Социјалистичка Федеративна Република Југославија на 25 јуни 1991 година.

продолжение на системот кој претходно постоеше, иако со воведувањето на новите политички промени, како и со појавата на поголемите социјални проблеми некарактеристични за претходниот период, правецот и моделот на социјалната политика почнаа полека да се модифицираат. Системот на социјална политика и заштита кој до 1991 година беше карактеристичен за Словенија се состоеше од комбинација на два аспекта: историското наследство и искуство здобиено за време на Австро-Германското и Австро-Унгарското владеење во земјата, како и социјалистичкото наследство стекнато во периодот меѓу 1945 и 1990 година. Влијанијата од Германија и Австрија, придонесоа за рано вкоренување на принципот на социјално осигурување во Словенија, базирано на Бизмарковиот концепт за фрагментирана заштита на работниците²⁸. Влијанието пак на социјалистичкиот систем, како и во другите земји, придонесе за создавање на прецентрализирана, недемократска и патерналистичка држава која ги „разгали“ луѓето, правејќи ги целосно зависни од државното обезбедување на широк спектар на социјални услуги (Ferge, 1991). Така, како што ќе заклучи и Новак: „Моделот на социјална политика кој го имаше Словенија е модел кој се засновуваше на историските искуства од доцниот 18 век на Германија и Австрија, т.е. корпоративно-индустрискиот модел. Главната разлика меѓу овој модел и социјалистичкиот модел е во тоа што кај социјалистичките земји не постоеја фрагментирани шеми за социјално осигурување помеѓу индустриските работници и вработените во јавните служби. Други идеи кои беа користени во социјалистичкиот период беа позајмени од Шведска, во одредени сектори, посебно во здравството” (Новак, 2005)²⁹.

²⁸ По примерот на Бизмарковите законодавства за социјално осигурување во Германија, подобрувањето на работните услови (1885) како и осигурувањето во случај на несреќа при работа (1887) и болест (1888) беа ставени на локалната политичка агенда во Словенија. Пред истекот на 19 век се формираше и незадолжително пензиско осигурување. Овој систем се базираше на фрагментирани осигурителни шеми, каде помеѓу платените работници, најголеми привилегии имаа оние во доменот на металургијата, рударството и железничкиот сообраќај.

²⁹ Извадок од интервјуто со проф. д-р Мојца Новак, директор на Институтот за социјална заштита на Словенија и вонреден професор на Институтот за општествени науки при Универзитетот во Љубљана. Интервјуто е направено во склоп на истражувачкиот престој во Словенија, реализирано за потребите на оваа докторска дисертација во периодот од 09 до 23. јануари 2005 година.

Врз основа и на други дополнителни анализи во останатите сфери на социјалната политика се наметнува заклучокот дека во првиот дел од 1990 година, словенечкиот систем на социјална заштита постои како дуален систем, односно систем кој претставува спој на два други система кои постојат во Европа, а тоа се конзервативно-корпоративистичкиот систем и социјалдемократскиот систем³⁰. Според проф. Колариќ, некои од основните причини кои придонесоа за оформување на ваквиот модел беа:

- Формирањето на две значајни институции во почетокот на 90-тите: Заводот за пензиско осигурување како и Заводот за здравствено осигурување. Овие две институции покажаа дека шемите за задолжително осигурување се значаен дел од Словенечкиот социјален систем. Тие, исто така, се централниот елемент во корпоративно-конзервативниот модел на социјални држави. Шемите за задолжително осигурување се поврзани со принципот на социјално партнерство. Во Словенија ова партнерство почна да се развива во почетокот на 90-тите, заедно со развивањето на силата на синдикатот;

- Одржувањето на јавниот сектор како доминантен обезбедувач на социјални услуги, кој во Словенија ниту колабираше, ниту пак се приватизираше. Јавниот сектор исто така е централен елемент во социјалдемократскиот модел на социјални држави;

- Паралелно развивање на Агенцијата/Заводот за вработување, кој иако е директно финансиран од буџетот, сепак претставува (како и претходните две споменати осигурителни институции) релативно автономна институција, бидејќи не се вбројува како дел од јавната администрација (по моделот на германските агенции кои го раководат системот на социјална заштита). Овој Завод почна да развива мерки на активна политика, кои беа значајни во надминување на невработеноста;

³⁰ Според Еспинг-Андерсоновата класификација (1990) на режими на социјална држава можат да се истакнат три карактеристични модели: 1) Либерален, во кој државата обезбедува скромни социјални трансфери, насочени кон најмаргинализираните, оставајќи простор пазарот на трудот да ги обезбеди основните социјални потреби; 2) Конзервативно-корпоративен, каде социјалното осигурување е обезбедно само врз статусот на вработеност, додека останатите категории се поттикнати да ги остваруваат своите социјални права преку другите форми, како црквата, семејството и сл.; и 3) Социјалдемократски, каде државата на универзален начин обезбедува висок квалитет на социјални услуги за целата популација.

- Оформување на специфичен однос меѓу Владата и непрофитниот (цивилниот) сектор, кој може да се нарече комплементарен. Тоа значи, дека Владата ги поддржа непрофитните организации кои ги надополнуваа активностите на јавните служби.
- Влијанието на науката во социјалната политика во почетокот на 90-тите, исто така, беше од големо значење. Националните експерти беа повикани да учествуваат во подготвувањето на овие промени. Евидентно беше дека не постоеја поголеми идеолошки разлики помеѓу науката и практиката (политиката) во Словенија. Промените коишто полека почнаа да се воведуваат беа промени чекор по чекор. Предлозите за промени во доменот на социјалната политика беа поврзани со економскиот раст и развој, но не на тој начин на социјалната сигурност на луѓето. Причина за ваквиот тип на промени е тоа што и владите и научниците во овој домен веруваа во т.н. социјално стопанство или социјален капитализам (Колариќ, 2005)³¹.

Анализата на ваквиот развој, ги отфрла некои од поранешните предвидувања на аналитичарите на социјалната политика на овие простори меѓу кои и Дикон (Deacon, 1992), кој сметаше дека по 1991 година Словенија е на пат кон прифаќање на либерално-капиталистичкиот модел на социјална држава.

Прва легислативна промена која се случи во доменот на социјалната политика по осамостојувањето на Словенија, беше донесувањето на нов Закон за социјална заштита во 1992 година. Овој Закон не беше целосно продолжување на регулативните основи воспоставени во бившата Република. Тој беше базиран на најновите модерни правци во социјалната заштита, но истиот не се применуваше веднаш во практиката, туку беше неопходен еден многу подолг период во кој се донесоа сите други потребни подзаконски акти за да профункционира истиот. Главната разлика на овој

³¹ Извадок од интервјутото со проф. д-р Зинка Колариќ, редовен професор по социологија на социјалната политика при Факултетот за општествени науки на Универзитетот во Љубљана. Интервјутото е направено во склоп на истражувачкиот престој во Словенија, реализирано за потребите на оваа докторска дисертација во периодот од 09 до 23. јануари 2005 година.

Закон со оној од претходниот систем, се состоеше во тоа што тој вовеше нови актери (приватни, невладини) освен државните, во обезбедување на социјалната заштита. Сепак, во периодот кога овој Закон се донесе, сè уште не постоеја приватни институции/лица кои нудеа услуги во доменот на социјалната заштита, додека пак невладини организации постоеја, но беа прилично слаби. Друга новина која ја донесе овој Закон беше новата висина на социјална помош, која беше поставена на повисоко ниво, поради очекувањето на зголемување на бројката на невработени во споредба со минатото. Нејзината висина, за оние кои беа неспособни за работа како и за возрасните луѓе над 60 години чиј основен приход беше социјалната помош се постави на ниво од 60 % од гарантираната плата³². За работоспособните пак, кои се наоѓаа во ситуација од социјален ризик висината се определуваше преку разликата од сопствените (семејни) приходи на индивидуите и минималниот приход³³, кој за првиот возрасен во семејството беше поставен на 52% од гарантираната плата. Сепак, социјалната помош која се формираше врз основа на оваа плата, покажуваше стагнација и реално опаѓање во однос на нејзината куповна моќ. Определбата за нејзината висина се базираше на политичка одлука, а не на процените за кошницата за минимален животен стандард. Статистиката покажува дека паралелно со зголемувањето на висината на социјалната помош, се зголемуваше и бројот на нејзините корисници (Табела бр. 16). Промените кои следеа во идните години, одеа кон понатамошно усогласување на висината на оваа помош. Тоа беа двете главни промени во новиот Закон. Според тогашниот поранешен државен секретар во Министерството за труд, семејство и социјални прашања во одделот за социјална заштита - Лидија Апохал Вучковиќ, Законот од 1992 година “немаше намера да го сруши претходниот систем и да постави нешто сосема ново, туку само да го плурализира системот на социјална заштита, да дојдат нови изведувачи, да се појави конкуренција, за да се

³² Гарантираната плата се однесува на минималната плата која беше исплатувана за вработување со целосно работно време. Таа ја имаше изгубено својата смисла на пазарот на трудот, па единствено се користеше како основа за определување на одредени социјални бенефиции.

³³ Минималниот приход е ниво на приход кој се смета за доволен за да се остварат минималните потреби. Се користи само како критериум за максималната висина на приходи врз основа на која се стекнува правото на социјална помош.

влијае на подобрување на квалитетот на услугите и на проширување на мрежата на социјалната заштита”³⁴.

Табела бр. 16: Корисници на социјална помош во периодот од 1990 до 1996

1990	1992	1993	1994	1995	1996
6,993	8,466	17,544	22,623	26,466	31,483

Извор: Stropnik et al., (2003)

Еден од битните фактори за промена на ваквите легислативни и практични основи на функционирањето на социјалната политика во Словенија секако беше економската ситуација, односно појавата на економска криза карактеристична за периодот меѓу 1989 и 1993 година. Според проф. д-р Иван Светлик „новонастаната економска ситуација ги натера политичарите да размислуваат за алтернативни решенија бидејќи претходната држава беше многу скапа и неефективна”³⁵. Во минатото Словенија се карактеризираше со невработеност од околу 2,3% , додека во 1993 година стапката на невработеност дојде до 14%, калкулирана според методот на регистрирана невработеност (Табела бр. 17 и 18). Од овие причини, во овој период се отпочна со поинтензивно пронаоѓање на одредени решенија, како развој на програми за активна политика на вработување. На тој план многу се работеше и во академските сфери околу истражувања на пазарот на труд, политика на вработување и сл. Беа применети различни мерки, пред сè краткорочни, кои подоцна се покажаа и како непожелни, на пример, со предвременото пензионирање, особено на старите работници кои тешко се преквалификуваат, потоа мерки за самовработување, односно мерки за помош на луѓе кои сами би регистрирале свои претпријатија, програми на преквалификација и сл. Сепак, овие програми на почетокот не се покажаа како добро разработени, па беа и искористувани, односно злоупотребувани од одредени корисници. Во смисла на мерењето на невработеноста,

³⁴ Интервју реализирано на 13.01.2005 со г-ѓа Лидија Апохал Вучковиќ, правник при Секторот за социјални анализи и развој во Институтот за макроекономска анализа и развој на Владата на РС

³⁵ Интервју реализирано на 18.01.2005 година со проф. д-р Иван Светлик, редовен професор при Факултетот за општествени науки на Универзитетот во Љубљана

официјалните/административни органи во почетоците не беа заинтересирани за спроведување на понова методологија на мерење на невработеноста од онаа која ја мери регистрираната невработеност. Но затоа, во тој правец голема улога одигра академската стручност и спремност, која уште во 1984 година се нафати со истржувања за потребите на Анкетата на работна сила (Labor Force Survey), а од почетокот на 90-тите години се прејде на методот според ЕУРОСТАТ. Така, врз основа на навремено преземените активни и пасивни мерки во политиката на вработување, бројката на невработеност од 1993 година па натаму бележеше постојан пад (со одредени минимални осцилации), а тоа секако беше и резултат на постојаниот економски раст од 4% годишно. Според проф. Светлик подобрувањето на состојбите со невработеноста се поврзуваат и со нискиот демографски раст - односно сè помалку млади лица, т.е. помала работна сила, но и дополнителни стимулативни фактори кои влијаеа на позитивниот раст на вработеноста, како забавениот процес на реструктурирање, поради што не се случија некои порадикални промени, како и процесот на технолошки промени кој не бараше смалување на потребата за работна сила.

Табела бр. 17: Стапка на регистрирана невработеност во Словенија

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
2.9	4.7	8.2	11.5	14.4	14.5	14.0	13.9

Извор: Human Development Report, 1998

Табела бр. 18: Карактеристични групи на регистрирани невработени

Год.	Просеч. број на регистрир. невработени	Учество на одредени групи					
		Под 26	Бараат работа по првпат	Жени	Невработени над една година	Неквалификувани	Над 40
1989	28,218	51.5	29.1	18.9	42.7	55.4	15.0
1990	44,623	51.4	26.5	47.9	37.4	49.8	16.1
1991	75,079	47.8	22.2	44.7	41.8	46.1	19.0
1992	102,593	40.7	20.2	43.9	50.9	46.5	25.0
1993	129,087	37.4	19.0	43.8	54.8	45.3	28.2
1994	127,056	33.5	19.0	44.9	62.1	45.8	32.4
1995	121,483	32.2	19.7	46.7	59.0	46.6	34.0
1996	119,799	31.4	19.4	48.1	53.8	47.0	37.7

Извор: Human Development Report, 1998

Табела бр. 19: Корисници на бенефиции за невработени

Година	Корисници на бенефиции од осигурување во случај на невработеност (во илјади)	Корисници на бенефиции за невработени од системот за социјална помош (во илјади)
1992	32.5	18.2
1993	42.5	20.0
1994	31.4	11.0
1995	28.3	5.9
1996	33.7	4.1

Извор: Stanovnik, 2004

Во однос на соочувањето со проблемите со невработеноста во периодот на транзиција, битно е да се истакне дека Словенија, искористувајќи ги промените во Југословенскиот устав кој што им даде авторизација на Републиките да ја преземат одговорноста за политиките за вработување, уште во 1974 година го имаше усвоено Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност. Ваквата легислативна традиција, во комбинација со добро развиениот административен капацитет на автономните институции од доменот на социјалното осигурување по 1991 година, овозможија висока ефикасност на системот на социјална заштита. Според Становник, Словенија, исто така бенифитираше од зачувувањето на централизираниот систем на собирање на даноци и социјални придонеси преку Службата за општествено книговодство (Sluzba Družbenega Knjigovodstva, SDK), којашто успеа да одржи цврста контрола врз уплатите на придонесите од фирмите, и на тој начин ја превенираше ерозијата на системот (Stanovnik, 2004).

Социјалните бенефиции за невработените во Словенија се состојат од два типа на шеми, едната која произлегува од системот на осигурување каде стекнувањето со бенефициите е поврзано со должината и висината на претходните придонеси, и втората која произлегува од системот на социјална помош и чие здобивање е поврзано со проверка на средствата а висината е изедначена за сите (Табела бр.19). Овој тип на бенефиции во почетниот период на транзицијата овозможија висок степен на социјална

сигурност на невработените. Сепак, ваквиот систем на исплата се карактеризираше со низок степен на контрола врз обврските кои корисниците ги имаа, во смисла на активно барање работа. Ова беше една од главните причини за подоцнежните промени кои следеа и кои го промовираа трендот на активација (Кораќ, 2003).

Дополнителен стимул за состојбите на пазарот на трудот претставуваше воведувањето на гарантираната минимална плата во 1995 година. Претходно, во почетоците на 90-тите минималните плати беа определени преку колективни договори. По 1995 година, односот помеѓу минималната и просечната плата остана на константно ниво од околу 40%. Овој сооднос беше меѓу повисоките во однос на просекот од 28,7 % во останатите транзициони економии (Vodopivec, 2004).

Врз основа на истакнатите карактеристики може да се заклучи дека Словенија во периодот на транзиција практикуваше претпазливи промени на пазарот на трудот. Таа ја задржа силната легислативна заштита на вработувањето, вовеле високи даночни стапки во процесот на трудот и успеа да ги одржи минималните плати на многу високо ниво. Во комбинација со дарежливите социјални бенефиции за невработените и високите трансфери за активните пазарни политики (преквалификација, доквалификација и обука), Словенија на успешен начин ги пресретна социјалните трошоци на транзицијата.

Од аспект на состојбите со сиромаштијата, во Словенија како и во останатите бивши социјалистички земји, истите не беа предмет на интерес сè до 1990 година, пред сè поради политичкиот режим кој не ги признаваше социјалните проблеми. Но, сепак поради растечкиот тренд на невработеноста во периодот по 1990 година, анализите на сиромаштијата се зголемија. Првата анализа на сиромаштијата беше направена во 1993 година од страна на Заводот за статистика, базирана врз потрошувачката на домаќинства, каде 50% од медијалната потрошувачка беше калкулирана како праг на сиромаштија. Врз основа на првите статистички

мерења, Заводот истакна дека 13,6% од домаќинствата, односно 9,3% од вкупната популација живее во сиромаштија. Според друга студија пак (Stropnik and Stanovnik, 2002), бројот на лица кои живеат во сиромаштија во 1993 година изнесувал 12,9%, од кој, како групи кои живеат во најголем ризик од сиромаштија беа невработените и возрасните лица на 60 и повеќе години (Табела бр. 20). Според Кавар-Видмар, оваа стапка бележеше тренд на зголемување во наредните години, и тоа 14,1% во 1995 година и 14,9% во 1996 година (Kavar-Vidmar, 2001).

Табела бр. 20: Присутност на сиромаштија во Словенија во 1993 год. во %

Линија на сиромаштија	Вкупно	Пензионери	Невработени	Деца до 18 години	Лица на 60 и повеќе години
60% од медијалниот еквивалентен приход	12.9	16.3	33.5	13.2	25.0

Извор: Stropnik and Stanovnik, 2002

Соочувањето со сиромаштијата во периодот на транзиција во Словенија беше препуштен на традиционалните форми на помош на индивидуите, без некои позначајни стратегии за сиромашните и социјално исклучените категории. Сепак, социјалните издатоци за парични трансфери и социјални услуги (меѓу другото наменети и за популацијата на сиромашни и социјално исклучени) кои ги обезбедуваше државата, го продолжија трендот на традиционално висока стапка на јавни издатоци (Табела бр. 21).

Табела бр. 21: Социјални издатоци како дел од БДП во Словенија

Година	Вкупно социјални издатоци	Финансиски форми на бенефиции	Други форми
1992	23,9	15,9	8,0
1993	25,0	17,1	7,9
1994	24,5	17,6	6,9
1995	24,1	17,5	6,6
1996	24,0	17,3	6,4

Извор: Kavar-Vidmar, 2001

Табела бр. 22: Социјални издатоци за финансиските форми на бенефиции како дел од БДП во Словенија, во проценти

	1992	1993	1994	1995	1996
ВКУПНО	15,9	17,1	17,6	17,5	17,3
Вработување	0,9	1,2	1,1	0,8	0,7
Детска заштита	1,2	1,4	1,4	1,4	1,6
Социјална помош	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Воени ветерани	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Други социјални трансфери	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Компензации во случај на болест	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Пензиско и инвалидско осигурување	12,2	12,7	13,1	13,3	13,2

Извор: Kavar-Vidmar, 2001

Покрај почетните промени во социјалната заштита и вработувањето, Словенија во транзициониот период отпочна и со промени на социјалното осигурување, поконкретно со пензиската и здравствената реформа.

Системот на пензиско осигурување, кој Словенија го наследи од југословенската федерација, се базираше (како и во најголемиот дел од останатите социјалистички земји) на тековно финансирање или Pay As You Go (PAYG) системот. Овој систем, особено преку измените воведени со Законот за пензиско и инвалидско осигурување од 1983 година, се базираше на дарежливи пензиски критериуми, како: ниска старосна граница (50 години за жени, 55 за мажи), непостоење на старосна граница за лица кои го исполниле стажот за целосна пензија, дарежливи услови за предвремено пензионирање (дедукциите беа привремени и се оттргнуваа по наполнувањето на 55 години за жени и 60 за мажи), како и низа други солидарни мерки (како додаток на пензија за лица со ниски пензии, минимална пензија и минимум пензиска основа). Така, врз основа на падот на реалната моќ на платите во 80-тите години и високите заменски стапки на пензиите (калкулирани врз база на 10-те најдобри години во однос на висината на платата) беше возможно пензијата на одредени лица да биде повисока од нивната последна примена плата. Ваквиот систем придонесе за појава на голем број пензионери и високи стапки на пензиски издатоци.

Реформирањето на пензискиот систем во Словенија во почетните години од транзицијата се покажа како неопходно, земајќи ги предвид

наследените состојби, како и зголемувањето на бројката на невработени. За таа цел, во март 1992 година беше донесен нов Закон за пензиско и инвалидско осигурување. Иако овој Закон не претставуваше ниту абмициозен ниту радикален зафат, сепак новата Влада очекуваше легислативните измени да придонесат за стабилизирање на пензискиот систем (Stanovnik, 2002). Овој Закон предвиде неколку промени, како: постепено зголемување на старосната граница за пензионирање (53 за жени и 58 за мажи, доколку го исполниле целосниот стаж за пензија за жени 35 години, за мажи 40 години) и ригорозност на критериумите/причините за предвремено заминување во пензија. Сепак, од аспект на постигнатите ефекти, преземените промени беа критикувани како „премали и задоцнети”. Така, практиката на докупување на стаж по многу ниски цени беше широко распространета, што придонесе за зголемување на бројот на пензионери а, исто така, старосната граница за заминување во пензија бележеше само скроман пораст. Консеквентно, легислативните промени од 1992 години придонесоа и за зголемување на издатокот за пензии од вкупниот БДП (Табела бр. 23). Истовремено, зголемениот број на пензионери влијаеше и на постојаното зголемување на придонесите за пензии, коишто во 1995 година достигнаа 31% од бруто-платата, за што подеднакво плаќаа и работниците и работодавците. Сепак, со цел да се стимулира конкуритивноста на словенската индустрија, Владата во 1996 година одлучи да ги намали пензиските придонеси кои ги плаќаа работодавците од 15,5% на 8,85%.

Табела бр. 23: Издатоци за пензии од БДП и заменски стапки

Година	Издатоци за пензии како % од БДП	Заменска стапка во %
1991	10.9	73.8
1992	13.8	78.4
1993	14.1	74.5
1994	14.5	77.2
1995	14.7	77.9
1996	14.7	75.8

Извор: Stanovnik, 2002

Анализата пак на бројот на пензионерите укажуваше на нивен постојан пораст, но сепак соодносот меѓу вработените и пензионерите по 1992 година се стабилизираше (Табела бр. 24).

Табела бр. 24: Број на вработени, пензионери и нивен сооднос

Година	Број на вработени/осигуреници	Вкупен број на пензионери	Сооднос меѓу вработени и пензионери
1991	816,900	418,900	1.95
1992	764,900	448,800	1.70
1993	782,600	457,500	1.71
1994	772,500	458,100	1.69
1995	769,000	460,300	1.67
1996	765,700	463,300	1.65

Извор: Адаптирано од Stanovnik, (2002)

Сепак, согледувајќи ги демографските состојби во земјата, Владата беше неминовно соочена со неопходност од дополнителни реформи. Постепениот пораст на возрасно население над 60 години, придружено со ниската стапка на пораст на младата популација од 0-14 години (Табела бр. 25), ќе биде еден од факторите за измените и донесувањето на нов пензиски закон, кој ќе следи во 1999 година.

Табела бр. 25: Население во Словенија според возрасни групи, во %

Година	Удел на популацијата од 0 до 14 години	Удел на популацијата од 15 до 59 години	Удел на популацијата од 60 и повеќе години (во %) во вкупната популација
1991	20.0	63.6	16.4
1992	19.6	63.6	16.8
1993	19.1	63.8	17.1
1994	18.5	64.0	17.5
1995	18.0	64.1	17.9
1996	17.5	64.4	18.1

Извор: Адаптирано од Stanovnik and Stropnik, 1999

Од истакнатото, се заклучува дека првите промени во пензискиот систем беа минимални и се карактеризираа со градуален пристап, но сепак истите

го навестуваа трендот на неопходноста од дополнителни реформи, кој следеше во иднина.

Во рамките на социјалното осигурување, друга реформа која се случи во 1992 година беше реформата на здравствената заштита и здравственото осигурување. Со оваа реформа се ревидираа механизмите на финансирање, со што претходниот начин на директно финансирање од страна на Министерството за здравство преку државниот буџет се замени со финансирање засновано на статусот на вработеност, чие раководење беше дадено во рацете на новоформиранiot Институтот за здравствено осигурување (Zavod za zdravstveno zavarovanje). Со овој Закон, исто така, се основа задолжителното здравствено осигурување (кое го администрира Институтот за здравствено осигурување), додека во 1993 година беше воведено и дополнително (волонтерско) здравствено осигурување. Од апликативен аспект, оваа реформа воведе новини во смисла на приватизирање на поголем број домени од јавното здравство. Според одредени аналитичари, реформата во здравственото осигурување и заштита беше ефективна, бидејќи Словенија успеа да пројде низ критичните години на транзиција со голем успех за разлика од другите транзициони земји. Беше воспоставен стабилен процес на финансирање, комбиниран со нагорна линија на подобрување на здравствениот статус на населението (Albreht et al., 2002). Реформата беше карактеризирана како успешна и поради намалувањето на стапката за задолжителното здравствено осигурување (и за работниците и за работодавците) од 18,15% во 1992 година на 13,8% во 1993 година (Stanovnik, 2004).

Евидентни промени кои не можат да се наречат реформа се случија и во доменот на детската заштита. Детските додатоци претрпеа промени, пред сè во однос на критериумите за нивно обезбедување како и во однос на нивната висина. Од почетокот на 90-тите обезбедувањето на овој додаток се прошируваше. Така, во 1993 година семејствата можеа да користат детски додаток доколку нивниот приход не надминуваше 43% од просечната нето-плата. Овој праг беше зголемен на 50% од вкупната

бруто-плата во 1994 година и на 110 % од просечната бруто-плата во 1996 година. На тој начин насоченоста на шемата за детски додаток ги стимулираше приходите на семејствата со пониски месечни примања. Во годините кои доаѓаа, промените продолжија обезбедувајќи диференцирано ниво на бенефиции, зависно од бројот на децата во семејството.

Анализата на позначајните промени во доменот на социјалната заштита и социјалното осигурување во почетниот транзиционен период во Словенија, покажува дека истата претставуваше резултат на комбинирано дејствување на државните органи, епистемолошките заедници (во науката), невладините организации како и социјалните партнери. Исто така, во периодот до 1996 година забележително е отсуство на позначајни влијанија во национално-социјалната политика од страна на меѓународните организации.

За функционирањето на промените во системот на социјалната заштита од особено значење беше учеството на невладиниот сектор. Нивниот активизам во социјалната сфера особено беше забележлив во доменот на работа со жените, насилство врз жените, насилство во семејството, насилство врз децата и воопшто афирмација на подрачјето на родовите разлики и нееднаквости. Исто така се појавија и невладини организации кои дејствуваа во доменот на хендикепираните луѓе, односно активистички организации кои дејствуваа во правец на поддршка на правата на лицата со посебни потреби, меѓутоа работата на овие организации не можеше да дојде до израз поради постоењето на традиционалните инвалидски организации, кои уште во социјалистичкиот систем беа привилегирани и поддржувани. Според проф. д-р Дарја Завиршек, причина зошто дел од овие невладини организации добија токму толкава важност и можност за докажување е поради празнината која претходно постоеше во минатото на ова подрачје. На подрачјето на социјалната заштита, на пример, прашањата на жената воопшто не беа дел од агендата, иако се гледа дека најголемиот дел од жените (90%) кои доаѓаат во центрите за социјална

работа да бараат помош се малтретирани или предмет на насилство. До 1991 година немаше ниту терминологија, ниту концепти, ниту теоретски парадигми кои се фокусираа на жените. Така, овој трет сектор иницираше промена на пристапите и терминологијата во социјалната заштита и работа. На тој начин во текот на изминатите 15 години дел од невладините организации успеаја да се трансформираат во социјални служби. Нивното финансирање беше комбинирано, како од страна на државата, така и од некои меѓународни организации. Но оние невладини организации, кои успеаа да се етаблираат како сериозни во својата работа сега 90% се финансираат од државата и на тој начин станаа дел од системот на социјална заштита. Словенија како држава се одлучи наместо иницирање на промени во центрите за социјална работа или други слични институции, тоа да го направи преку стимулирање на невладините организации. Тоа има свои позитивни и негативни страни, каде како позитивни секако се вбројува поддршката и помошта од државата, но слабоста се согледува преку сумата која ја добиваат, која е двојно помала од она што центрите за социјална работа го добиваат за слична работа (Завиршек, 2005)³⁶.

Втор значаен актер во однос на поддршка на реформскиот курс на социјалната политика во периодот на транзиција секако се синдикатите. Односите меѓу синдикатот и Владата на Словенија беа поставени уште со почетокот на демократизацијата на земјата. Првиот Колективен договор со Владата беше потпишан во 1992 година. Во Словенија поставувањето на формалните односи помеѓу владата, работниците и работодавците влијаеше позитивно на надминување на транзиционите проблеми со кои другите земји се соочуваа подолго и потешко. Според Борис Мазалин, она што е од особено значење за успехот на влијанието на синдикатите е фактот што словенската синдикалана организираност успеа да извојува независност од политиката, иако на почетокот тоа беше повеќе проблематично. На тој начин, според Мазалин, на Синдикатот во Словенија може да му се препише успехот за позитивно влијание врз

³⁶ Извадок од интервјуто реализирано на 19.01.2005 со проф. д-р. Дарја Завиршек, вонреден професор при Факултетот за социјална работа на Универзитетот во Љубљана.

задржувањето на принципот на социјална држава, и правото на социјална заштита. Иако во однос на социјалната заштита во минатото тоа не се споредува, сепак Синдикатот се избори за задржување на одредени важни социјални права, како во пензискиот систем, здравствениот систем, јавното образование, семејната политика, заштитата на невработените, минималната плата и сл.

Сепак, истакнува Мазалин, задржувањето на овие права не беше секогаш лесен процес. Промената на критериумите во однос на правата на невработените придонесе за големи борби меѓу Синдикатот и власта во однос на Законот за осигурување во случај на невработеност. Исто така проблеми имаше и во однос на Законот за работа, кој го либерализираше правото на работа, право кое веќе автоматски не припаѓа. Сепак, успехот на Синдикатот се состоеше во тоа што тој успеа да се избори за задржување на главнината од правата во доменот на работните односи, додека пак ризикувани беа само оние права за кои се сметаше дека ќе можат без поголеми тешкотии да се пребродат т.е. заборават (загарантираноста на работното местоа и сл.). Од аспект на соработката со државата, според Мазалин позитивно во Словенија е тоа што секоја влада досега го одржуваше континуитетот на социјалниот дијалог, и тоа не само декларативно, туку и во практика³⁷.

Учеството на цивилните и социјалните партнери во поддршката и обезбедувањето на социјалните реформи во транзициониот период на Словенија, ќе се покажат како успешен фактор во севкупниот реформски процес. На тој начин, преземените промени успеаја да се здобијат со поголема јавна поддршка, што неминовно беше од огромно значење за новата фаза на реформскиот правец во социјалната политика, која следеше во наредниот период по 1996 година.

³⁷ Извадок од интервјуто оддржано на 17.01.2005 со г-дин Борис Мазалин, претседател на Конфедерацијата на синдикати 90 - Словенија.

3.2 Словенечката социјална политика во периодот на преговарање со Европската унија/предасоцијативен период (1996-2003)

Темпото на постепени и претпазливи промени во социјалната политика на Словенија беше карактеристично и за следната нејзина развојна фаза. Она што може да се одбележи како посебно специфично секако е појавата на одредени меѓународни влијанија во доменот на социјалната политика, како и докомплетирањето на почетно преземените промени во посеопфатни реформи на системот.

Како резултат на поднесената апликација за членство во Европската унија (10.06.1996), Европската комисија во јули 1997 година во своето мислење (avis) за пристапот на Словенија кон ЕУ³⁸ за првпат истакна сопствена евалуација за одредени домени во Словенечката социјална политика, и тоа во однос на: пазарот на трудот, работните односи, еднаквиот третман меѓу родовите, здравјето и сигурноста при работа, социјалниот дијалог и социјалната сигурност за мигрантските работници. Првичната анализа покажа дека Словенија има преземено значителни чекори за усогласување кон стандардите и легислативата на Унијата во социјалниот домен, но поради преземање на обврските за полноправно членство во Унијата, таа мора да продолжи со започнатите социјални реформи. Од наредната година, Комисијата почна да објавува Регулаторни извештаи за прогресот на земјите-членки кон Унијата, каде во 1998 година за социјалниот домен во Словенија беа истакнати уште поконкретни забелешки и насоки. Некои од позначајните препораки се однесуваа на: зајакнување на институционалниот капацитет за примена на регулативата во однос на здравјето и сигурноста при работа, усвојување на нови закони за работни односи како и вработување и осигурување во случај на невработеност, примена на Директивата за родителско отсуство и зајакнување на јавната служба за вработување³⁹.

³⁸ Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union - July 1997, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/slovenia/index.htm>

³⁹ Progress Report - November 1998, p.33, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/slovenia/index.htm>

Врз основа на истакнатите препораки, Словенија во октомври 1998 година усвои нова верзија на Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, како и 13 други подзаконски акти кои ги изработи Министерството за труд, семејство и социјални прашања. Обновената легислатива имаше за цел да даде нагласок на поактивната политика за вработување, да го промовира повторното вработување како и да истакне мерки за обесхрабрување на сивата економија. Во овој период, заедно со Европската комисија, Словенија го изработи и заедничкиот извештај/процена на својата политика за вработување. Донесувањето на овие легислативни промени во доменот на вработувањето беше пропратено со интензивна дебата, особено во однос на прашањата поврзани со дарежливоста на бенефициите (нивната должина и висина), како и квалитетот на работата (На пример, дефиницијата за прифатлива и пристојна работа) која мора да ја прифатат оние кои сакаат да примаат бенефици во случај на невработеност (Кораќ, 2003). Врз основа на противењата на синдикатите, како и на некои од „лево“ ориентираните политички партии беа спречени одредени предложени промени на структурните основи и природата на овие шеми. Сепак, предложените мерки за активација не беа предмет на отфрлање. Согласно на тоа, реформата од 1998 година воведо нови форми на социјална контрола врз невработените луѓе, како: тестирање на активноста (можноста за работење и активно барање работа) и индивидуални планови за вработување. На тој начин, како што ќе заклучи и проф. Колариќ, во политиката за вработување беа воведени мерките за активација, но не и мерките на „workfare“, односно условување на бенефициите со работа (Колариќ, 2005)⁴⁰. Легислативните промени воведени во 1998 година во доменот на осигурувањето во случај на невработеност беа видени и како причина за намалување на бројот на корисници на бенефициите од оваа категорија (Табела бр. 26), пред сè поради воведувањето на критериумите поврзани со можноста за користење, должината на бенефициите, поврзаноста со пензиското право, поврзување на бенефициите со обврската за активно барање работа и сл.

⁴⁰ Интервју реализирано на 20.01.2005 година.

Во доменот на вработувањето, кон крајот на 1999 година беше изработен и усвоен првиот Национален акционен план, кој се однесуваше за 2000 и 2001 година. Националниот акционен план за вработување се базираше на четирите столба за вработување на ЕСВ, како: зголемување на вработеноста на популацијата, стимулирање на приватни бизнис иницијативи, подобрување на флексибилноста на компаниите и работниците, како и креирање еднакви можности за вработување за мажите, жените и разни групи на лица со посебни потреби.

Табела бр. 26: Бенефиции за невработени од системот на осигурување во случај на невработеност во Словенија

Година	Бенефиции врз база на осигурување во случај на невработеност			
	Број на корисници (декември)	Годишен просек на корисници	Бруто средства во словенски толари (илјади)	Бруто средства плус придонеси на работодавци во СИТ (илјади)
1999	31,227	33,860	27,909,149	*
2000	23,091	27,264	22,565,019	*
2001	22,042	21,701	22,300,195	25,784,797

Извор: Ministry of Labor, Family and Social Affairs, 2002

На 31.03.1998 година, Европската унија официјално ги започна преговорите со Словенија за членство во Унијата. Во периодот кој следеше, Словенија имаше обврска за постепено сп-ороведување на критериумите истакнати во социјалниот *acquis*, но, исто така, имаше можност и да ги подготвува своите социјални реформи со финансиска и техничка поддршка на претпристапните инструменти на Унијата (примарно ФАРЕ програмата).

Периодот од 1999 до 2001 година може да се означи како период на донесување поголем број национални легислативни акти (измени на закони, национални стратегии, акциони планови), кои во голема мера ја зголемија ефикасноста на системот на социјална заштита.

Во овој период, Словенија почна поактивно да бенифитира и од претпристапните инструменти на Унијата, кои ги поддржуваа институционалните и легислативните промени во социјалниот домен. Така, во 1999 година беше реализиран првиот поконкретен ФАРЕ - КОНСЕНЗУС проект во социјалната заштита, наречен: Програма за реформи во социјалната заштита и имплементација на социјалниот *acquis*⁴¹. Овој проект имаше неколку директни цели: а) зајакнување на институциите задолжени за имплементирање на социјалниот *acquis*, б) зајакнување на системите за социјална заштита поради фацитирање на усвојувањето и имплементирањето на социјалниот *acquis*, и в) подобрување на дијалогот меѓу Владата, социјалните партнери, невладиниот сектор и јавноста во однос на реформирањето и модернизирањето на социјалната заштита. Дел од ефектите на овој проект придонесоа за воспоставување нов систем на социјална помош. Во тој контекст, според Апохал-Вучковиќ „целта беше да се воспостави социјална помош која, од една страна, ќе биде доволна да се преживее од неа, а од друга, да не дестимулира во барањето работа. Техничката и експертската помош во рамките на овој проект придонесе за институционализирање на промените во социјалната помош, кои беа усвоени од Парламентот без никакви проблеми” (Апохал-Вучковиќ, 2005)⁴². Така, на 23 март 2001 година беа донесени измените на Законот за социјална заштита, кои ги заменија претходните бенефиции за социјална заштита со финансиска социјална помош која на корисниците обезбедува доволно средства за пресретнување на нивните минимум животни потреби согласно минималниот приход, кој беше воведен и определен на многу повисоко ниво од прагот поставен со претходните законски основи. Овој Закон влезе во сила во септември 2001 година.

⁴¹ SL9913 - Programme for Social Protection Reform and Social Acquis Implementation, Consensus III http://europa.eu.int/comm/enlargement/fiche_projet/index.cfm?page=415907&c=Other%20Financing%20Memoranda&a=SLOV

⁴² Интервју реализирано на 13.01.2005 година.

Еден од важните стратешки документи кои Словенија ги изработи во доменот на социјалната заштита беше и Националната стратегија за социјална заштита. Овој документ беше усвоен во март 2000 година, а истиот предвиде активности и мерки до 2005 година. Оваа програма примарно имаше цел да претставува патоказ како да се имплементираат промените воведени со Законот за социјална заштита од 1992 година. Програмата ја нагласи потребата од промена на пасивната кон активна социјална заштита, како и ефектуирањето на превентивен пристап кон социјалната исклученост преку конкретни мерки на поттикнување. Овие мерки ја следеа целта за зголемување на вработувањето (и повторното вработување) и социјалната интеграција, паралелно стремејќи се и кон обезбедување на пристоен животен стандард за оние кои тоа не можат самостојно да го обезбедат (Ministry of Labor, Families and Social Affairs, 2002).

Паралелно со Стратегијата за социјална заштита, во февруари 2000 година Владата на Словенија ја усвои и Програмата за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост. Ова претставуваше еден од првите конкретни инструменти насочени кон намалување на бројот на луѓето кои живеат во сиромаштија, како и прво јавно признание на Владата дека покрај подобрувањето на економскиот и социјалниот развој по 1993 година, еден дел од словенечката популација не успева да ја ужива економската и социјалната благосостојба во земјата. И покрај преземањето на низа интердисциплинарни мерки насочени кон подобрување на состојбите со сиромаштијата преку политиките на вработување, образование, здравство, домување и социјална заштита, Владата на Словенија сметаше дека има ургентна потреба од донесување на интегрална национална стратегија, поради што ја усвои и ја донесе Програмата за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост. Во таа насока, главна цел на оваа Програма претставуваше надминување на парцијалноста во разрешувањето на мултидимензионалноста на проблемите - сиромаштија и социјална исклученост, преку соодветно поврзување, хармонизација и проширување на постојните мерки и

програми. Предвидените мерки за соочување со проблемите на сиромаштијата и социјалната исклученост беа поделени во две групи: а) стратешки документи и б) правни акти, и истите станаа предмет на периодично мониторирање на нивната ефикасност. Врз база на последните мерења на состојбите со сиромаштијата направени откако Словенија стана членка на Унијата (Табела бр. 12), може да се заклучи дека стапката на сиромаштија е намалена од првичните 13,6% во 1993 година на 11% во 2004 година. Ова, секако, укажува на ефикасноста од преземањето на комбинирани и континуирани мерки во доменот на социјалната заштита, како и сите останати комплементарни сектори кои нудеа дополнителни услуги за социјално ранливите категории.

Карактеристично за Словенија во процесот на преговарање со Унијата беше фактот што во недостаток на поконкретни уредби во доменот на социјалниот *acquis*, таа самата ги предложи последните два споменати легислативни документа - Националната стратегија за социјална заштита и Програмата за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, како критериуми согласно кои беше следен нејзиниот напредок во доменот на социјалната заштита.

Во доменот на социјалното осигурување, бо 2001 година се случија нови промени, преку стапувањето на сила на долгоочекуваниот и постепено подготвуван нов Закон за пензиско и инвалидско осигурување. Креирањето на пензиската реформа претставува исклучителен пример за спецификите во креирањето на социјалната политика во Словенија, преку која на најпластичен начин можат да се идентификуваат главните фактори и актери во политичкиот процес. Иницијалната каписла за потемелни пензиски промени беше лансирана уште во октомври 1995 година од страна на заедничкиот експертски тим на Светска банка и ММФ. Во својот извештај наречен: „Словенија - Нови предизвици пред системот за социјално осигурување”, меѓународниот финансиски тим предложи двостепена реформа, која во првата фаза би се состоела од промени во првиот пензиски столб, додека втората фаза би придонела за воведување

на повеќестолбен систем, со задолжителен капитално финансиран втор пензиски столб. Препораките на овој извештај влијаа врз продуцирање на националниот политички документ наречен: „Појдовни стојалишта за реформирање на системот за пензиско и инвалидско осигурување”, во јуни 1996 година. Експертската група која го подготви овој документ и чиј состав вклучуваше претставници од Министерството за труд, Пензискиот фонд, Институтот за макроекономска анализа и развој, како и претставници од академските кругови, јасно се залагаше за поддршка на задолжителен втор пензиски столб, но и за сериозни намалувања на правата во првиот столб. Сепак, поради недоволната прецизност и разработка на предложените промени, овој документ не ја доби парламентарната поддршка, односно истиот не стигна подалеку од дебатирање во парламентарните комисии. За продолжување и менување на подоцнежниот тек на предложените реформи во пензискиот систем од особено значење е појавата на ФАРЕ грантот во 1996 година, наменет за административна поддршка на пензиската реформа, кој примарно вклучуваше странска техничка и експертска помош. Тимот кој работеше на оваа ФАРЕ програма беше составен од меѓународни и домашни експерти и истиот зазема критички пристап кон веќе предложените појдовни стојалишта за промена на пензискиот систем. Уште повеќе, во дел од своите образложенија тимот истакна дека моменталните предлози за воведување на повеќестолбовниот систем не се во корелација со актуелните пензиски системи кои се воспоставени во Европа. Сепак, документот наречен Бела книга за реформа на системот за пензиско и инвалидско осигурување, кој излезе во ноември 1997 година како резултат на ФАРЕ проектот, не го застапуваше ставот и препораките за кои инцијално се залагаа меѓународните ФАРЕ експерти. Дел од причините за промената на ваквиот пристап беше влијанието на дел од членовите на експертскиот тим кои работела на претходните „Појдовни стојалишта”. Сепак, појавата на посочениот ФАРЕ проект ќе биде отсликан како проект „во право време и на право место” (Stanovnik, 2002), пред сè поради создавањето на критична маса и посочувањето на проблематичните елементи во предложената пензиска реформа. Појавата на Белата книга

предизвика буре на незадоволство како од страна на социјалните партнери, така и од поголемиот дел од академската сфера. Социјалните партнери обидувајќи се да го афирмираат своето незадоволство, организираа низа јавни протести од кои најголем беше оној на 28 Март 1998 година, спонзориран од Слободните синдикати на Словенија, којшто собра околу 10.000 луѓе. Според претседателот на овој Синдикат - Душан Семолч, главната цел на протесниот собир беше да се истакне незадоволството од предлогот за задолжителноста на вториот пензиски столб „бидејќи тој претставува крај на меѓугенерациската солидарност, со директни консеквенци за вработените со ниски примања како и за невработените” (Dnevnik, 30 март 1998)⁴³. Како симболичен чин, претставниците на Синдикатот во тој период на министерот за труд му поклонија и видео-копија од јавните протести на италијанскиот народ против најавените пензиски реформи на Владата на Берлускони во 1994 година, поради кои реформи и јавното незадоволство од нив, Владата на Берлускони ја изгуби власта. По ваквиот тек на настаните, Владата едноставно го повлече предлогот за задолжителен втор пензиски столб и истиот никогаш повторно не се појави во делот на преговорите за пензиската реформа. По ова следеа уште низа средби и консултации со социјалните партнери во рамките на кои беа усогласени сите противречности, по што Законот беше изгласан во јуни 1999 година. Конечната верзија на Законот за пензиско и инвалидско осигурување во себе ги содржеше следните поважни карактеристики: реципроцитет и солидарност како главни елементи, воведување на најнизок износ на пензија, воведување на државна пензија, старосна граница за пензионирање од 63 години за жени и 65 години за мажи, како и воведување на втор капитално финансиран столб базиран на волонтерска основа. Според тогашниот министер за труд - Владо Димовски, „реформата на пензискиот систем можеби претставува најголемиот ‘скриен’ успех на социјалната политика во Словенија”. Причините за ова, истакнува тој, се должат на „успехот постигнат во вториот столб, кој иако

⁴³ Dnevnik (1998) “Če bo potrebno, nameravajo uporabiti tudi možnost zakonodajnega referenduma”, http://www.dnevnik.si/okvir_arhiv_star.asp?url=http://www.dnevnik.si/cgi/view.exe?w=dn.30.3.1998

не стана задолжителен, денес во него членуваат околу 50% од работниците. Ваквиот резултат се постигна поради поврзувањето на вториот столб со даночниот систем, кој овозможи колективната премија да има поголема стапка на даночни одлеснувања (ако претпријатието се вклучи колективно, отколку да се оди само преку индивидуалци). Така што трошоците за пензии во 2000 година од 12,9%, се намалија на 12,0%, а притоа немаше никакви немири од страна на пензионерите⁴⁴.

Анализирајќи ги економските и политичките услови во Словенија, може да се заклучи дека покрај улогата на актерите кои придонесоа за финалниот изглед на пензискиот систем (социјалните партнери, академските претставници, јавното мислење и влијанието на ЕУ преку ФАРЕ инструментот), следните фактори, исто така, имаа пресудно влијание:

- (1) Економската незадолженост на земјата, која придонесе за неусловеност и необврзаност од прифаќањето на неолибералните предлози за пензиска реформа кои доаѓаа од финансиските институции како Светска банка и ММФ; и
- (2) Високата политичка свест на властите, која придонесе за прифаќање на изразеното незадоволство од јавноста и социјалните партнери и преточување на истото во смена на претходно зацртаниот правец на реформи.

Трендот на промени во социјалната политика во Словенија, исто така, беше помогнат и од обврските кои произлегуваа од директивите вклучени во социјалниот *acquis*. Веќе беше истакнато дека директивите од социјалниот домен не содржеа голем број на директни препораки или модели, но сепак, беше неопходно преземање на одредени легислативни и институционални промени поради целосна транспозиција на социјалниот *acquis*. Така, врз основа на „тврдите“ социјални директиви, беа иницирани следните промени:

⁴⁴ Интервју реализирано на 12.01.2005 год. со проф. Владо Димовски, вонреден професор на Економскиот факултет во Љубљана и поранешен министер за труд, семејство и социјални прашања (во периодот од 2000 до 2004).

Леџислативни промени

- Во доменот на трудовото право, промените на законската легислатива отпочнаа уште во 1996 година, а се усвоија во 2002 година. Во рамките на новиот Закон за работни односи се транспозирани голем број директиви од трудовото право на Унијата, кои главно се однесуваа на: здравје и заштита при работа; обврска на работодавците за информирање на работниците за условите и договорот за работа, еднакви примања за мажите и жените, еднаков третман меѓу мажите и жените во доменот на вработувањето, професионалната обука, унапредувањето и работните услови, организација на работното време, заштита на младите лица при работа, колективни отпуштања и заштита на работниците во случај на несолвентност на работодавците. Исто така, во овој Закон беа внесени одредени промени насочени кон подобрување на флексибилноста на пазарот на трудот, како намалување на трошоците за отпуштање, намалување на периодот за отпуштање.
- Поради целосно спроведување на директивите во доменот на рамноправност меѓу половите, во декември 2001 година беше донесен Закон за семејна заштита и семејни бенефиции. Со овој Закон се вовеле директивата за родителско отсуство како и низа комплементарни права кои го регулираат еднаквиот третман меѓу половите. Дополнително надградување на правата во овој домен беше донесувањето на Законот за еднакви можности во јуни 2002 година, кој овозможи креирање на еднакви можности за мажите и жените во јавниот живот.
- Како резултат на успешните преговори во рамките на социјалниот дијалог, Законот за примена на политиката на плати беше донесен во јуни 2002 година.
- Нов закон беше донесен и во доменот на здравјето и сигурност при работа (2001), коишто во себе ги вклучи голем дел од директивите на Унијата во овој домен. Сепак, единствено во однос на ова подрачје Словенија побара и ѝ беше одобрен транзиционен период (до 31 декември 2005 година) за спроведување на директивите за: заштита на работниците од изложување на ризици од бучава и хемиски и биолошки агенси при работа.

Одреден број на директиви од социјалниот *acquis* не бараа подетално менување на легислативата, туку само техничка адаптација како и зајакнување на административниот капацитет, поради нивно спроведување.

Институционални промени (во социјалниот домен)

- Во 1997 година се оформи независен Фонд за гаранција на работниците во случај на несолвентност на нивните работодавци. Овој Фонд обезбедува парични надоместоци за оние работници кои ја изгубиле работата поради банкрот, стечај или ликвидација на фирмата во која работеле. Формирањето на оваа институција е во согласност со директивата за несолвентност на Европската унија (Council Directive 80/987/ЕЕС, Article 5).
- Во април 2001 година беше формиран оддел за Европскиот социјален фонд во рамките на Министерството за труд, семејство и социјални прашања. Овој оддел има за цел да обезбедува правна експертиза како и инфраструктура за програмирање, имплементирање, раководење, мониторирање, евалуирање, контролирање и координирање на ЕСФ активностите во Словенија. Дополнителни административни промени под влијание на Европската унија во рамките на Министерството за труд беа проширување на Одделот за меѓународна соработка со дополнителен Оддел за европски интеграции. Исто така, поради олеснување на координацијата со Европската унија, посебните сектори во Министерството беа преименувани во Директорати.
- Поради потребите на координирање на системите за социјална сигурност, во рамките на центрите за социјална работа се оформи нова служба - Централна единица, која работи на сите трансфери за семејна заштита, како породилно отсуство, отсуство за татковците и сл.
- Поради спроведувањето на обврските во доменот на еднаквиот третман меѓу половите, претходно формираното владино тело - Сектор за политика на жените, во јануари 2001 година беше преименувано во Сектор за еднакви можности. Овој оддел, по неговото преименување придонесува за зголемување на декларативните заложби во однос на правата на половите, примарно преку преводи на легислатива, директиви и сл.

- Исто така, поради заштита на правата на инвалидизираните лица, беше формирана и Агенција за инвалиди, но истата беше укината на 01.04.2004 година, додека делокругот на нејзините активности беше префрлен на Министерството за труд и Министерството за здравство.

Од аспект на актерите кои беа вклучени во процесот на преговарање со ЕУ во доменот на социјалната политика, секако дека примарна улога имаше Министерството за труд, семејство и социјални прашања. Ова Министерство беше задолжено за преговарање на поглавјето 13 - Социјална политика и вработување, како и поглавјето 2 - Слободно движење на работниците. Според Јана Ловшин, кај поглавјето 13 не се појавија никакви проблеми, освен потребата за барање транзиционен период во однос на транспозицијата на дел од директивите посветени на здравјето и сигурноста на работното место. Самиот процес на преговарање според Ловшин не може да се оквалификува како преговарачки, туку повеќе како задолжителна обврска, за која нема што да се преговара, туку едноставно да се работи на крајната цел - а тоа е прифаќање на задолжителниот *acquis*⁴⁵. Сепак, одредени проблеми се јавија кај поглавјето 2, кое беше преговорано на многу повисоко ниво отколку останатите теми, кои беа исклучително технички прашања. Европа се темели врз основа на 4 слободи: право на слободен проток на луѓе, капитал, услуги и добра. На Словенија и на осумте други кандидати во тоа време ова право им беше скратено. Само Кипар и Малта имаа прост проток на работна сила. На оваа одлука во голема мера влијаеше Германија која се плашеше од приливот на работна сила од Полска. Полска имаше околу 20% невработени, што за Германија претставуваше огромен проблем и страв дека тоа ќе се прелее на невработеноста во нивната земја. За таа цел, како што истакнува Владо Димовски „земјите како Германија ја притиснаа Комисијата и се усвои режим т.н. 3+2+3, со кој во одредени држави по 3 години би се овозможил прост проток.

⁴⁵ Интервју - г-ѓа Јана Ловшин, Раководител на Одделот за меѓународна соработка и европски интеграции при Министерството за труд, семејство и социјални прашања, реализирано на 11.0.1.2005 год.

Словенија неволно го прифати овој предлог, бидејќи ние укажувавме дека словенската работна сила не би претставувала проблем, дека таа не е толку мобилна и дека нивото на невработеноста во ноември 2004 година изнесуваше 5,8%. Сепак, овој проблем го решивме поединечно со секоја држава, со поединечни договори (Италија, Германија, каде нашата работна сила најмногу престојува). Со третите држави тоа го решивме преку т.н. квотен систем, кој укажува дека бројката на работници од тие земји не смее да надмине 5% од вработените во државата (особено во однос на Босанците во Словенија). Ова е значајно поради тоа што според директивите на Унијата не смее да постои дискриманција на правата на работниците,,(Димовски, 2005). Според одредени толкувачи, целиот процес на преговори со Унијата беше многу тивок процес, без поголеми јавни дебати околу тоа како да се адаптира социјалната легислатива. Целата таа адаптација ја направија експертите во јавната администрација, со минимално вклучување на неколку академски претставници (Колариќ, 2005).

Од аспект на вклученоста на останатите актери (социјалните партнери, невладините организации) неопходно е да се истакне дека типот на преговори, посебно во однос на применување на меката социјална легислатива, беше креиран на начин кој неминовно бараше вклучување на цивилните партнери во овие дискусии. Формалната рамка која беше поставена од Унијата беше искористена од социјалните партнери за промовирање на нивните стојалишта, како и стекнување на одредена позиција на учествување во изработката на одредени програми. Така, како што истакнува и Мазалин „ЕУ придонесе за зајакнување на трипартизмот и двопартизмот во решавање на социјалните прашања. Можеби за одредени прашања Владата немаше да биде заинтересирана за нивно разрешување на трипартитно ниво, но под влијание на директивите на ЕУ таа беше приморана да ги разрешува овие работи на трипартитен начин. Како синдикати, активно учествувавме во креирањето на националната програма за заштита при работа, потоа придонесовме во создавањето на нов Закон за заштита на сигурноста при работа, како и за изработката на

Националната програма за заштита на здравјето при работа” (Мазалин, 2005).

Искуствата пак на невладините организации во овој процес, говорат за нивна помала можност од учество и ефективно влијание. Според Весна Лескошек, учеството на НВО во доменот на подготвувањето на националните акциони планови (како дел од меката легислатива на Унијата) беше само формално. Одредени организации беа повикани да го дадат својот став во однос на активности за подобра социјална вклученост (НАПС), но нивните забелешки на крај беа ставени само како фуснота. Сепак, смета Лескошек „Влијанието на ЕУ врз дејноста на НВО придонесе за нивно подобро меѓусебно поврзување, за проширување на можноста за зголемување на обемот на нивната работа, иако автоматски членството во ЕУ носи и негативни последици, бидејќи ја зголемува можноста да доаѓаат надворешни НВО и поради нивната подобра организираност, поголемо искуство и традиција во лоцирањето на фондовите на ЕУ, можат да преземаат проекти кои ќе се однесуваат и на Словенија”⁴⁶.

Анализирајќи ги промените во социјалната политика кои се случуваа во фазата на преговори со Европската унија се стекнува впечаток дека истите претставуваат дополнување на националните залагања кои секако одеа во правец кои и Европската унија го преферираше. Голем број од анкетираниите стручњаци, истакнуваа дека уделот на Европската унија е минимален. Така, според Апохал-Вучковиќ: „поради непостоењето на инсистирање од страна на Унијата за конкретни решенија, може да се заклучи дека нејзин најголем придонес е поттикнувањето на индивидуални решенија врз основа на нашите специфики и анализи”. Според Копач, пак „влијанието на ЕУ е значајно само во одредени сектори. На пример, трендот на активација истовремено влијаеше како катализатор за

⁴⁶ Интервју реализирано на 19.01.2005 год. со д-р. Весна Лесковшек, бивш активист во Мировниот институт, актуелен доц. д-р при Факултетот за социјална работа на Универзитетот во Љубљана.

одредени промени на законите за трудови односи, пензиски реформи како и законот за здравје и сигурност при работа. Но, сепак не постоеше голема промена на идеите, или концептите кои веќе постоеја. Заслуга на ЕУ е тоа што придонесоа и за поголема координација меѓу министерствата, кое го немавме претходно”⁴⁷. Коларик говорејќи за промените во оваа фаза истакнува дека „тие во Словенија ќе се случеа и да не се отпочнеа преговорите со Унијата, бидејќи причините за ваквите промени беа од внатрешен карактер, а и креаторите на овие промени беа примарно домашни актери”. Новак, во слична насока коментира дека „промените во Словенската социјална политика не се случиле благодарение на усвојување на легислативата и директивите на Унијата. Тие претставуваа само еден фактор во севкупните причини за промена. Во процесот на промени може да се набројат два аспекта на влијание: меѓународна експертиза, каде експертизата на ЕУ имаше најголемо влијание, и силна и влијателна национална експертиза. Овие два фактора беа испреплетени, и продуцираа агенда за тоа кои проблеми се приоритетни и како тие да се разрешат, и кога основната идеја за правецот на промени ќе се изградеше, тогаш во овој процес беа вклучувани и синдикатите и другите социјални партнери”. Конечно, според Лилјана Рихтер: „влијанието на Унијата се состоеше примарно во поттикнување на транспарентноста како и мерливоста на програмите кои се подготвуваат”⁴⁸.

Врз основа на вака истакнатите ставови, како и врз претходните анализи во оваа фаза, може да се резимира дека Европската унија иако придонесе за надополнување на трендот на промени кој секако беше отпочнат и се случуваше во Словенија, сепак нејзиното влијание мора да се истакне како фундаментално, во следните аспекти: (1) поттикнување на критичка анализа кон понудените решенија во социјалната политика (како на оние кои доаѓаа од меѓународно, така и на оние од национално ниво); (2)

⁴⁷ Интервју реализирано на 18.01.2005 год со доц. д-р Ања Копач, истражувач, асистент при Факултетот за општествени науки на Универзитетот во Љубљана.

⁴⁸ Интервју реализирано на 19.01.2005 год. со д-р Лилјана Рихтер, асистент при Факултетот за социјална работа на Универзитетот во Љубљана

зголемување на координирањето во процесот на креирање и имплементирање на социјалната политика; (3) промовирање на помалку застапени актери во процесот на креирање и донесување на одлуки во социјалната политика; и (4) зголемување на мерливоста на социјалните акти и агенди и нивно операционализирање преку конкретни мерки, придружено со постојан процес на мониторинг на ефектите.

3.3. Словенечката социјална политика во периодот по приклучувањето во Европската унија (по 2004 година)

Словенија стана дел од Европската унија на 1 мај 2004 година. Со тоа седумгодишниот процес на преговарање и усогласување со основните социјални стандарди во Унијата беше финализиран. Со влегувањето во Унијата, Словенечката социјална политика продолжи да биде креирана согласно правците и насоките кои доаѓаат од Брисел. Па така, еден од последните документи кои таа го изработи пред влезот на Унијата, а чие практично деталзирање и имплементирање продолжи во периодот по нејзиниот влез во Унијата е Заедничкиот меморандум за социјална вклученост, кој Словенија го изработи и усвои на 18 декември 2003 година. Овој стратешки документ поеднакво ги продолжува целите и насоките донесени во 2000 година преку Програмата за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, како и правците и препораките кои ги афирмира политиката на социјално вклучување на Европската унија. Во рамките на овој Меморандум, покрај дадената анализа на состојбите од економски, социјален, демографски, образовен и здравствен аспект кои придонесуваат за одредена социјална исклученост, истовремено се истакнуваат и најважните предизвици со кои Словенија се соочува во доменот на социјалната исклученост, но и се специфицираат конкретни мерки во соочувањето со овие предизвици. Според Меморандумот, како најважни предизвици се споменати: (а) намалување на структурните нееднаквости на пазарот на трудот со кои се соочуваат неквалификуваните, младите (особено жените), старите, Ромите и долгорочно невработените; (б) намалување на осипот од ученици од средните училишта; (в) подобрување на станбените услови за семејствата

со ниски приходи; (г) намалување на регионалните нееднаквости; (д) подобрување на универзалноста на достапот до социјалните услуги - посебно до здравствените; (ѓ) верифицирање на ефикасноста на социјалните трансфери и нивно подобро насочување кон групите кои се во ризик од сиромаштија (ЈМ, 2003). Овие предизвици се предвидени да се пресретнат по пат на фокусирање на неколку приоритети, и тоа: промовирање на пристап до стабилно и квалитетно вработување, практикување на активни политики на вработување и обука; промовирање на подобар пристап до ресурсите, правата, доброта и услугите во социјалната заштита; превенирање на исклученоста, како социјална така и информатичка; помош на најризичните категории; и мобилизирање на сите релевантни ресурси и институции во обезбедувањето на споменатата помош за категориите во ризик (ЈМ, 2003). Во пристапот кон сите овие приоритети, Словенија се залага да го вклучи стремежот за еднаква полова застапеност, употреба на стандарди и индикатори за мерења кои ги претпоставува Унијата како и употреба на структуралните фондови на Унијата поради соочување со истакнатите предизвици. Придонесот и вредноста на овој документ се состои и во фактот што за првпат во него состојбите се прикажани на статистички начин кој е компаративен и усогласен со стандардите на мерењето на социјалната исклученост во Унијата.

Изработката на Меморандумот за социјална вклученост беше само првиот чекор кој Унијата го наложи во активното соочување и подобрување на состојбите во овој домен. Веќе во јули 2004 година, Словенија врз основа на претходно зацртаните предизвици и мерки, изработи детален Национален акционен план за социјална вклученост, кој поставува конкретни задачи и мерки за периодот од 2004 до 2006 година. Најголем придонес на овој План е неговото засновување на квантитативно мерливи цели, преку кои Словенската социјална политика ќе може да се евалуира од аспект на нејзината ефикасност. Па така, некои од мерливите цели за кои Словенија се заложи да ги постигне во доменот на социјалното вклучување во периодот од 2004 до 2006 година, предвидуваат:

- (1) намалување на уделот на долгорочно невработените на 40%, а на уделот на неквалификуваните и необучени невработени на 25%;
- (2) намалување на вкупната стапка на невработеност на 5%, или стапката на регистрирана невработеност на 8%;
- (3) намалување на зависноста од социјални трансфери;
- (4) намалување на стапката на осип од основните и средните училишта од моменталните 13% на стапка помала од 5%;
- (5) достигнување на барем 15% ниво на доживотно учење за возрасните до 2010 година;
- (6) подобрување на информатичкиот пристап преку годишно креирање или адекватно надоградување на минимум 20 јавни интернет точки или околу 100 интернет терминали (NAP/incl, 2004).

Во реализацијата на сите овие приоритети и цели предвидени се сите релевантни актери, како владините институции, така и социјалните партнери, невладините организации и асоцијациите на словенечките општини и локални заедници. Мониторирањето на навременото постигнување на зацртаните цели, исто така, е предвидено да се следи од експертска група, составена од сите претходни актери.

Последен, или најнов стратешки документ кој Словенија го изработува во септември 2004 година согласно „меките“ социјални критериуми на Унијата е Националниот акционен план за вработување. Во овој документ се истакнува како состојбите со зголемување на вработеноста биле пресретнати во претходната година и како се предвидуваат да продолжат да се остваруваат во текот на актуелната година. Врз основа на истакнатите приоритети на ниво на Унијата, Словенија ги компарира своите достигнувања, кои покажуваат дека земјата бележи тренд на подобрување со вработеноста, како и дека голем дел од квантитативните цели на Унијата, Словенија или веќе ги постигнала или е блиску до прагот на нивно постигнување. Некои од поважните економски индикатори истакнати во Националниот акционен план ги истакнуваат следните состојби:

- (1) Полови/родови разлики во невработеноста: Годишната стапка на невработеност кај жените (7,1% во 2003 година) е сè уште повисока отколку кај мажите (6,4%), но сепак значително пониска одколку што е просечната стапка на невработеност кај жените на ниво на ЕУ25 (10%);
- (2) Невработеност меѓу младите: Повисока стапка на невработеност кај девојките (18,7 во 2003) отколку кај момчињата (13,1), но и стапка која е повисока и од просекот на ЕУ15 за девојките (15,8%);
- (3) Долгорочна невработеност: Уделот на долгорочно невработените се намалува споредбено со 2003 година, но сепак е на ниво од 46%. Стапката на долгорочната невработеност изнесува 3,3% (споредбено со 3,0% во ЕУ15), а стапката на многу долгорочна невработеност изнесува 2,5% (споредбено со 1,9% во ЕУ15);
- (4) Образовно ниво кај невработените: Помеѓу регистрираните невработени во 2002 година 45,6% биле без базично стручно образование, додека оваа бројка во 2003 се намалила на 42,8%;
- (5) Регистрирана невработеност меѓу лицата со пречки во развојот: Стапката на ваквите невработени лица во 2002 година изнесувала 14,5%, додека во 2003 година 9,2%;
- (6) Регионални разлики: Нивото на регистрирана невработеност во 2003 година се намали, додека во источниот дел од земјата (во Помурје - 16,8% во април 2004) остана прилично висока (NAP, 2004).

Изготвувањето на овој Национален акционен план е последниот стратешки документ кој Словенија, до април 2005 година, го има изработено согласно стандардите и барањата на Унијата. Секако дека работата на овие документи не претставуваше единствената активност во социјалната политика во земјата, туку истовремено се работеше на допрецизирање и имплементирање на претходно донесените легислативни акти.

Од особено значење за понатамошниот развој на социјалната политика во Словенија е политичката промена која се случи во октомври 2004 година. Имено, по 12 години владеење на политички лево-ориентираната

Либерално демократска партија (ЛДС), мнозинството гласови на парламентарните избори го доби опозиционата конзервативна и десно ориентирана Словенска демократска партија (СДС). Ваквиот политички пресврт придонесе за стравување како помеѓу академската стручна јавност така и помеѓу социјалните партнери, невладините организации, центрите за социјална работа, коишто по првичните најави за трендот на промени од страна на новиот министер за труд - Јанез Дробниќ, увидуваат големо повлекување на државната улога во социјалниот сектор. Така, Колариќ смета дека новиот министер ќе го „промени односот кон невладините организации, промена која ќе се базира на принципот на субсидијарност, и којашто веројатно ќе им даде поголем простор за маневра на невладините организации” (Колариќ, 2005). Според Мазалин, синдикатите стравуваат дека „новата Влада ќе стреми кон намалување на нејзината улога во социјалното партнерство, извлекувајќи се од трипартитниот дијалог, и препуштајќи го истиот само на работодавците и работниците” (Мазалин, 2005). Во однос на центрите за социјална работа пак, Дарја Корва истакнува дека „според првичните најави и согледувања новиот министер претендира центрите за социјална работа да станат само исплатувачи на социјалните трансфери, додека стручната работа, посебно во однос на поновите социјални проблеми да ја преземат невладините организации”. Сепак, заклучуваа таа, „ваквиот пресврт нема да биде целосно можен, бидејќи невладините организации не се добро дистрибуирани низ целата земја и го немаат иститот капацитет, како оние кои работат на територијата на Љубљана и другите поголеми центри”⁴⁹.

Останува да се види дали Словенија после цела деценија на постепени промени во социјалната политика кои придонесоа за сочувување на социјалниот мир практикувајќи ги најдобрите елементи од конзервативно-корпоративистичкиот и социјалдемократскиот модел на социјална држава, ќе направи радикален пресврт и ќе го насочи сегашниот социјален курс на земјата кон нео-либералните стратегии во социјалната политика.

⁴⁹ Интервју реализирано на 20.01.2005 со Дарја Кузманиќ Корва, секретар на Здружението на центри за социјална работа.

Евентуалните промени во одредена мера би можеле да го намалат степенот на конвергенција постигнат во однос на политиките, целите и резултатите на Словенечката социјална политика со онаа на Унијата. Ако конвергенцијата ја толкуваме низ бројки во однос на просекот на Европската унија тогаш во однос на издатоците на социјалните трансфери, стапката на вработувањето како и стапката на сиромаштија, може да се заклучи дека во Словенија постои конвергенција во целите но и исходите на социјалната политика со Европскиот социјален модел, односно преферираните социјални стандарди на Унијата.

3.4. Заклучоци

Истражувањето на развојот на социјалната политика во Словенија имаше тенденција да ги проучи основните правци на промена, како и главните фактори и ефекти од тие промени. За таа цел, беа поставени неколку појдовни претпоставки:

- Навремениот но инкрементален пристап во креирањето на социјалната политика во Словенија по 1990 година придружено со позитивното влијание на социјалните партнери, пред сè Синдикатот, придонесе за одржување на позитивните елементи од претходниот модел на социјална политика: Поаѓајќи од оваа претпоставка неопходно беше истакнувањето на неколку основни карактеристики на моделот на социјална политика на Словенија пред 1990 година. Од достапната литература како и од спроведените интервјуа, можеше да се заклучи дека Словенија ја карактеризира дуален модел на социјална политика, кој влече корени од нејзината поранешна но и понова историја, т.е. карактеристики на конзервативно-корпоративистички модел на социјална политика наследен во периодот на германското и австриското владеење во земјата, како и специфики кои се задржале благодарение на подоцнежниот социјалистички систем на уредување. Комбинацијата на овие два модела придонела Словенија да се карактеризира со социјална политика која става голем акцент на осигурувањето како основен начин на обезбедување на социјалните права, но и администрирање на системот на социјална заштита/осигурување од институции кои ќе бидат независни и автономни

од државата, како и институции во кои корисниците на социјалните права ќе имаат улога во процесот на донесување одлуки. Од друга страна пак, социјалистичкото искуство придонело за инсталирање на низа елементи, како пребирокупатизирана социјална држава, нетранспарентен и неефикасен систем, но и дарежливи социјални бенефиции кои придонеле за големи очекувања од страна на граѓаните за задоволување на нивните социјални права од страна на државата. Анализата на креирањето на социјалната политика во Словенија по 1991 година покажува дека промените кои следеле се карактеризираат со системски, стратешки и еволутивен раст. Комбинацијата на претходно постојните елементи била одржувана преку паралелно зајакнување на одредени елементи (воспоставување на независноста на Заводите за социјално осигурување, вклучување на цивилниот сектор во спроведувањето на социјалните услуги, одржување на дарежливоста на социјалните бенефиции) и укинување на други, кои го кочеле системот (бирокупатизираноста на државата, централизмот во нејзиното управување, пасивноста на социјалните услуги и сл.). Еден од основните фактори за успех на вака зацртаниот правец на промени во Словенија секако е навременото но и постепено ревидирање на социјалната држава. Навременоста се истакнува преку усвојување на нова законска легислатива во социјалната политика и социјалната заштита уште во почетниот период на транзиција (Законот за социјална заштита од 1992 година, мерките за активација во политиката на вработување, воспоставување на минимум загарантирана плата во 1995 година), што придонесе за навремено спречување и избегнување на поголемите социјални консеквенци во државата. Постепеноста пак, која благодарение на критичката реакција кон првично зацртаните реформски предлози, придонела за усвојување на социјалните стратегии кои ќе бидат базирани на актуелната економска, социјална и политичка реалност во земјата. За таа цел, од огромна улога е влијанието на социјалните партнери, пред сè Синдикатите, кои благодарение на својата автономност и одлучност се наметнале како сериозен актер во социјалните реформи и успеале да спречат одредени предвремени и нестандартизирани решенија во социјалната политика (пензиската реформа, промени во работните

осноси и сл). Резултатот од ваквиот пристап на: а) ажурна и коопартнерска државна организација и б) силно и критичко синдикално влијание придонело за воспоставување на модел на социјална политика во Словенија кој се карактеризира со универзалност но и ефективност, солидарност но и одговорност, и комплементарност меѓу државното и цивилното.

▪ Втор важен аспект, кој оваа студија на случај тежнееше да го проучи беше влијанието на Европската унија за време на процесот на преговори и ефектот од ова влијание врз претходно воспоставениот модел на социјална политика. За таа цел, беа анализирани легислативните акти донесени во периодот од 1996 до 2003 година под влијание на Унијата, но и регулативни промени кои беа предмет на влијание и на други меѓународни фактори. Врз основа на анализираното, може да се заклучи дека влијанието на Унијата придонесе за зајакнување на веќе претходно зацртаните правци на промени, и влијание кое не беше ниту контрадикторно со постојната социјална политика, ниту ново во смисла на практичните решенија. Тоа овозможи транспозицијата на задолжителниот легислативен корпус на Унијата во социјалниот домен да биде адаптиран без поголеми проблеми.

Влијанието на Европската унија, исто така, се покажа како помагателно во домените како пензиската реформа и политиката на вработување, каде беа понудени одредени солуции од страна на другите меѓународни организации како Светска банка и Меѓународен монетарен фонд. Искуството на проектните тимови (ФАРЕ) на Унијата, базирано на европските традиции во социјалната политика, придонесоа за иницирање на критичкиот однос кон предложените промени, кое надополнето со задолжителните обврски и меката легислатива која Унијата ги поставуваше, влијаеја за одбивање на парадигматските решенија во социјалната политика понудени од другите меѓународни институции.

Од аспект на ефектите од влијанието на Унијата во социјалната политика, може да се истакне дека во најголемиот број домени, како вработувањето,

социјалната вклученост и социјалните трансфери денес Словенија ја користи реториката и го следи трендот на социјалните стратегии администрирани од страна на Брисел. Анализата на механизмите, целите но и ефектите во социјалната политика укажуваат на конвергенција на Словенечката социјална политика со стандардите зацртани на ниво на Унијата. Врз база на искуството од Словенија може да се каже дека новите земји-членки на Унијата (ЕУ10) покажуваат поголема тенденција кон прифаќање на социјалните стандарди (примарно во однос на инструментите и целите со кои се раководи социјалната политика, додека ефектите не можат да се генерализираат подеднакво во сите нови земји-членки), што индиректно ќе влијае и на зајакнување на Европскиот социјален модел. На тој начин Унијата, паралелно придонесува и за спречување на појава на нов дополнителен модел на социјална политика од оние со кои веќе се карактеризираат постарите земји-членки на Унијата, што секако ја намалува можноста од диверзитет и дивергенција на социјалните пристапи и модели на социјална политика кои се практикуваат во Европа.

- Конечно, последната претпоставка која ова поглавје се стремеше да ја анализира се однесуваше на тоа дали приклучувањето кон Европската унија, кое влијае за одржување на минимум социјални стандарди во земјата, придонесува и за воведување на рестриктивности и ограничувања кај подарезливите социјални услуги и бенефиции. Оваа претпоставка не можеше докрај да биде анализирана бидејќи Словенија како нова земја-членка сè уште ги нема докрај преземено голем дел од обврските кои ги наметнува членството во Унијата. Намалувањето и рестриктивноста на одредени социјални бенефиции се очекува да се случи како резултат на економските стандарди во Унијата, примарно преку прифаќањето на еврото (кое Словенија треба да го прифати во 2007 година), како и намалувањето на инфлацијата, фактори кои секако индиректно ќе влијаат на голем број јавни (социјални) давачки. Сепак, од аспект на иницијалните истражувања на можноста од ваквото намалување, некои од испитаниците веќе го потврдија ваквиот можен тренд. Имено, според синдикатите: „Некои од новите економски обврски кон Унијата кои ги прифати уште претходната Влада, ќе влијаат на намалување на социјалниот буџет,

односно скратување на одредени социјални права. Се плашине дека ќе дојде до намалување на одредени права во вработувањето, пензиите, платите и социјалната помош. Очекуваме голем притисок на висината на платите, односно задржување на висината на платите без разлика на порастот на цените, кое пак директно ќе влијае и на висината односно намалување на минимално загарантираната плата” (Мазалин, 2005). Ваквиот потенцијален тренд, придружен со политичките промени во Словенија по 2004 година кои покажуваат аспирација кон нео-либералните тенденции во социјалната политика, укажуваат на можност од воведување на поголема рестриktivност во социјалните трансфери, поголемо намалување на социјално-заштитната улога на јавниот сектор и вклучување на приватните и цивилните решенија како доминантен провајдер на социјалните услуги во земјата. Веројатноста од реализацијата на ваквите очекувања во голема мера ќе зависи од притисокот на јавното мислење како и синдикатите, кои доколку се покажат влијателни фактори како и во минатото, степенот и обемот на промени во социјалната политика ќе биде помалку селективен и ригиден.

ГЛАВА ЧЕТВРТА

4. СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ – МАКЕДОНИЈА ВЛИЈАНИЕТО И ЕФЕКТИТЕ ОД ЕВРОПЕИЗАЦИЈАТА ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА

Влијанието на Европската унија не е ограничено само во земјите-членки и земјите кандидати. Зголемувањето на бројот на нејзините активности во останатите земји, придонесе за значителен развој на надворешна димензија на нејзините политики. Европската социјална политика исто така се карактеризира со својата екстерна димензија, која преку различните фондови и програми дејствува на социо-економските состојби во земјите кои претендираат да станат нејзини членки. Сепак, ова дејствување е поограничено, незасновано на условни критериуми и без временска динамика, што придонесува за помал степен на координација и конвергенција во земјите-аспиранти кон Европската Унија.

Македонија е земја која сè уште (до моментот на завршување на овој труд) нема кандидатски статус, туку е само земја-аспирант, односно апликант кон Европската унија. Изборот на Македонија како втора студија на случај во оваа дисертација, е заснован на неколку причини:

- 1) Како земја апликант, Македонија овозможува увид во пристапот и улогата на Европската унија, односно инструментите кои таа ги практикува во социјалниот домен, во земјите кои не се нејзини членки и кандидати. На тој начин се овозможува компаративна анализа на различниот пристап на Европската унија во дејствувањето врз национално-социјалните политики, како и согледување на ефектите од таквиот пристап;
- 2) Во отсуство на покоординирана динамика на влијание од страна на Унијата, се овозможува увид на дополнителните надворешни и внатрешни фактори на влијание врз национално-социјалната политика и компарирање на ефектите од таквите влијанија со преферираните социјални стандарди на Унијата. Ова особено ќе биде истакнато во

контекст на влијанието на останатите меѓународни институции, како Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд и ефектите од нивното директно или индиректно влијание во социјалната политика на Македонија, врз основа на што можат да се изведат заклучоци за сродноста или разликите во правецот на реформите кои го нудат овие организации и Унијата.

3) Иако европеизираноста на социјалната политика на Македонија не може да се проценува низ иста призма како во Словенија, сепак од аспект на двете претходно истакнати причини, оваа студија на случај ќе овозможи анализа на потенцијалите од европеизација на социјалната политика во Македонија. Ваквиот пристап ќе биде од особно значење имајќи ги предвид: а) приоритетноста за вклучување во Европската унија кое Македонија го има на својата политичка агенда и б) моменталните трендови на креирање на социјалната политика.

Од аспект на потребите за сродност во компарирањето на двете студии на случај, и во ова поглавје ќе бидат анализирани промените во истите временски интервали и во истите домени на социјалната политика. Истовремено, ова поглавје ќе биде засновано на истражување на следните претпоставки: (1) инструментите и програмите кои ги практикува Европската унија во земјите аспиранти и апликанти не се базираат на приоритетите на социјалниот *acquis*, врз основа на што процесот на координација и конвергенција на националните социјални политики е успорен; (2) влијанието на останатите меѓународни организации во Македонија го детерминира правецот и трендот на реформи во национално-социјалната политика; (3) европеизацијата на социјалната политика во Македонија ќе биде отежната поради разликите во понудените и отпочнатите правци на промена во социјалниот домен со принципите и социјалните стандарди на ниво на Унијата.

4.1 Социјалната политика во Македонија во почетниот период на транзиција (1991-1996)

Правецот и динамиката на креирањето на социјалната политика во почетниот период на осамостојувањето на Македонија (септември 1991 година), може да се дефинираат како статични, односно непроменливи во однос на практиките на социјалната политика од социјалистичкиот период. Социјалната политика која се практикуваше во периодот пред осамостојувањето на Македонија, имаше заеднички карактеристики со останатиот дел од земјите од социјалистичкиот режим. Тие карактеристики вклучуваа: бирократизирана и недоволно транспарентна социјална држава, универзални социјални услуги чиј квалитет од денешен аспект може да биде оспоруван, неприсутност на социјалните партнери и цивилниот сектор во процесот на одлучување за обемот на социјалните услуги, централизам и неавтономност на институциите кои го раководеа системот за социјално осигурување. Сепак, за разлика од останатите источно-европски социјалистички држави, Македонија како дел од тогашната Југословенска федерација, можеше порано од останатите да се пофали со развиена мрежа на центри за социјална работа (чија појава датира од 1965 година), основање на Школа за социјална работа (исто во 60-тите години од минатиот век), како и одреден степен на децентрализираност во социјалната заштита, каде преку самоуправните интересни заедници, на локално ниво беа зацртувани правата и услугите од социјалниот домен. Врз основа на ваквото искуство на практикување социјална политика, може да се каже дека Македонија во минатото делумно се одликуваше со карактеристиките на институционално-редистрибутивниот (според Титмусовата класификација⁵⁰) или социјал-

⁵⁰ Титмусовата класификација на социјални држави (1974) определува три карактеристични модели: Резидуален модел, каде институциите од социјално - заштитниот домен се повикуваат само откако пазарот и семејството не се во состојба да излезат во пресрет на потребите. На тој начин државниот интервенционизам се ограничува на минимални бенефиции за одржување на егзистенцијата и тоа врз база на ригорозно проценување на социјалните потреби; Индустриски модел, каде социјалните потреби се задоволуваат преку учеството на пазарот на трудот, како заедничко контрибуирање на вработениот и работодавецот, или обезбедени само од работодавецот. Бенефициите се поврзани со висината на платата и должината на контрибуирањето; и Институционално-редистрибутивен модел кој претпоставува постоење на социјално-заштитен систем како интегрален дел на општеството, кој функционира со цел да се обезбедат универзални услуги и средства вон пазарната понуда и побарувачка.

демократскиот модел (според Еспинг-Андерсеновата класификација) на социјална држава. Сепак, освен сличноста во државниот интервенционализам и универзалноста на социјалните услуги, припадноста кон овие класификации целосно не може да се потврди, поради разликите во традицијата, економските ресурси како и (не)учеството на работничките слоеви и цивилниот сектор во насочувањето на социјалните права. За разлика од Словенија, Македонија не ја карактеризираат други искуства во креирањето на социјалната политика пред социјалистичкиот период, бидејќи за време на 500 - годишното турско владеење во Македонија, не биле оформени позначајни социјални стратегии кои би имале позитивно влијание во денешните форми на креирање на социјална политика. Сепак, благодарение на развиената легислатива како и институционалната мрежа во доменот на социјалната заштита до 1991 година, Македонија влезе во транзициониот период со значителни искуства и практика во третирањето на социјалните проблеми. За таа цел, констатацијата дадена од страна на Амицис (2004), дека „развојот на политиката за социјална заштита во Македонија во периодот од 1992 до 1996 година може да се дефинира како фаза на основање”, се чини недоволно прецизна. Имено, во овој период за првпат не се воспоставија нови институционални основи на социјалната заштита, туку само се пристапи кон рedefинирање на претходно постојните регулативни норми.

Универзалноста на Моделот на социјална политика наследен од социјалистичкиот период беше ставен на директно искушение уште во првите години од транзицијата. За тоа во најголема мера придонесоа неповолните економски, политички и општествени опкружувања во почетокот на 90-тите, кои вклучуваа: (1) губење на пазарите од поранешна Југославија, замрзнати банковни сметки во тамошните банки и принудно затворање на повеќе големи (непродуктивни) претпријатија лоцирани во Македонија; (2) негативно влијание од економските санкции врз Србија; (3) економската блокада наметната од Грција која ја намали трговијата со југот; како и (4) нестабилните етнички односи кои ја зголемуваа несигурноста на земјата (Deacon et al., 1997). Сето ова придонесе за

перманентно зголемување на бројката на невработени (Табела бр. 27), придружено со пораст на бројката на корисници на социјална парична помош (Табела бр. 28). Новонастанатите општествени проблеми само се придружија и кон онака незавидната социјална положба во Македонија. Имено, во Македонија уште пред еден век, благодарение на руралната и урбаната пренаселеност дојде до зачестена појава на печалбарство, невработеност и емиграција. Обидите да се разрешат овие проблеми во периодот по Втората светска војна па сè до 1990 година вклучуваа форсирана индустријализација и преголемо вработување во постојните и новите стопански капацитети. Меѓутоа, и покрај ваквите напори на макроекономската и социјалната политика, Македонија влезе во периодот на транзиција со отворена, односно регистрирана невработеност која беше многу висока за разлика од останатите бивши Југославенски земји (МАНУ, 1997).

Табела бр. 27: Работна сила, вработени, самовработени, невработени и стапка на невработеност

Година	Работна сила	Вработени ¹	Самовработени ²	Невработени	Стапка на невработеност ³
1990	678866	507324	15219	156323	23.0
1991	671886	468372	38698	164816	24.5
1992	655710	446117	37504	172089	26.2
1993	632063	421028	36187	174848	27.7
1994	619032	395686	37440	185906	30.0
1995	608153	356617	35314	216222	35.6
1996	612064	339824	34668	237572	38.8

Објаснувања:

¹Работници во општествен, здружен и мешовит сектор

²Работници кои самостојно вршат дејност, професија и работници кои се вработени кај нив

³Административни извори

Извор: Завод за статистика, 1997

Табела бр. 28: Полнолетни корисници на парична помош (постојана и привремена, еднократна и повремена)

Година	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Број на корисници	13.937	11.541	13.633	17.468	24.262	28.407

Извор: Завод за статистика, 1992-1997

Растечките социјални проблеми беа придружувани и со промени во ставките за социјални издатоци (Табела бр. 29), каде социјалните трансфери за пензии, невработени и социјална помош бележат најголем подем, за разлика од издатоците за образование, здравство и семеен додаток кои се намалуваат.

Табела бр. 29: Социјални издатоци од буџетот во 1991 и 1996 година

Издатоци од буџетот	1991	1996
Пензии	36%	44%
Здравство	36%	22%
Образование	21%	21%
Семеен додаток	4%	1%
Социјална помош	2%	4%
Невработеност	1%	8%

Извор: World Bank, 1999

Легислативните промени кои отпочнаа во овој период не ја следеа ниту динамиката, ниту приоритетноста на социјалните проблеми кои беа во постојан подем. Новите регулативни решенија не ја одразуваа сериозноста на растечките социјални ризици, и претставуваа преземање на ад хок мерки кои не беа поврзани ниту со подолгорочна системска стратегија, ниту со јасна идеолошка матрица кон која се стремеа.

Еден од првите кодифицирани акти во доменот на социјалната политика беше Законот за семејство донесен во 1992 година⁵¹. Во него се синтетизирани прописите кои ги регулираат односите во бракот, односите меѓу родителите и децата, посвојувањето и старателството. Според Спировиќ-Трпеноска, новините кои ги донесе овој Закон се однесуваа на: интегралното зафаќање на имотните односи на брачните другари и другите роднини во посебен дел од Законот, како и опфаќањето на процедуралните норми и судските постапки со кои се регулира семејно-правната заштита. Исто така, овој Закон стави нагласок на центрите за социјална работа, во обезбедувањето на помош на семејствата за подобрување на нивните односи и функционирање. Сепак, како што нагласува Трпеноска, овој Закон пропушти да претставува позначаен модерен семеен кодекс, што остави простор за негови измени и дополнувања во блиска иднина (Спировиќ-Трпеноска, 1997).

Во истата година се донесе и Законот за работни односи на Република Македонија⁵², кој придонесе за излезот од мноштвото на прописи со кои се уредуваа работните односи во изминатиот период и се обезбеди единствено законско уредување на прашањата и односите од областа на трудот, усогласување на прописите со републичкиот Устав, како и континуитет во остварувањето на правата и обврските во работниот однос (Беличанец и Старова, 1996). Сепак, овој Закон иако се засновуваше на конвенциите на Меѓународната организација на трудот, како и на пошироки компаративни согледувања од работните односи и нивната примена, истиот не придонесе кон флексибилност на работната легислатива поради зголемување на иницијативноста на пазарот на трудот. Според Карталов, новиот Закон не излезе надвор од претходниот концепт за социјално-политичката функција пред економската функција во работните односи. Истиот автор, набројува низа промени но и статичности кои ги институционализирале овој Закон: (1) напуштање на статусната концепција на работниот однос и давање третман на договорен однос меѓу

⁵¹ Закон за семејство, Службен весник на Р.Македонија, бр. 80/92.

⁵² Закон за работни односи, Службен весник на Р.Македонија, бр. 80/93.

работникот и работодавецот; (2) делумно менување на институтот отказ или раскин на работниот однос, што придонесе за опстојување на сложеноста и пренормираноста на оваа постапка, како и нејзина некоресподентност со прокламираната пазарна ориентација на системот; и (3) минимални промени во однос на колективното преговарање и договарање, чие склучување не беше видено како дел од пазарниот натпревар (Карталов, 1995). Врз основа на овие констатации, се заклучува дека Законот за работни односи иако придонесе за поефикасна заштита на правата на работникот во работниот однос, сепак истиот не ги поддржуваше очекуваните промени на пазарот на трудот.

Во доменот на социјалната заштита, основите на легислативните акти датираа од 1978 година, со дополнителни промени во 1991 и 1995 година. Сепак, промените на носечката законска легислатива не воведоа некои посистематски регулативни решенија во овој период, исполнувајќи го тој простор со периодични програми кои имаа за цел интервентно да одговорат на масовизирањето на проблемите предизвикани од растечката невработеност и видливоста на сиромаштијата. Така во 1992 година беше донесена „Програма за социјално загрошено население” која воведоа надоместоци за ризичните категории и семејства со вкупен приход под нивото за пристоен живот. Оваа програма беше надополнета во 1993 година со „Одлука за критериумите, мерките, начинот и постапката за остварување на надомест во висина на социјално заштитно ниво”, со што се воведоа три карактеристични ризични категории, и тоа: невработени, ниско платени работници и пензионери со ниски примања (Амицис, 2004). Сепак, земајќи ги предвид реалните трошоци за најнеопходните потреби на просечно домаќинство и висината на социјално заштитното ниво, оваа првично воспоставена социјална програма не придонесе ниту за видливо подобрување на животниот стандард на најзагрошените, ниту за ефективност на покриеноста од социјална заштита. Иако програмата беше заснована на проверка на вкупните приходи и генерално беше добро насочена (таргетирана), сепак истата се соочуваше со проблеми во доменот на администрирање и исплата на бенефициите, мониторинг на

критериумите за можните корисници, што пак доведе до генерална зависност од бенефициите, која се должеше на лимитираните поддршки и иницијативи за напуштање на системот.

Вработувањето од аспект на легислативни промени не беше предмет на поголем интерес сè до 1997 година. Минималните измени од претходно постоечките законски основи (1987, 1989) беа воспоставени во 1991 година, придружени со две дополнителни измени во 1993 година преку Законот за вработување⁵³. Со Законот се продолжија правата на невработените, меѓу кои како позначајни се: правото на помош во врска со вработувањето, право на стручно оспособување или преквалификација и право на паричен надоместок, како и сродни права поврзани со здравствената заштита и пензиско-инвалидското осигурување. Земајќи ги предвид растечките проблеми со невработеноста, овој Закон не влијаеше ниту на стимулирање на вработеноста, ниту го нагласуваше поактивниот статус на невработениот кон пронаоѓање работа. Исто така, улогата на Заводот за вработување претежно се сведуваше на фактичко регистрирање на невработеноста, отколку на медијатор меѓу работниците и работодавците на пазарот на трудот. Регистрирањето пак, не се раководеше ниту според западно-европските стандарди ниту според стандардите на МОТ. Консеквентно, голем број од регистрираните невработени беа фиктивни, пред сè поради користење на правата од бесплатна здравствена заштита, но и несоодветната супервизија придонесуваше голем број од пријавените невработени да работат во законски нерегулирани економски активности. Користењето на паричниот надоместок беше најмногубројно исплаќан за невработените чиј работен однос престанал поради стечај (Табела бр. 30), а неговата должина беше независна од должината на осигурувањето и изнесуваше максимум две години. За невработените со повеќе од 25 години работен стаж овој надоместок се исплатуваше или до нивното повторно вработување (кое најчесто во практиката не се случуваше) или до остварувањето право на пензија. Според одредени процени од 1996 година, висината на паричниот надоместок изнесувал околу 36% од

⁵³ Закон за вработување, Службен весник на Р. Македонија, бр. 36/91,12/93 и 78/93.

просечната плата (која за 1995 година изнесувала 8.581 ден.), додека бројот на корисници изнесувал 20% од вкупниот број регистрирани невработени во Заводот за вработување (UNPREDEP, 1996). Ненавременото преземање на поактивни мерки во доменот на вработувањето, како и отсутноста од генерална национална стратегија за вработувањето придонесе за растечки тренд на невработеноста, која се манифестираше со перманентно намалување на животниот стандард на населението и зголемување на стапката на сиромаштијата.

Табела бр. 30: Преглед на лицата корисници на паричен надоместок од Заводот за вработување со состојба на 31 декември за соодветната година

Основ на користење на паричен надоместок	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Стечај	5359	9776	13402	8923	12826	26135	26742
Сезонци	-	-	-	3680	2215	2382	2216
Технолошки вишок од работен однос	-	-	-	-	103	2685	7464
Технолошки вишок - 25 загубари	-	-	-	-	-	13235	8175
ВКУПНО	5359	9776	13402	12603	15144	44437	44597

Извор: Агенција за вработување на Р.Македонија, 2005

Паралелно со зголемувањето на невработеноста се зголемуваше и бројот на пензиските осигуреници (Табела бр. 31), што претставуваше дополнителен притисок врз потребата од промени во пензискиот систем. Во периодот меѓу 1990 и 1996 година, бројот на придонеси за пензиско и инвалидско осигурување беше намален за 20% (благодарение на зголемената стапка на невработеност), додека бројот на пензиски корисници се зголеми за 44,5%. Така, односот помеѓу оние кои беа вработени и плаќаа пензиски придонеси и оние кои примаа пензии во 1995 година изнесуваше 2:2 (Phare, 1997). Сето ова придонесе за големо

задоцнувања во пензиската исплата и голема неликвидност на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување.

Табела бр. 31: Корисници на пензии во периодот од 1990 до 1996 година

Вид пензија	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Инвалидска	34.561	38.206	41.030	43.867	45.472	46.509	47.431
Старосна	85.622	94.676	102.021	113.799	116.617	116.241	117.041
Семејна	46.061	47.867	50.243	52.871	54.749	56.557	58.254

Извор: Завод за статистика, 1997

Законската легислатива која се донесе во доменот на пензиското и инвалидското осигурување кон крајот на 1993 година⁵⁴, а стапи на сила во 1994 година, вовеле одредена рестрикција и рационализација во сферата на пензиското осигурување, со што исплатата на пензиите почна да се нормализира. Законските промени од 1993 година воведоа: покачување на возраста на пензионирање од 55 години на 60 години за жени и од 58 на 63 години за мажи; намалување на заменската стапка од 85% на 80%; елиминирање на предвременото пензионирање и докупот на стаж; како и промена на пресметување на пензиската основа од платите од вкупниот работен стаж наместо најповолните 10 години (Чонева, Јакимовски, Тодоровски, 2004). Легислативните промени во овој домен продолжија и во 1995, 1996 и 1997 година фокусирајќи се пред сè на намалување на обемот на правата како: намалување на минималните пензии, намалување на максималните пензии, ниска индексација на пензиите и сл. Истакнатите промени успеаја да придонесат за воспоставување стабилност и урамнотеженост на приходите и расходите, како и стабилизирање на Фондот преку намалување на трошоците за пензии од бруто општествениот производ од 15,6% во 1993, на 12,6% во 1994 година, а од 1995 до 1998 на 10,7%. Сепак, промените донесени со Законот за ПИО од 1994 година не се соочија подиректно со системските проблеми во пензиското осигурување. Имено, основата на системот претставуваше

⁵⁴ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, Службен весник на Р.Македонија, бр. 80/93

продолжение на претходно воспоставениот пензиски систем базиран на тековно финансирање (PAYG), составен од два столба, задолжително и доброволно. Принципот на генерациска солидарност како основен механизам во финансирањето на таквиот пензиски систем претставуваше реален проблем во поглед на демографските трендови и растечката невработеност. Некомплетирањето на промените од овој аспект, остави простор за дополнителни реформски пристапи кои следеа во наредниот период.

Првичните легислативни и институционални промени во доменот на здравствената заштита и здравственото осигурување не воведоа поголеми поместувања. Законот за здравствена заштита од 1991 година⁵⁵ и дополнителните промени во 1993 и 1995 година воспоставија продолжување на универзалната здравствена заштита, заснована на три типа на осигурување: задолжително, дополнително задолжително и доброволно осигурување. Новина во Законот од 1991 година беше воведување правна основа за развој на приватниот сектор во здравството, што консеквентно овозможи спорадичен пораст на приватни лекарски ординации, стоматолошки ординации и приватни аптеки. Со Законот, исто така, се надмина претходно воспоставениот децентрализиран облик на финансирање и обезбедување на здравствената заштита преку самоуправните интересни заедници, и се креираше Фонд за здравствено осигурување. Сепак овој Фонд беше ставен во рамките на Министерството за здравство, што оневозможи негова поголема автономност и флексибилност во работата.

Конечно, доменот на детската заштита во почетниот период на транзиција не претрпе никакви промени. Законот за изменување на Законот за општествена заштита на децата⁵⁶ само воведо промена од динарските во денарски суми на износи, кои се исплаќаа во име на детски додатоци.

⁵⁵ Закон за здравствена заштита, Службен весник на Р.Македонија, бр. 38/91, 46/93, 55/95.

⁵⁶ Службен весник на Р.Македонија, бр. 12/93.

Врз основа на направениот преглед на легислативни и институционални промени во доменот на социјалната политика во почетниот транзиционен период до 1996 година, може да се забележи голема инертност во зафаќањето со поголеми реформски чекори. Во овој период карактеристично е само минималното обновување на легислативните основи на социјалната политика, придружено со зголемување на институционалната централизираност во нејзиното раководење. Недостатокот од порешителни промени во овој период може да се должи на намалувањето на економскиот раст на државата, исчезнувањето на претходната идеолошка (социјалистичка) матрица и нејзино незаменување со нова (во практика), како и недоволна стручна спремност на креаторите и администраторите на социјалната политика во пресрет на актуелните социјални тенденции во државата.

Исто така во овој период многу симболично и незабележително е учеството на останатите актери во општеството, како Синдикатот и невладиниот сектор во насочување или поттикнување на новите промени во социјалната политика. Синдикалното здружување во Македонија по 1991 година се плурализира, но истото не успеа да извојува поголема политичка независност од актуелната власт. Истовремено, власта не воспостави посериозен однос со синдикатите, ставајќи ги на тој начин во една подредена ситуација, која придонесе нивното дејствување да не биде важен фактор во процесот на донесување на политички одлуки. Раните заложби на Синдикатот за воведување минимална плата, за воспоставување на економско-социјален совет, за индексација на најниската плата со порастот на трошоците за живот и др. останаа само декларативни заложби, за кои државата не најде слух во овој почетен транзиционен период. Според Рифат Јуршит, во овој период „социјалниот дијалог беше повеќе фрагментиран и ад хок, чии специфики беа отсуство на континуираност и институционализираност на преговорите за заедничко нудење на решенија од областа на социјалата” (Јуршит, 1995).

Невладиниот сектор пак беше во фаза на оформување. Иако според официјалните извештаи на Министерството за внатрешни работи бројот на граѓански здруженија и организации во периодот од 1990 до 1996 година бележи постојан пораст, сепак нивната активност беше минимална особено во социјалниот сектор.

Табела бр. 32: Раст на граѓанските здруженија и организации (1990-1996)

	1990	1991	1992	1993	1993	1995	1995
Новооформени	218	218	263	311	381	512	537
Вкупно	4203	4316	4566	4930	5277	5514	5733

Извор: UNDP, 1999

Поактивното учество на невладиниот сектор во овој период беше оневозможено пред сè, поради непостоењето на регулативни и финансиски рамки за нивно активирање во доменот на социјалната заштита. Активностите на неколку невладини организации во овој период во доменот на социјалната заштита примарно беа поттикнати од зголемувањето на меѓународните проекти кои беа насочени кон невладиниот сектор, меѓутоа нивната одржливост во социјалната заштита во оваа фаза се покажа како минимална. Појавата на невладиниот сектор во социјалната заштита, исто така, ги отвори проблемите на конкурентност во работењето на социјалните служби, кои (примарно преку однесувањето на центрите за социјална работа) во овој период манифестираа незрелост, затвореност и некооперативност во прифаќањето на проширениот круг на актери во обезбедувањето на социјалните услуги.

Трендот на инертност, спорадичност, нетранспаретност и отсуство на идеолошка перцепција во креирањето на социјалната политика во Македонија во периодот по 1991 година, претставуваше погодно милје кое беше искористено од меѓународните организации, чие зголемено и перманентно присуство во Македонија постепено почна да се одразува на интензитетот и правецот на реформите во национално-социјалната

политика. Имено, во периодот по 1991 година, Македонија се приклучи кон поголем број меѓународни организации (Табела бр. 33), кои пак поради присутните проблеми од економски, социјален и безбедносен карактер го засилија своето влијание во политиките од споменатите домени.

Табела бр. 33: Меѓународни организации во Македонија (1991-1996)

Име на организацијата	Тип на организација	Вид на членство на РМ	Датум на зачленување
Меѓународен монетарен фонд	Економска	Полноправно	14.12.1992
Светска банка	Економска	Полноправно	Февруари 1993
Обединети нации	Повеќецелна (политички, хуманитарни социјални, безбедносни цели)	Полноправно	8. 04.1993
Светска здравствена организација	Здравствено - социјална	Полноправно	22. 04.1993
Меѓународна организација на трудот	Трудово - социјална	Полноправно	28. 05.1993
Европска банка за реконструкција и развој	Економска	Полноправно	22.03.1993
Организација за безбедност и соработка во Европа	Безбедносно - хуманитарна	Полноправно	12.10.1995
Совет на Европа	Повеќецелна (правни, социјални, политички и др. цели)	Полноправно	9.11.1995
Европска Унија ----- ЕУ програми и агенции: - ЕСНО - PHARE	Повеќецелна (политички, економски, социјални и одбранбени цели)	Апликант	- ----- -февруари 1993 -јуни 1996

Една од првите организации која се зафати со анализа на состојбите во социјалниот сектор и која ја раздвижи летаргијата во социјалната дејност беше Мисијата на Обединетите нации за превентивна дипломатија - УНПРЕДЕП. Иако нејзина примарна цел беше одржувањето на мирот и

меѓуетничките односи во земјата, сепак оваа организација се карактеризираше со висококвалитетна социјална мисија. Благодарение на експертите кои беа ангажирани преку оваа Мисија, се понудија првите реформски правци во социјалната политика. Така, во 1996 година беше изготвен документот наречен Акција за социјална промена, која понуди 10 различни пилот-проекти со цел имплементирање на одредени препораки дадени во гореименуваниот документ. Овие проекти беа насочени кон подобрување на: еднаквоста на можности, шемите за вработување, популационата политика, заштита на старите, инкубатори за невладини организации, микрокредити за поттикнување на социјалниот развој кај жените и сл. Сепак, и покрај иницијалната расположеност во рамките на Министерството за труд и социјална политика за прифаќање на овие проекти, истите со заминувањето на експертската мисија беа заборавени и останаа без реализација.

Организациите кои ќе успеат да извршат парадигматско влијание во понатамошниот развој на социјалната политика во Македонија се меѓународните финансиски институции - Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд. Во почетната фаза на транзицијата во Македонија ефектите од нивното влијание не се толку доминантни, бидејќи во овој период тие само придонесуваат за отпочнување на поголеми проектни активности, чија целосна материјализација ќе се манифестира во периодот по 1996 година.

Меѓу првите проекти од социјалниот сектор кој ги отпочна Светската банка во овој временски период беше Проектот за социјална реформа и техничка помош (Social Reform and Technical Assistance Project) во 1995 година. Целите кои овој проект ги постави вклучуваа: (а) од легислативен аспект: поддршка за развој на објективни критериуми за евалуирање на сиромаштијата, ревидирање на моделот за доделување на услугите од социјална помош како и анализа на пензиите; и (б) од институционален аспект: зајакнување на институционалниот капацитет на Заводот за вработување во обезбедувањето на услуги за невработените како и

Министерството за труд и социјална политика поради подобро следење на долгорочните економски и социјални ефекти во доменот на пензиите (The World Bank, 2000). Поради хронолошка прегледност, ефектите од овој проект ќе бидат сумирани во наредната фаза од развојот на социјалната политика во Македонија. Сепак, значајно е да се истакне дека имплементацијата на овој проект одеше во полза на ефективното справување со социјалните димензии на отпочнатите економски реформи.

Меѓународниот монетарен фонд, пак, не поддржуваше проекти и аранжмани со директно влијание во социјалната политика, но затоа неговите економски програми индиректно ја условуваа дистрибуцијата на средствата за социјални трансфери. Така, *Stand By* аранжманот на Македонија кој и беше одобрен во 1995 година, примарно беше насочен кон продолжување на понатамошното намалување на инфлацијата, со очекувано намалување од 1% месечно до крајот на 1995 година. Оваа цел беше поддржана со соодветни рестриктивни монетарни, фискални и доходовни политики. Адресирањето на социјалните чинења преку оваа програма вклучуваше: процес на ослободување на јавните приходи преку градуално намалување на учинокот во име на плати, придонеси и бесцелни социјални трансфери, намалување на негативните последици од реструктуирањето на претпријатијата со општествен капитал преку обуки и изнаоѓање работа за отпуштените работници; и реформа на владината Програма за социјална помош (IMF, 1995).

Иако ефектите од влијанието на овие две меѓународни организации ќе бидат материјализирани по 1996 година, сепак значајно е да се истакне дека во почетниот транзиционен период тие беа првите надворешни фактори на промена, кои во отсуство на национална стратегија во социјалната политика, придонесоа за моделирање на новата идеолошка, легислативна и институционална поставеност на социјално-политичкиот курс во Македонија.

Влијанието на Европската унија во Македонија во периодот до 1996 година единствено се согледува преку отворањето на канцеларијата за

хуманитарна помош - ЕСНО во 1993 година. Главна цел на ЕСНО во овој период беше преземање на активности за задоволување на потребите на бегалците од конфликтите во поранешна Југославија, како и превентивни мерки во поглед на несигурната стабилносна ситуација на Балканот. За време на присуството на ЕСНО до август 1996 година беше дадена, значителна поддршка и на загрозеното локално население, преку снабдување со храна, хигиенски пакети, облека и огрев за околу 150.000 корисници на социјална помош⁵⁷.

Во март 1996 година Македонија станува дел од ФАРЕ програмата на Европската унија, но во овој период преку ФАРЕ не се финансираат, ниту реализираат позначајни социјални проекти во Македонија. За таа цел, може да се истакне дека влијанието на Унијата преку механизмите со кои влијае во земјите кои не се нејзини членки, во почетниот период од транзицијата е засновано само на хуманитарна помош, и истото не е поврзано со позначителна стратегиска условеност на национално-социјалната политика.

Врз основа на анализата на развојот на социјалната политика од 1991 до 1996 година, може да се резимира дека почетниот транзиционен период во Македонија, во социјалната политика се покажа како период на минимални легислативни и институционални промени, чие летаргично менување ќе влијае на масовизирањето на социјалните консеквенци од транзицијата. Во овој период како најистакнат социјален проблем се наметна невработеноста, чие надминување беше зацртано меѓу најфундаменталните национални преференци. Сепак, и покрај првичните предвидувања дека до 2020 година невработеноста треба да се намали под 10% (МАНУ, 1997), почетниот период на транзиција не придонесе ниту за минимално намалување на оваа стапка. Паралелно со ваквите општествени тенденции, отсуството на национален консензус меѓу актерите во социјалната политика во однос на насоката и целта на

⁵⁷ Извор: Канцеларија за хуманитарна помош во ПЈР Македонија - со посебно внимание на ранливоста, http://www.delmkd.cec.eu.int/mk/eu_programmes/ECHO-4.htm

промените во социјалниот сектор ќе придонесе за зголеменото влијание и мешање на меѓународните (финансиски) организации, чија техничка, експертска и финансиска поддршка ќе го услови понатамошниот развој на Моделот на социјална политика во Македонија.

4.2 Социјалната политика во Македонија во периодот на позачестено меѓународно влијание (1996-2003)

Анализата на развојот на социјалната политика во Македонија и во овој период неминовно мора да отпочне со отсликување на поважните општествени опкружувања, кои како од политички така и од социјален карактер го условуваа правецот на промените во национално-социјална политика. Од аспект на политичките случувања, во периодот по 1996 година, низа негативни фактори во непосредното соседство на Македонија како и во самата земја, придонесоа за зголемување на нестабилноста и несигурноста: НАТО бомбардирањето на Југославија во 1999 година, што предизвика голема стабилносна криза како во регионот така и во земјата; бегалската криза од Косово која донесе околу 360.000 бегалци во земјата (околу 17% од вкупното население на Македонија) ставајќи ги на товар и економските и социјалните капацитети на земјата; и етничкиот конфликт во Македонија во 2001 година, кој дополнително го попречи нормалниот социо-економски развој во земјата. Од аспект на социјалните тенденции во овој период, како позначајни можат да се одбележат: продолжителен пораст на стапката на невработеност, зголемување на сивата економија, зголемување на стапката на сиромаштија и како резултат на сите овие специфички забележителен е постојан пораст на корисниците на социјалните бенефиции.

Ваквата надворешна и внатрешна политичка состојба, придружена со негативните социјални индикатори на внатрешен план, придонесоа за позачестено присуство и интервенирање на меѓународните организации во националните политики и сфери во Македонија. Имајќи ги предвид овие преодредувачки фактори, оваа фаза од развојот на социјалната

политика ќе се одбележи како период на позачестено влијание на меѓународните организации во Македонија.

Анализата на промените и факторите на влијание врз тие промени ќе ја отпочнеме преку согледувањето на случувањата во доменот на вработувањето. Политиката на вработување во Македонија во периодот по 1996 до 2004 година доживеа најголеми промени. По првично истакнатата летаргичност на преземените легислативни и апликативни мерки во овој домен, периодот по 1996 година може да се одбележи како период на редизајнирање и преформулирање на политиката на пазарот на трудот, при што вниманието прво беше насочено кон промените во работното законодавство и пасивната политика, а подоцна и кон активната политика на пазарот на трудот. Ваквата состојба секако дека беше предизвикана од продолжителниот низок тренд на вработеноста (Табела бр. 34), пропорционално високиот тренд на невработеноста (Табела бр. 35), како и од постојаниот пораст на корисниците на парични надоместоци во случај на невработеност (Табела бр. 36). Една од основните претпоставки за подобро следење на состојбите со вработеноста и невработеноста во Македонија беше почетокот на спроведување на Анкетата на работна сила (АРС), која ја отпочна Заводот за статистика во 1996 година.

Табела бр. 34: Стапка на вработеност на населението на возраст над 15 г.

Стапка на вработеност	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Вкупно	37,4	34,4	35,9	35,9	35,8	38,6	35,8	34,5	37,3
Мажи	47,5	44,6	45,4	44,6	44,7	46,3	43,5	41,3	45,4
Жени	27,4	24,4	26,3	27,2	27,1	30,9	28,1	27,7	29,1

Извор: Анкета за работна сила, ДЗС

Со оваа постапка, согласно меѓународната методологија, се спроведува истражување врз база на примерок од 10.000 домаќинства на територијата на целата земја, што изнесува 1,8% од вкупниот број домаќинства. На тој

начин APC придонесува за мерење на состојбите со вработеноста на еден поактивен начин, нефокусирајќи се само на регистрираната невработеност (според која до 1996 година Заводот за вработување и другите административни извори ја мереа невработеноста), туку применува методологија која ги исклучува сите оние кои учествувале во некаква платена активност во периодот на извештајната недела.

Табела бр. 35: Стапка на невработеност во Македонија (%)

Стапка на невработеност	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Вкупно	31,9	36,0	34,5	32,4	32,2	30,9	31,9	36,7	37,7
Мажи	29,1	33,0	32,5	31,9	30,5	29,5	31,7	37,0	36,9
Жени	36,2	40,8	37,6	33,3	34,9	32,0	32,3	36,3	39,0

Извор: Анкета за работна сила, ДЗС

Табела бр. 36: Преглед на лицата корисници на паричен надоместок од Заводот за вработување со состојба на 31 декември за соодветната година

Основ на користење на паричен надоместок	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Стечај	25738	17283	8536	7542	8843	8642	10308	10791
Сезонци	1388	1307	1062	1395	1684	1776	2012	2704
Технолошки вишок од работен однос	13479	15336	17135	19899	24423	23273	26036	25329
Технолошки вишок - 25 загубари	6512	6020	5512	4913	4393	3867	3178	2442
Технолошки вишок - 12 Загубари - (ФЕСАЛ 2)				1214	1674	9183	5767	4582
Реформи во државна администрација					358	31	23	19
ВКУПНО	47117	39946	32245	34963	41375	46772	47324	45867

Извор: Агенција за вработување на Р.Македонија, 2005

Отпочнувањето на промените во доменот на вработувањето може да го одбележиме со формирањето на Економско-социјалниот совет во 1996

година, што го институционализираше трипартитниот дијалог во Македонија. Воспоставувањето на ова консултативно тело составено од трите социјални партнери (Владата на РМ, Сојузот на синдикатите на Македонија и Стопанската комора) претставуваше неопходна рамка за меѓусебно усогласување на ставовите во домените на: трудот и социјалната сигурност, работните услови и заштита при работа, вработувањето, животниот стандард и сл. Сепак, ефективноста на работата на овој Совет гледано од денешен аспект може да биде оспорена, судејќи според нередовноста на неговото одржување, како и според резултатите од меѓусебните преговори на социјалните партнери.

Поради подобрување на состојбите на пазарот на трудот, во 1997 година како и во годините кои следеа беа воведени промени и во работното законодавство. Така, по пат на изменување и дополнување на Законот за работни односи⁵⁸, беа инкорпорирани следните амандмани: (1) овозможување работодавците да вработуваат работници без претходна медицинска проверка; (2) овозможување на приватните работодавци да вработуваат работници без јавен оглас; (3) дозволување на неограничено време на работодавците во однос на одлучувањето и правењето избор од конкурентите за работното место; (4) елиминирање на специјалните процедури за апликантите кои се одбиени од приватните работодавци во однос на поплаките; (5) пресметување на опремината врз база на годините на служба само кај работодавецот кај кој работниот однос се прекинува; (6) обезбедување 50% на неискористените парични бенефиции за жените кои ќе решат порано да го прекинат породилното боледување; (7) упростување на процесот на прекин на работното место; (8) подобрување на флексибилноста на колективното преговарање преку овозможување колективниот договор на работната организација да обезбедува поголеми или помали права од гранковиот колективен договор, но не помалку права од оние предвидени со Законот.

По пат на овие промени беше воведено олеснување на рестрикциите на пазарот на трудот, кои врз основа на националната и меѓународната

⁵⁸ Службен весник на РМ бр. 53/97; 21/98; 25/00; 50/01; 25/03 и 40/03.

експертиза се покажаа како значителна пречка во ефикасноста на понудата и побарувачката на работната сила.

Наредните позначајни промени во однос на вработувањето беа воведени со Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност од 1997⁵⁹. Со овој Закон и неговите последователни промени се отпочна процесот на намалување на пасивните мерки и зголемување на активните мерки во политиката за вработување. Некои од позначајните промени кои се институционализираа во овој домен вклучуваа: (1) овозможување отпуштањето од работа да се случи без одобрение на Бирото за вработување; (2) барање од невработените активно да бараат работа, за да можат да ги исполнуваат критериумите за помош; како и (3) намалување на времетраењето на бенефициите и заменските стапки. Врз основа на овие промени Бирото за вработување, кое подоцна се преименува во Агенција за вработување отпочна да го модификува својот изглед на институција која само пасивно ги регистрира состојбите со невработеноста кон институција која активно нуди посредување и обука за сите кои бараат одредени услуги на пазарот на трудот. Промените пак, кои се случија во доменот на исплатата на паричните бенефици, од една страна, влијаеја на намалување на бројката на неговите корисници, но овој тренд не се покажа како оддржлив благодарение на структурните реформи (и отпуштања) кои следеа во периодот по 2001 година. Врз основа на најновите промени изгласани во 2005 година, исплатата на паричниот надоместок во случај на невработеност се остварува врз основа на следните поважни критериуми:

- а) право на користење имаат лица кои биле во работен однос најмалку 9 месеци непрекинато или 12 месеци со прекин во последните 18 месеци;
- б) должината на паричниот надоместок се исплатува во временски период од 3 до 12 месеци, зависно од должината на стажот на осигурување. Исклучок од ова правило се лицата со над 15 години стаж на осигурување и максимум 5 години пред пензионирање, во кој случај истите имаат право

⁵⁹ Службен Весник на РМ, бр: 37/97, 25/00, 101/00, 50,01, 25/03, 37/04 и 04/05.

на користење на овој надоместок или до нивното наредно вработување или до стекнувањето на право со пензија;

в) висината на паричниот надоместок изнесува 50% од просечната месечна нето-плата на работникот за последните 24 месеци (за лица кои користат надоместок до 12 месеци), додека за лицата кои имаат право да користат паричен надоместок над 12 месеци висината изнесува 40%. Надоместокот не може да изнесува повеќе од 80% од просечната месечна нето-плата по работник во Републиката, објавена за последниот месец (членови бр. 67, 71 и 68 од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност).

Паралелно со овие законски потфати во доменот на политиката на вработување беа преземани и дополнителни мерки за стимулирање на отворањето нови вработувања преку Законот за поттикнување на вработувањето (од 1997 година, и оној повторно воспоставен во март 2003), како и давање на сопственост на земјоделско земјиште во сопственост на државата поради плодуживање (јули 2003). Сепак, овие мерки не успеаја да придонесат за поголема активација и отворање нови работни места.

Воведувањето на истакнатите промени придонесе за трансформирање на моделот на пасивна кон активна политика на вработување. Од аспект на воведување на ваквиот модел од пресудна улога беа меѓународните финансиски институции, без чија финансиска и експертска помош наведените промени можеби немаше да го добијат актуелниот интензитет, ригидност и насоченост. Улогата на Светска банка во воведувањето на овие промени се состоеше главно преку следните позначајни програмски и кредитни активности: Проект за социјална реформа и техничка помош (Social Reform and Technical Assistance Project) во траење од 1995 до 1999 година; Кредит за приспособување на социјалниот сектор (Social Sector Adjustment Credit) во траење од 1998 до 2000 година и Проектот за социјална поддршка (Social Support Project) во периодот од 1999 до 2002 година. Придонесот пак на ММФ во насока на истакнатите промени во

доменот на вработување беа поддржани преку: 13 месечниот *Stand By* аранжман од 1995 година; *ECAF* аранжманот (Enhanced Structural Adjustment Facility) од 1997 година, и втората транша од 1998 година; како и *EFF* аранжманот (Extended Fund Facility) од 2000 година.

За време на воведувањето на овие промени Европската унија речиси и да немаше никаков придонес. Иако во овој период се отпочнаа ФАРЕ активностите, тие не беа искористени во правец на насочување на политиката за вработување. Првиот конкретен придонес во политиката на вработување Европската унија го спроведе преку КАРДС програмата, преку која се реализира проектот „Техничка помош за институционално јакнење како поддршка на политиката за вработување во Македонија“. Благодарение на споменатата финансиска и експертска помош во февруари 2004 година Владата го усвои Националниот акционен план за вработување (НАП) за 2004 и 2005 година. НАП претставува првата посистематски операционализирана програма која се обидува да ги следи европските препораки за пазарот на трудот согласно трите хоризонтални приоритети (зголемување на вработеноста, подобрување на квалитетот и продуктивноста на работата како и јакнење на социјалната кохезија и вклученост) и десетте насоки за вработување на Европската стратегија за вработување, усвоена од Европскиот совет во јули 2003 година (НАП, 2003). Исто така, важна компонента е тоа што во рамките на овој проект е направена нова организациона поставеност на Бирото за вработување а сега наречена Агенција за вработување, со центрите за вработување т.е. бившите подрачни единици на Заводот за вработување, преку обезбедување на нова информатичка опрема, софтверски апликации, тренинг на кадарот, се во функција на ставање поголем акцент врз посредувањето и активното барање за вработување.

Друг значаен домен, кој во овој период беше предмет на потемелни промени е социјалната заштита. Во рамките на ова подрачје, во 1997 година се донесе долгоочекуваниот Закон за социјална заштита⁶⁰, кој

⁶⁰ Службен весник на Р. Македонија, бр. 50/97.

претставува регулативна основа за обезбедување социјални услуги и права од страна на државата. Неколку новини беа воведени со Законот и тоа: дополнување и прецизирање на правата од областа на социјалната помош; уредување на условите за основање на институции од социјална заштита со што за прв пат се даде можност и приватниот сектор да нуди вакви услуги, воведување на нерезиденцијални форми на заштита, како и начини на финансирање во социјалната заштита. Сепак, овој Закон во практика не беше ефективно имплементиран поради непрецизирање на некои од одредбите, како: обезбедување на социјална заштита од приватни лица, функционирање на нерезиденцијалните услуги и сл. За таа цел во наредните години следеа дополнителни промени⁶¹, кои одеа во прилог на неколку цели:

- а) децентрализација: пренесување на јавните установи за згрижување на стари лица, дневни центри и други вонинституционални услуги од централната власт на единиците на локалната самоуправа;
- б) плурализација: вклучување на други носители на социјална заштита, како: приватни правни лица, физички лица и здруженија на граѓани, односно невладиниот сектор за вршење одредени работи од социјална заштита, преку прецизно пропишување на услови, начин и постапка за нивно вклучување;
- в) деинституционализација и социјална инклузија: проширување со нови видови на дневни центри и центри за дневно и привремено згрижување за: деца на улица улични деца, за лица кои злоупотребуваат алкохол, дроги и други психотропни супстанции, за бездомници, и за жртви на семејно насилство, што истовремено влијае и на подобрување на социјалната вклученост на овие ранливи групи.

Промените на законската легислатива, исто така, вклучија и сензибилизирање на специфичната терминологија, како: замена на терминот друго семејство со згрижувачко семејство, замена на терминот

⁶¹ Закон за изменување и дополнување на Законот за социјална заштита, Службен весник на Р. Македонија, бр. 65/04.

психичка попреченост со интелектуална попреченост, замена на терминот инвалидна со телесна попреченост.

Истакнатите легислативни промени во социјалната заштита беа потпомогнати со ФАРЕ проектот „Развој на социјалата и секторот за вработување-градење на капацитетот на институциите и развој на социјалната заштита”, кој траеше во периодот од 2000 до 2002 година. Според Весна Петковиќ, промените кои беа воведени, благодарение на овој проект претходно беа тестирани со едногодишна работа на 11-пилот проекти, кои за првпат се изведуваа врз основа на партнерство меѓу центрите за социјална работа, централната власт, невладиниот сектор и локалната власт⁶².

Паралелно со промените на Законот за социјална заштита, беа донесени и одредби кои ги прецизираа начините и условите за користење на социјалната помош. Така, во 1998 година беше донесена и подоцна изменета Одлука за условите, критериумите, висината, начинот и постапката за утврдување на правото на социјална парична помош⁶³. Промените во социјалната помош во најголема мера вклучуваа зголемување на ригидноста на исплатата, преку намалување на нејзината должина и ригорозност на критериумите за нејзино користење. Овие промени беа институционализирани врз база на препораките и експертската анализа понудена од Светската банка, преку Кредитот за приспособување на социјалниот сектор. Така, висината на социјалната помош се фиксираше врз база на релативната линија на сиромаштија, која на годишно ниво за Македонија е определена на 36.000,00 денари годишно (ситуација актуелна до 2005 год.), односно 3.000,00 денари месечно. За едночлено домаќинство социјалната помош се определува во висина од 57% од пресметаната релативна линија на сиромаштија (1700 денари). Должината на користењето, исто така, беше предмет на постојано

⁶² Интервју реализирано на 09.02.2005 година со Весна Петковиќ, раководител на Секторот за меѓународна соработка при Министерството за труд и социјална политика.

⁶³ Службен весник на РМ, бр. 15/98, 21/98, 28/01, 23/02, 91/02 и 59/03.

намалување па така, сега износот се плаќа во целост првите две години, 70% за три до пет години и 50% за повеќе од 6 години. Паралелно со овие мерки кои имаа за цел да ја зголемат работната мотивација кај примателите на социјалната помош, се воведоа и поригидни мерки на активна политика на социјална помош (поригидна форма на „workfare”), кои означуваа трансформација на социјалната помош од унилатерален трансфер во билатерален трансфер, односно правото на услуга во обврска за контра услуга. На тој начин, за работоспособните корисници на социјалната помош се воведоа обврска за неминовност од прифаќање на јавни работи во локалната заедница кога државата тоа од нив ќе го побара, во спротивно предвидено е губење на правото на социјална помош. Ваквиот начин на ригидна активација на корисниците на социјалната помош придонесе за намалување на постојните минимум социјални стандарди, како и сè помалата застапеност на принципите на универзализам и солидарност.

Табела бр. 37: Број на домаќинства - корисници на социјална парична помош во периодот од 1999 до 2004 година (состојби во декември од тековната година)

Година	1999	2000	2001	2002	2003
Број на домаќинства корисници	70.674	76.436	79.172	81.906	64.453

Извор: Амицис, 2004

Проблемот со сиромаштијата пак, кој во почетниот период на транзиција не беше третиран ниту од научен, ниту од статистички ниту пак од стратегиски аспект, во периодот по 1996 година стана предмет на поголем интерес. Нивото на линија на сиромаштија е утврдено во соработка со Државниот завод за статистика, Министерството за труд и социјална политика како и со Светската банка во рамки на проектот за Социјални реформи-техничка помош, односно подпроектот за социјална помош. Како национален стандард за пресметка на нивото на сиромаштија се користи релативниот метод кој сиромаштијата ја дефинира на ниво од

70% од медијалната еквивалентна потрошувачка. Основен извор на податоци за пресметка на линијата на сиромаштија претставува Анкетата за потрошувачка на домаќинствата.

Табела бр. 38: Стапки на релативна сиромаштија во Македонија

	1997	1998	1999	2000
Сиромаштија по домаќинство	19,0	20,7	23,3	22,6
Сиромаштија по индивидуи	21,7	22,9	23,6	24,6
Сиромаштија по домаќинство со константна линија на сиромаштија	19,7	21,5	18,9	19,2
Сиромаштија по индивидуи со константна линија на сиромаштија	24,2	26,1	21,9	24,2

Извор: Национална стратегија за намалување на сиромаштија, 2002.

Единствен стратешки документ изработен во доменот на сиромаштијата е „Националната стратегија за намалување на сиромаштијата во Република Македонија” подготвуван во 2000-2001 година, а објавен во 2002 година. Овој документ изработен за потребите на ПРГФ (Poverty Reduction and Growth Facility) аранжманот со Меѓународниот монетарен фонд и Светската банка, претставуваше прва мултисекторска и мултидисциплинарна анализа на проблемот на сиромаштијата. Целите кои беа зацртани во оваа стратегија беа предвидени да се остварат во периодот од 2002 до 2005 година, но од денешен аспект и врз основа на преземените активности може само да се истакне дека се делумно преземени одредени поактивни мерки во намалувањето на доходовна несигурност, но дека истите не покажаа поголем ефект. Еден од основните недостатоци на оваа стратегија е нејзиното незасновување на мерливи цели во борбата со сиромаштијата, со што беше отежнато следење на нејзината ефективност.

Сите останати дополнителни активности во доменот на сиромаштијата во овој период се поттикнати и преземени со техничка и експертска помош на Светската банка (пр. Проект за социјална поддршка од 2000 до 2002 година, поткомпоненета - Мониторинг на сиромаштијата; Проценка на

сиромаштијата од 2004 до 2006 година) чија основна цел е зајакнување и унапредување на капацитетите за пресметување на линијата на сиромаштија, анализи за мапирање и определување на карактеристиките на сиромаштијата, изработка на анализи за профилот на сиромаштијата, влијанието на статусот на пазарот на трудот врз сиромаштијата, социјалните трансфери и сл.

Во доменот на пензиското и инвалидското осигурување во овој период се случила најтемелни промени, кои гледани од аспект на системската социјална политика, значаеа постепено воведување на приватниот сектор во социјалното осигурување и со тоа отпочнување на парадигматска реформа⁶⁴. Како и за најголемиот дел од претходните промени воведени во социјалната политика во овој период во Македонија, и за пензиската реформа пресудно влијание имаше Светската банка (преку проектот Техничка помош за пензиска реформа). Имено, оваа финансиска институција во средината на 90-тите години согледувајќи ги демографските трендови, како и проблемите со невработеноста во земјите од Југоисточна Европа, понуди модел на пензиска реформа, кој покрај параметриските промени, вклучуваше и измена која генерално се темелеше на намалување на улогата на тековното финансирање (PAYG) базирано на генерациска солидарност и зголемување на улогата на капиталното финансирање преку воведување на втор задолжителен пензиски столб базиран на капитација. Со исклучок на Словенија и Чешка, кои како единствени од бившите социјалистички земји целосно не го прифатија пензискиот модел на Светска банка (не воведоа задолжително, туку доброволно осигурување базирано на капитација), сите останати земји во регионот, вклучително и Македонија го прифатија понудениот модел на реформа. За таа цел, во 2002 година се изгласа Законот за

⁶⁴ Според Holzmann, Orenstein и Rutkowski „параметриска реформа претставува обидот за рационализирање на пензискиот систем по пат на зголемување на придонесите и намалување на расходите, придружено со паралелно воведување на доброволно приватно пензиско осигурување. Парадигматската реформа пак, вклучува фундаментална промена на пензиското осигурување преку воведување на *задолжителен* капитално-финансиран пензиски столб, придружен со реформирање на PAYG столбот и проширување на можностите за штедење” (2003, стр. 8).

задолжително капитално финансирано пензиско осигурување⁶⁵, кој значи менување на дотогашниот двостолбовен пензиски систем (составен од задолжително и доброволно пензиско осигурување) во трестолбовен систем базиран на:

- ▶ задолжително пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност (прв столб);
- ▶ задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (втор столб); и
- ▶ доброволно капитално финансирано пензиско осигурување (трет столб).

Иако висината на придонесот од 21% за пензиско и инвалидско осигурување со новата реформа не се зголемува, истата ќе биде дистрибуирана на два дела, и тоа 13,78% во првиот столб и 7,42% во вториот столб. Обврската за примена на овој пензиски систем ќе биде со важност за сите нововработени по јануари 2003 година.

Воведувањето на овој систем значеше воведување и на нова институционална шема во координирањето на пензиското осигурување, која се материјализираше преку основањето на МАПАС - Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, а во севкупниот систем се воведоа или добија нова улога следните институции: Друштва за управување со пензиските фондови (финансиски институции кои ќе бидат избрани да раководат со средствата од вториот столб), Чувар на средствата на пензиските фондови (во почетниот период ова ќе биде Народна банка, а потоа ќе биде избрана друга деловна банка); и МТСП и ФПИО, кои добиваат дополнителни функции околу новините во вториот столб.

Иако спроведувањето на оваа реформа во себе вклучуваше одреден број на дебати и кампањи поради јавно информирање околу правците на промената, карактеристично е што во Македонија, многу малку од

⁶⁵ Службен весник на Р.Македонија, бр. 29/2002.

експертите во оваа област дадоа критички осврт кон предложениот пензиски модел и истите во најголем дел го поддржаа, необразложувајќи ги подлабоко системските ризици, поради кои оваа реформа во Македонија има реални можности за неуспех. Меѓу ретките кои се спротивставија на предложената парадигматска промена беа синдикатите, кои можеби задоцнето и недоволно убедливо укажуваа на главните критични точки. Според Лилјана Јанкуловска, „решенијата кои се понудени во пензискиот систем во Македонија се најлоши во однос на сите други земји кои не опкружуваат. Сојузот на синдикатите на Македонија уште од самиот почеток на реформата сметаше дека треба да се реформира системот, но вториот столб да биде доброволен. Причините поради кои сметаме дека оваа реформа е несоодветна вклучуваат: немање доволно економски предуслови за заживување на вториот столб (На пример, малиот број нови вработувања придружено со ниската висина на платите - 60% од работниците земаат плата во висина од 60 евра, ќе придонесува за недоволно полнење на вториот столб); високи административни трошоци (според стручњаците во овој домен реалниот административен трошок треба да изнесува од 1 до 2,50%, додека кај нас моменталните понуди се од 3% до 9%); фактот што државата се јавува како гарант во 80% од средствата за исплатата од вториот столб (што остава простор за сомнеж дека државата очекува реални проблеми); и секако малиот инвестиционен пазар во Македонија (каде на прст може да се избројат претпријатијата во кои може да се вложува во акции)“⁶⁶.

И покрај обидите на Синдикатот да ги предочи овие проблеми на јавноста и власта преку организирање на штрајк во 2000 година, сепак истите не успеаја да влијаат на политичката волја. Според Јанкуловска: „Синдикатот во обидите да ја спречи оваа реформа секогаш добиваше одговор дека тоа се обврски кои мораат да се преземат кон ММФ и Светска банка. Дури и претходниот министер за труд на говорница во Собрание кажа дека тоа е

⁶⁶ Интервју со Лилјана Јанкуловска - претставник на Сојузот на синдикати на Македонија, реализирано на 08.02.2005 година.

поврзано со ФЕСАЛ 2 аранжманот и ако сакаме да го добиеме, треба да гласаме за вакви измени”.

Воведувањето на пензиската реформа на начин кој во актуелните економско-социјални услови во Македонија претставува голем ризик, се должи на неколку внатрешни и надворешни фактори, меѓу кои: високото ниво на задолженост и зависност од меѓународните финансиски институции, дефицит на пензискиот фонд, високото ниво на стапка на невработеност (Табела бр. 39) која влијае на обезбедувањето на тековните и идни пензии врз база на солидараност, како и слабото влијание на Синдикатот и останатата критичка маса придружено со недоволниот политички слух на власта.

Табела бр. 39: Сооднос меѓу вработени и пензионери

Година	Број на вработени	Број на корисници на пензија
1997	381.723	227.099
1998	370.869	232.216
1999	374.025	235.839
2000	367.162	241.221
2001	351.009	247.200
2002	332.728	249.421
2003	327.907	254.267

Извор: Поглавје 13 од одговорите на прашалникот на Европска унијата, 2005 година

Во доменот на политиките и институционалните промени во здравствената заштита и здравственото осигурување измените беа поттикнати преку кредитите и заемите од Светска банка и тоа: Health Sector Transition Project (1996-2002) и Health Sector Management Project (2004-2009). Од аспект на регулативните измени, во 2000 година се донесе Законот за здравствено осигурување⁶⁷, со што Фондот за здравствено осигурување (ФЗО) се одвои

⁶⁷ Службен весник на Р. Македонија, бр.25/2000, 34/2000 и 96/2000.

од Министерството за здравство и се оформи како самостојна институција, со надлежности во спроведувањето на задолжителното здравствено осигурување. Од аспект на здравствената заштита реформите придонесоа за подобрување на можноста за избор од страна на пациентот и промена на начинот на финансирање - по пат на капитација. Исто така, со помош на овие проекти се придонесе за остварување на една од милениумските развојни цели на Обединетите нации - намалување на смртноста кај децата, кои преку дејствување на подобрувањето на физичката средина како и техничката апаратура придонесоа за драстично намалување (22%) на стапката на фетусна и неонатална смртност. Континуираните напори во здравствениот домен помогнати од последниот кредит од Светска банка вклучуваат: приватизација на здравствените услуги преку автономизација и приватизација, зајакнување на управувањето и раководењето со ФЗО преку прецизирање на критериумите за користење на услугите и собирање на парични придонеси, како и подобрување на квалитетот на здравствените услуги во примарната здравствена заштита и во болниците.

Во доменот на детската заштита, главната законска легислатива беше донесена во 2000 година, проследена со дополнителни измени во 2003 година⁶⁸. Правата од детската заштита вклучуваат: право на детски додаток, право на посебен додаток и помош за новороденчиња (пакети за бебиња). Промените кои Законот од 2000 години ги внесе, вклучуваат: отстранување на претходната политика на исплата на детски надоместоци до 3-то дете, намалување на старосната граница за децата кои имаат право на детски надоместок (доколку посетуваат редовно училиште) од 26 на 18 години, отстранување на критериумот за домаќинствата кои примаат детски надоместок да имаат барем еден вработен член, и усогласување на нивото на бенефициите со просечната плата во јавниот сектор исплатена за претходната година. Сепак, овие законски промени во практика не беа применети, поради одбивањето од страна на Министерството за финансии за доделување поголеми финансиски средства од буџетските ресурси во

⁶⁸ Закон за заштита на децата, Службен весник на Р.Македонија, бр: 98/00 и Измени и дополнувања на Законот за заштита на децата, Службен весник на Р.Македонија бр: 17/2003.

име на промените за детска заштита. Со тоа, во практика продолжи да се применува Законот од 1993 година.

Промените пак од 2003 година означуваа усогласување на Законот за заштита на децата со Законот за локална самоуправа, во делот на пренесувањето на надлежностите од централната власт на локално ниво, односно пренесување на надлежностите на детските градинки (сопственоста, финансирањето, инвестициите и одржувањето). Во областа на заштитата на децата се вгради и принципот на плурализација, на начин што покрај установите за заштита на децата како даватели на одредени услуги во дејноста згрижување и воспитание на децата можат да се јават и други правни и физички лица. Со законот се нормира и начинот и постапката за вклучување на приватна иницијатива во областа на заштитата на децата⁶⁹. Со предложената реформа на детската заштита, исто така, ќе дојде до заменување на пакетите за бебиња со еднократна парична помош од 3 000 денари.

Од направениот преглед на промени во социјалната политика кои се случуваа од 1996 до 2004 година, може да се резимира дека претходниот минималистички пристап на легислативни и институционални промени беше заменет со тренд на континуирани и парадигматски реформи, кои воспоставија поинаков правец, облик и опфат на националната социјална политика. Ваквиот изменет модел се темели на воведувањето на неколку нови елементи, како: (1) политика на активација, која се манифестира како во домените на вработување, така и во однос на исплатата на социјалните трансфери (2) тренд на плурализација, кој го значи повлекувањето на државата од традиционалната улога на обезбедувач на социјални услуги, оставајќи простор за приватните и невладините иницијативи како социјални провајдери; (3) воведување на резидуалност и намалување на солидарноста како принцип и механизам во обезбедувањето на социјалната заштита; (4) практикување поголема

⁶⁹ Министерство за труд и социјална политика, Детска заштита, Нови законски проекти - www.mtsp.gov.mk

селективност (и таргетираност) наместо универзалност во опфатот на корисници на социјалните услуги.

Реформираниот модел на социјалната политика во Македонија не се засновува ниту на претходните искуства во практикувањето на националната социјална политика, ниту пак има голема поврзаност со реалните капацитети на новопромовираните социјални провајдери (непостоење и недоволна развиеност на приватниот сектор во социјалниот домен). Актуелната побарувачка за социјална заштита од страна на социјално загрозеното население која е во голем пораст, исто така, не кореспондира со обликот на социјална политика кој се трасираше во оваа фаза. Во тој контекст, обидувајќи се да направиме реална анализа за причините кои придонесоа за актуелниот правец на промени во социјалната политика, следните видливи фактори даваат најочигледен одговор: (1) заснованост на социјалните реформи на надворешни кредити и заеми, чие искористување е директно поврзано со прифаќањето на преференците на меѓународните финансиски институции; (2) недоволно влијание на независните актери, како синдикатите, академските стручњаци и други во зачувувањето на претходно воспоставените минимум социјални стандарди; (3) минимална интервенција на Европската унија согласно стандардите содржани во Европскиот социјален модел; и (4) отсуство на национален консензус во државата околу преферираниот модел на социјална политика во услови на пазарно стопанство. Комбинацијата од овие фактори, придонесе креирањето на социјалната политика во Македонија да претставува монопол на меѓународните финансиски институции, а ефектите од ваквата поставеност можат да претставуваат реална опасност во постигнувањето на целите и стандардите на патот кон Европската унија.

4.3 Социјалната политика во Македонија во периодот по поднесувањето на апликација за членство во Европската унија (по 2004 година)

Поновата фаза од развојот на социјалната политика во Македонија е поврзана со напори за нејзина поголема координација кон приоритетите и

легислативата на Европската унија. По поднесувањето на апликацијата за членство во Европската унија (22.03.2004) и стапувањето во сила на Спогодбата за асоцијација и стабилизација (1.04.2004), сите позначајни јавни политики во Македонија полека почнуваат да ги приоритизираат своите насоки кон европските тенденции.

Во доменот на социјалната политика, промените кои се реализираа во овој период отпочнаа со измените и дополнувањата на Законот за семејство⁷⁰ (јуни, 2004). Според Министерството за труд, ваквите измени меѓу другото се случиле и како резултат на потребата од усогласување со европските трендови во областа на семејното законодавство и унифицирање и имплементирање на принципите и правните решенија на Европските конвенции, ратификувани од Република Македонија. Споредбено со Европските конвенции и законите на другите земји, во Законот за семејството на РМ, детето се третира како објект, а не како субјект во одредени постапки, при што одредбите се базираат на правото на родителот, односно родителите занемарувајќи го детето како активна странка во постапките. Одредбите што содржат вакви решенија станаа предмет на ревидирање, притоа вградувајќи ги принципите од Европската конвенција за правата на децата⁷¹.

Позначајните донесени промени се однесуваа на регулирање на насилството во семејството, проблем кој претходно не беше нормиран со овој Закон. Вградувањето на одредби со кои ќе се заштити семејството од ваков вид насилство одеа во прилог и на Конвенциите за правата на детето и Конвенцијата за човекови права. Паралелно со ова, беа воведени и дополнителни измени во делот на посвојувањето, синхронизирајќи ги одредбите од овој домен со оние на Европската Унија и Хашката Конвенција за посвојување.

⁷⁰ Закон за измени и дополнувања на Законот за семејство, Службен весник на Р. Македонија, бр. 38/04.

⁷¹ Извор: Министерство за труд и социјална политика, Нови законски проекти, www.mtsp.gov.mk.

Значаен стратешки документ кој меѓу останатото ги истакна актуелните и идните тенденции во националната социјална политика беше Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија (септември 2004). Во делот кој говори за обезбедување соодветна и таргетирана заштита за елиминација на негативните социјални последици од транзицијата, овој документ прилично контрадикторно истакнува дека „системот на социјална заштита останува да биде робусен и егалитарен, кој нуди релативно висок степен на заштита, поради што иститот треба да се трансформира, за да не је загрозува рамнотежата на јавните финансии, како и конкурентноста на претпријатијата”. Сепак, констатирајќи дека економската состојба налага потреба од опфатна социјална заштита, во продолжение се вели дека „системот треба да се трансформира брзо, без да наштети на социјалната интеграција на општеството и без да предизвика поголеми социјални тензии”. Овие две меѓусебно противречни цели (намалување на егалитарноста без наштетување на социјалната интеграција на општеството) најмалку се чини дека можат да се остварат брзо, како што се предлага, а уште помалку на начин кој нема да предизвика поголеми социјални тензии. Како основни принципи за вака предложената реформа на системот се наведуваат:

- намалување на егалитарноста на системот, при што секој поединец треба да е одговорен за социјалната заштита за себе и неговото семејство, додека одговорноста на државата се лоцира во обезбедувањето на поволни услови за тоа. Политика преку која се претендира да се оствари овој принцип е намалување на социјалните расходи на ниво конзистентно на бюджетската состојба на земјата, што истовремено позитивно би влијаело и на макроекономската стабилизација;
- оспособување на социјалниот сектор да ја врши својата улога во контекст на потребите на пазарното стопанство, кое се предвидува да се постигне преку разработка на нови правила и процедури за доделување на социјална заштита, преку построги критериуми за квалификација, поради обезбедување повисоко ниво на заштита за помал број корисници (Национална стратегија за интеграција на РМ во ЕУ, 2004, стр. 134).

Вака истакнатите клучни цели на реформата на системот на социјална заштита во Македонија, во документ кој претендира да претставува национална стратегија и тоа во интерес на полесно приклучување кон Европската унија, се чинат неоправдани поради најмалку три причини, и тоа:

1) Сместувањето на одговорноста за социјалната заштита во сферата на поединецот и семејството, во услови во кои постои стагнација на економскиот раст, распад на традиционалното семејство и енормна стапка на невработеност, претставува Макијавелистички пристап, кој води интерес само за економската ликвидност на државата а не и за социјалната кохезија во општеството. Прегледот на сите позначајни стратешки документи на Унијата јасно и прецизно укажуваат на почитување и фаворизирање на социјалната кохезија, за која кај нас очигледно не се гледа ниту како на стратешка, ниту како на елементарна цел. Со ваквиот пристап, Македонија најмногу би се доближила до земјите од Јужна Европа (Грција, Португалија, Италија) кај кои е карактеристичен рудиментиран или неразвиен модел на социјална заштита, кој се сведува на пасивна супсидијарност, каде државата од семејствата очекува примарна поддршка на своите членови во обезбедувањето на социјалната благосостојба, но истата или не ја поддржува или поддршката е изразена со минимални финансиски гаранции кои се неефективни и не излегуваат во пресрет на таргетираните групи.

2) Намалувањето на социјалните расходи, исто така, се чини како пристап неадекватен ниту на актуелните социјални потреби во државата, ниту на трендовите во Унијата. Имено, стремејќи кон постигнување на социјалните цели на Европската унија нивото на социјални расходи најмалку треба да се намалува. Истото може само да биде насочено кон поефективни или превентивни мерки, поради потребата од зголемување на ефикасноста на социјалната заштита. Прегледот на актуелните социјални издатоци карактеристични за земјите-членки и земјите-кандидати на ЕУ, покажува дека Македонија во моментот ниту е блиску до

тој просек, ниту пак залагањето за намалување на тие издатоци би ја доближила до тие трендови (Табела бр. 13, Табела бр.40 и Табела бр 41).

Табела бр. 40: Социјални издатоци како дел од БДП во земјите на ЕУ 15

Земја	2001
Белгија	27,5%
Данска	29,5%
Германија	29,8%
Грција	27,2%
Шпанија	20,1%
Франција	30,0%
Ирска	14,6%
Италија	25,6%
Луксембург	21,2%
Холандија	27,6%
Австрија	28,4%
Португалија	23,9%
Финска	25,8%
Шведска	31,3%
В. Британија	27,2%
ЕУ 15	27,5

Извор: Европска комисија, 2004

Табела бр 41: Социјални издатоци како дел од БДП и буџетот во земјите-кандидати на ЕУ и Македонија

Земја	% од БДП
Бугарија	28,0% (2001)
Романија	19,4% (2004)
Хрватска	23,56% (2002)
Македонија	15,3% (2003)

Извори:

Бугарија - World Bank Poverty Assesment, 2002

Романија – ЈИМ, 2004

Хрватска – Одговори на Европски прашалник, 2004

Македонија – Одговори на Европски прашалник, 2005

3) Сведувањето на целите во социјалниот сектор исклучително во контекст на потребите на пазарното стопанство укажува на сфаќањето дека на социјалните трансфери и услуги се гледа само како на непродуктивни трошоци, кои за возврат немаат никаква економска логика. Сепак, анализата на бројноста на корисниците на паричните надоместоци и услуги од социјална заштита и нивниот животен стандард покажува дека не само што социјалните трансфери ја зголемуваат потрошувачката моќ на домаќинствата, туку истите многу често претставуваат основен егзистенцијален извор за голем дел од домаќинствата во Македонија. Применувајќи ја Кејнсоновата логика за социјалните трошоци како вектор на економската ефикасност, може да се заклучи дека инвестирањето во потрошувачката на домаќинствата влијае врз ефективната побарувачка, нивото на производство и нивото на вработување (Ружин, 2004). За таа цел, наместо ригидното инсистирање за

принципите на пазарното стопанство, целите во социјалниот сектор повеќе треба да бидат корелирани со принципите на социјално-пазарното стопанство, пристап кој повеќе ќе не доближи до корпоративистичкиот модел на социјална политика во Европската унија, кој подеднакво се залага за државата како гарант на социјалната правда и благосостојба на граѓанинот и интервенција на пазарниот универзум, каде приоритет има економската ефикасност.

Во контекст на останатите легислативни новини кои се случуваат во поновиот период од развојот на социјалната политика во Македонија, може да се истакнат Националната програма за социјална заштита и Националната програма за детска заштита⁷². И двете претставуваат истакнување на најбитните програмски задачи согласно претходно зацртаните цели за: децентрализација, плурализација, деинституционализација и социјална инклузија. Во Националната програма за социјална заштита се наведува и дека во нејзината реализација во 2005 година, значајно место ќе имаат меѓународните конвенции и препораки, меѓу кои се: Стратегијата за социјална кохезија на Европскиот комитет за социјална кохезија, Заедничкиот меморандум за вклучување, Милениумските развојни цели на ОН во делот на првата развојна цел: намалување на сиромаштијата, како и други документи со што ќе се врши постапно приближување кон законодавството на ЕУ.

Во овој период изготвена е и Стратегија за Ромите во Република Македонија, како приклучување кон глобалните активности на меѓународната заедница во склоп на прогласената Декада на Ромите (2005-2015). Оваа Стратегија е заснована на плански активности предвидени за подобрување на вработувањето, образованието, домувањето и социјалната вклученост на ромската популација.

Од исклучително значење за ревидирање на состојбите во социјалната политика во Македонија согласно преференците и стандардите во

⁷² Службен весник на Р.Македонија, бр. 6/05 и бр.8/05.

Европската унија, беше изготвувањето на одговорите поставени во Прашалникот кој Европската комисија и го врач на Македонија на 1 октомври 2004 година, поради подготовка на мислење по барањето за членство во Унијата. Во периодот од октомври 2004 до јануари 2005 година, се изработи целосна презентација на системот и состојбите во социјалната политика и социјалната заштита во Република Македонија, согласно прашањата поставени во поглавјето 13: Социјална политика и вработување. Согласно изготвените одговори, кои беа предадени до Европската комисија на 14.02.2005, во делот на социјалната политика забележителни се одреден број неконвергентни и непостојни елементи кои претставуваат неопходност и стандард во Европската унија. Дел од тие елементи вклучуваат: (1) неприменување на социјална статистика согласно барањата и трендовите во Европската унија (На пример, незастапеност на социјалните индикатори за мерење на социјална вклученост, незастапеност на ESSPROS [European System of Integrated Social Protection Statistics] методот на калкулирање на социјалните издатоци како процент од БДП и буџетот); (2) непостоење и недоволна истраженост на мноштво социјални показатели како, на пример, податоци за регионална кохезија, податоци за низок приход кој се протега во одреден временски период; (3) непостоење на законска гарантираност на минималниот износ на плата; (4) непостоење на стратегија за социјално вклучување и сл. Изработката на одговорите на прашалникот, исто така, покажа слабост во изготвувањето на систематска и прецизна анализа на системот и состојбите во социјалната политика и заштита, пред сè поради употребата на претерена дескрипција, која во неколку наврати се повторува, што може да придонесе за конфузност и недореченост во поимањето на структурата и обемот на Македонскиот систем на социјална заштита. Добивањето на мислењето на Европската комисија (avis) по дадените одговори, би требало да придонесе за подобрување на горенаведените недоречености и слабости во македонската легислативна и административна поставеност на социјалната политика.

Од аспект на меѓународните влијанија во креирањето на национално-социјалната политика во овој период, забележително е поголемо вклучување на Европската унија, преку КАРДС програмите кои примарно се фокусираат во поддршка на политиката за вработување. Друга програмска активност на КАРДС проектите е во доменот на азил и миграции, каде се планира да се изгради прифатилиште за азиланти, посебна техничка помош за изготвување на Законот за азиланти и сл.

Светската банка во овој период нема некои понови програмски активности, со исклучок на продолжување на претходно отпочнатиот проект од Заемот за имплементација на социјалната заштита (СПИЛ) со кој се опфатени реформи во делот на пензиското осигурување и помал дел во социјалната заштита. Во пензиското осигурување, овој проект го надополнува зајакнувањето на вториот столб и сите институции кои се вклучени во спроведување на овој столб, како и подобрување на начинот на собирање на придонеси, регулатива и сл. Во делот на социјалната заштита пак, проектот се фокусира на ефективноста и ефикасноста на системот на социјалната заштита преку подобрување на администрацијата, како и преку анализа на законите и подзаконските акти од аспект на поставување на унифицирана методологија за утврдување и исплата на одделни видови социјални бенефиции.

4.4 Заклучоци

Анализата на развојот на социјалната политика во Македонија и обидот да се истражи потенцијалното влијание на Европската унија врз нејзиното креирање пред почетокот на преговорите за членство, придонесе за изведување на следните констатации:

- Инструментите и програмите кои ги практикува Европската унија во Македонија во доменот на социјалната политика се засновуваат исклучиво на претпристапните инструменти - ФАРЕ и КАРДС, чиешто влијание во доменот на легислативните и институционални промени до 2004 година речиси е непостојно. Карактеристично е што овие инструменти до 2004 година воопшто не се базираат ниту на националните

приоритети во социјалната политика (На пример, проблемот на невработеноста), ниту пак се во контекст со потребите на социјалниот *acquis* или некоја друга мека регулатива (национални акциони планови, меморандуми за социјална вклученост и сл.). На тој начин процесот на координирање и конвергирање на Националната социјална политика со онаа на Европско ниво настапува задоцнето, и истиот од аспект на навременост но и идеолошка детерминираност се доведува во прашање. Употребата на КАРДС инструментот по 2004 година покажува насоченост кон координирање на националната легислатива и практика во доменот на вработувањето со преференците истакнати во Европската стратегија за вработување. Сепак, од аспект на претходно воспоставените искуства во доменот на вработувањето (ригидна примена на стратегијата *workfare*), се претпоставува дека новоотпочнатото влијание на ЕУ преку своите предтристапни инструменти ќе има само декларативно и симболично значење во насочувањето на социјално-политичкиот курс во Македонија;

- Намаленото влијание на Европската унија во Македонија и покрај нејзиното физичко присуство уште од првите години по осамостојувањето на земјата, може да се разгледува како резултат на зачестеното и поинтензивно влијание на другите меѓународни организации, примарно финансиските институции - Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. Земајќи ги предвид различните начини на финансирање: кредити (СБ, ММФ) наспроти грантови (ЕУ) станува очигледно дека условувањето кое е поголемо кај кредитите поради начинот на нивното добивање, придонесе за насочувањето на реформскиот курс во национално-социјалната политика. На тој начин, администрирањето на социјалната политика отпочна да се темели на принципи кои дотогаш не беа својствени за искуствата на оваа земја, како: селективизам, *workfare* наместо *welfare*, приватизација на социјалните услуги и сл. Врз основа на економската задолженост и обврзност за спроведувањето на реформите зацртани со кредитните и заемските средства, може да се констатира дека неолибералната стратегија на финансиските институции стана доминантен модел на практикување социјална политика во Македонија;

■ Имајќи ги предвид претходните две констатации се наметнува и заклучокот дека европеизацијата на социјалната политика во Македонија ќе биде отежната поради разликите во понудените и отпочнатите правци на промена во социјалниот домен со принципите и социјалните стандарди на ниво на Унијата. Имено, следејќи ги принципите и целите на Европската социјална политика, во повеќе домени забележителни се следните колизии: а) во доменот на вработувањето: главните цели кои Унијата ги зацрта да ги оствари до 2010 година вклучуваат - 70% стапка на вработеност, 60% стапка на вработеност кај жените, додека од аспект на принципите во овој домен видлива е заложбата за зајакнување на социјалната кохезија и вклученост. Македонија, се чини, во моментот далеку и во контекст на истакнатите квантитативни цели - вкупна стапка на вработеност од 37,3% и 29,1% кај жените, додека заложбите за социјална кохезија и вклученост се во контрадикторност со зачестеното таргетирање и ригидност на критериумите за исплата на невработените; б) во доменот на намалување на сиромаштијата: препораките на Комисијата во однос на стратегиите за намалување на сиромаштијата вклучуваат одржување на високи нивоа на социјални бенефиции заради превенирање и санирање на проблемите од сиромаштија и депривираност, препорака која очигледно би била контрадикторна со актуелните заложби во Македонија за намалување на социјалните бенефиции и нивно насочување кон најмаргинализираните делови од популацијата; в) во доменот на пензиите: модернизација на пензиски системи во земјите членки на Унијата се базира на 11 цели, меѓу кои една од позначајните е зачувување на капацитетот на пензиските системи во однос на социјалните цели. Во Македонија, со воведување на новиот задолжителен приватизиран пензиски систем доаѓа до намалување на социјалните цели на пензискиот режим преку намалување на солидарноста и универзалноста во системот; г) во доменот на социјалните издатоци: искуствата и трендовите на движење на социјалните издатоци како дел од бруто-домашниот производ во Европската унија се движат во просек од 25 до 27%, додека пак во Македонија очигледно е постојано инсистирање на намалување на социјалните трансфери, кои и онака во моментот се под

просекот но и минимумот во Европската унија (15%). Набројувањето само на некои од разликите помеѓу социјалните цели на Унијата и нивната моментална состојба во Македонија укажува на потребата од зголемено следењена овие трендови и стратешки зафати кон нивно инкорпорирање во национално-социјалната политика.

ГЛАВА ПЕТТА

5. ЕФЕКТИ ОД ЕВРОПЕИЗАЦИЈАТА ВО СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ НА СЛОВЕНИЈА И МАКЕДОНИЈА: КОНВЕРГЕНЦИЈА ИЛИ ДИВЕРЗИТЕТ ?

Изведената анализа на развојот на социјалната политика во Словенија и Македонија, согледана хронолошки - низ три развојни фази во периодот од 1991 до 2004 година, овозможува увид во неколку значајни фактори кои влијаеле во процесот на промени, како и на моделот на актуелната поставеност на национално-социјалните политики во овие земји. Преку истакнувањето на тие фактори, како и преку користење на информациите приложени во претходните делови, ова поглавје ќе стреми да ја прикаже поврзаноста на промените во национално-социјалните политики со влијанието на Европската унија, како и степенот или потенцијалот за европеизаност на национално-социјалните политики.

Развојниот пат на социјалните политики во Словенија и Македонија по 1991 година се карактеризира со две спротивставени логики, кои произлегуваат од неколку фактори (Табела бр. 42):

(1) Економски: Позитивниот економски раст во Словенија и намалениот економски раст во Македонија се два основни спротивставени тренда кои и во двете земји имаа одлучувачка улога во контекст на социјалната политика. Во Словенија стабилниот економски раст придонесе кон одржливост на универзалната социјална заштита, проследена со високи социјални издатоци, додека пак нискиот економски раст во Македонија беше елементарен фактор за постојаните намалувања и ограничувања на услугите, издатоците и корисниците на социјалната заштита/политика.

(2) Заснованост на традицијата во социјалната политика: Комбинирањето на елементите од корпоративниот и универзалниот модел на социјална политика во Словенија придонесе за задржување и обновување на социјално-политичкиот курс врз база на историските искуства кои потекнуваат од германско-унгарското владеење во земјата, како и

искуствата за време на социјалистичкиот период. Во Македонија промените во социјалната политика воопшто не се темелеа на универзалната традиција од социјалистичкиот период, на тој начин укинувајќи ги и намалувајќи ги претходно воспоставените принципи на солидарност, взаемност и универзалност.

(3) Влијание на внатрешни и надворешни актери: Силната улога на Синдикатот придружена со ниското влијание на Европската унија и отсуството на останати надворешни меѓународни актери/организации, беше комбинација која придонесе за типот и темпото на реформи во Словенија, кои се засноваа на социјална втемеленост и инкременталност. Во Македонија пак, пасивното влијание на Синдикатот придружено со интензивно дејствување на меѓународните финансиски институции и минималното и спорадично дејствување на Европската унија го насочи трендот на промени кон парадигматски реформи, кои не се засноваа на локалните капацитети и искуства.

(4) Улогата на државата: Партнерскиот однос на државата во Словенија примарно кон социјалните партнери а подоцна и кон невладиниот сектор, придонесе за развој на социјална политика која претставуваше балансирано решение помеѓу приоритетите и целите на сите актери во општеството. Во Македонија пак, забележителна е ниска кооперативност на државата како со социјалните партнери така и со останатиот граѓански сектор, која влијаеше на оформување на модел на социјална политика кој не ги задоволува основните барања, потреби и можности на останатите актери во општеството.

(5) Темпо на промени: Благодарение на сите претходно истакнати фактори, темпото и динамиката на промени во Словенија и Македонија беше сосема различна. Во Словенија промените отпочнаа навремено, уште во почетниот транзиционен период, и истите продолжија со еден постепен и континуиран раст отсликувајќи ги реалните потреби и капацитети во земјата. Во Македонија пак, забележителен е задоцнет почеток на промените во социјалната политика, што придонесе за подоцнежното масовизирање на социјалните проблеми. Динамиката на промени која продолжи следеше со забрзано и несоодветно темпо, која од

Корпоративно - социјалдемократскиот модел кој е забележлив во Словенија се темели на: акцент на осигурувањето како основен начин на обезбедување на социјалните права, администрирање на системот на социјална заштита/осигурување од институции кои се независни и автономни од државата, институции во кои корисниците на социјалните права имаат улога во процесот на донесување одлуки, како и одржување на дарежливоста и достапноста на социјалните бенефиции.

Во Македонија пак, сè помалку се видливи остатоците од универзалниот модел во социјалната политика, така што, денес актуелната насоченост на социјалната држава може да ја определиме како рудиментирани-неолиберален модел. Рудиментираноста или недоволната развиеност се согледува преку непостоењето на одредени елементи кои се неопходни за заживување на нео-либералниот модел во социјалната политика, како: приватен сектор во социјалната заштита, намалени очекувања од државна поддршка на социјалната благосостојба на индивидуите, висок економски раст и примарно задоволување на социјалните потреби преку пазарот на трудот. Сепак, нео-либералните карактеристики се видливи преку: зголеменото таргетирање во социјалната заштита, примена на 'workfare' стратегијата во сите домени на социјалната политика, намалување на државната интервенција во обезбедување на социјалните услуги и тенденцијата за намалување на социјалните издатоци од вкупниот буџет и бруто-домашен производ.

Вака оформените модели на социјална политика во Словенија и Македонија покажуваат различен потенцијал кон доближување до преферираниот Европски социјален модел. Словенија преку сите истакнати карактеристики во голема мера се доближува до стандардите и целите на социјалниот модел во Европската унија, додека во Македонија поради идеолошкото отсуство на солидарна форма на капитализам како и недостатокот од поддршка на универзалната социјална сигурност има многу мала корелација со преферираните социјални стратегии на Унијата.

Од аспект пак на промените, реализирани согласно потребите за членство во Европската унија, двете земји повторно укажуваат на големи разлики. Сепак, во случајот на Македонија недоволната видливост на институционални, легислативни и когнитивни промени во социјалната политика е резултатот на сè уште неотпочнатиот процес на преговори со Европската унија. Меѓутоа, стремејќи кон истакнување на потенцијалот од европеизација на социјалната политика, како и неопходните промени кои треба да следат во Македонија, во продолжение ќе биде направен осврт на институционалниот, легислативниот и когнитивниот аспект на усогласување на национално-социјалните политики со европската социјална политика.

Табела бр. 43а: Институционална европеизација во национално-социјалните политики

Ефекти	Словенија	Македонија
<i>Институционална Европеизација</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Креирана независна институција за гаранција на работниците во случај на несолвентност на нивните работодавци (согласно директивата 80/987/ЕЕС); ✓ Сектор за еднакви можности (согласно директивата 2002/73/ЕС); ✓ Оддел за Европскиот социјален фонд во рамки на Министерството за труд; ✓ Проширување на Одделот за меѓународна соработка со дополнителен Оддел за европски интеграции во Министерството за труд; ✓ Преименување на секторите во Министерството за труд во Директорати заради поедноставна координација со Европската унија; ✓ Оформување на нова служба - Централна единица во центрите за социјална работа, поради координирање на системите за социјална сигурност. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Формиран Оддел за координација на Европските прашања во рамки на Министерството за труд и социјална политика.

Табела бр. 43б: Легислативна европеизација на национално-социјалните политики

Ефекти	Словенија	Македонија
<i>Леџислативна европеизација</i>	<p>а) под влијание на социјалниот <i>acquis</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Промени на Законот за работни односи во 2002 година кој ги инкорпорира директивите од трудовото право на Унијата; ✓ Промени во Законот за семејна заштита и семејни бенефиции во 2001 години кој ја инкорпорира директивата за родителско отсуство како и комплементарни права кои го регулираат еднаквиот третман меѓу половите; ✓ Нов Закон за здравје и сигурност при работа, кој делумно ги инкорпорира директивите во овој домен. <p>-----</p> <p>б) Под влијание на „меката“ регулатива:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Заеднички извештај за процена во доменот на вработувањето (2000) ✓ Национален акционен план за вработување (1999;2004) ✓ Заеднички меморандум за социјална вклученост (2003); ✓ Национален акционен план за социјална вклученост (2004). 	<p>а) под влијание на социјалниот <i>acquis</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Инцијални прегледи за неопходните промени во Законот за работни односи и Законот за семејство согласно директивите на ЕУ. <p>-----</p> <p>б) Под влијание на “меката” регулатива:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Национален акционен план за вработување (2004).

Табела бр. 43в: Когнитивна европеизација на национално-социјалните политики

Ефекти	Словенија	Македонија
<i>Когнитивна европеизација</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Употреба на отворениот метод на координација како начин за размена на најдобрите искуства во социјалните политики; ✓ Заснованост на новите политики во социјалниот домен на идеите и агендите карактеристични за Европската унија; ✓ Присутност на социјалниот речник на Европската унија меѓу администраторите на национално-социјалната политика. 	Неприсутна

Разликата во институционалната, легислативната и когнитивната европеизираност на национално-социјалните политики во Словенија и Македонија не се должи само на различниот временски почеток на дејствување на Европската унија во односната земја, туку во голема мера и на присуството (Македонија), односно отсуството (Словенија) на реформски влијанија од страна на други меѓународни организации. За таа цел, во случајот на Македонија прашањето станува легитимно дали претераната детерминираност на социјалната политика кон неолибералните преференци на меѓународните финансиски институции нема да го отежне адаптирањето кон социјалните критериуми и стандарди во Европската унија? Ваквиот реален предизвик се наметнува согледувајќи ги актуелните реформи во пензискиот систем, социјалната помош, висината на социјалните трансфери кои се во очигледен расчекор со социјалните приоритети на унијата. Консеквентно, одговорот на хипотетички поставеното прашање во голема мера ќе зависи од националните заложби и интереси за пренасочување на актуелниот курс на социјалната политика кон поегалитарен социјален модел, заснован на економската реалност, но и на национално-социјалните императиви.

За да се согледа потенцијалот од понатамошна конвергенција на национално-социјалните политики, ќе биде направен компаративен преглед на актуелните политики и ефекти од истите, споредени со истите на европско ниво. Во прегледот нема да биде вклучена само анализа на инструментите кои Унијата ги практикува во спроведувањето на преферираните приоритети и цели, поради излагањето на примената на истите во Словенија и Македонија во Табела бр. 43б. Преку употребата на Националните акциони планови, заедничките извештаи за процена и Меморандумот за социјална вклученост се забележува дека во Словенија има целосна примена на сите инструменти на Европската социјална политика, додека во случајот на Македонија во моментот постои само застапеност на национален акционен план за вработување, единствено преку кој се доближуваме до инструментите на Унијата за постигнување на заедничките цели и приоритети во социјалната политика.

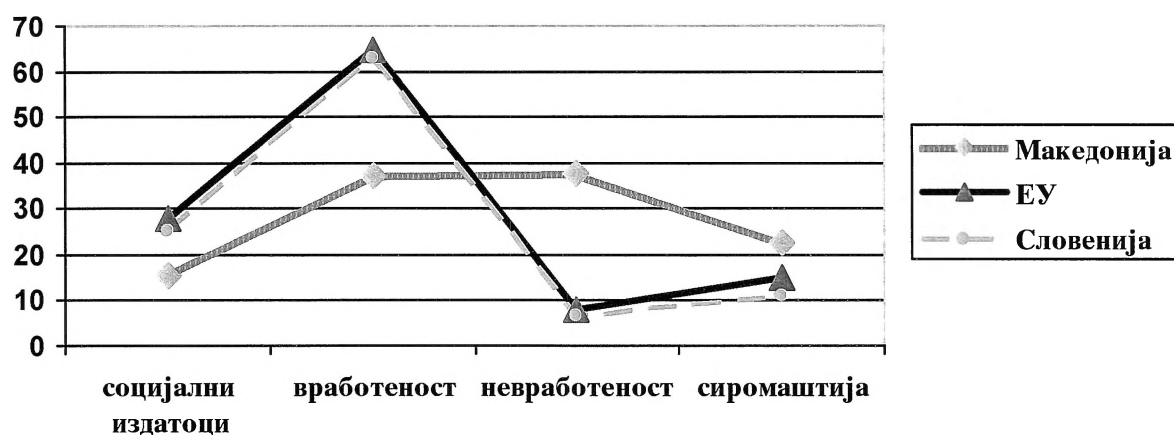
Табела бр 44: Конвергенција на европската со национално-социјалните политики

Конвергенција на политики	ЕУ цели	Словенија	Македонија
Вработување	(1)Постигнување целосна вработеност; (2) Подобрување на квалитетот и продуктивноста на работата; (3) Зајакнување на социјалната кохезија и вклученост.	(1) Балансиран социо-економски развој; (2)Зголемување на вработеноста; (3) Зголемување на животниот стандард.	(1)Активни политки на пазарот на труд; (2)Справување со невработеноста; (3)Намалување на диспаратите во вработеноста.
Социјална вклученост	(1)Фацититирање вклученост во вработувањето; (2)Превенирање на ризик од исклученост; (3)Помош на ранливите групи; (4)Мобилизирање на сите општествени актери.	Примена на сите наведени ЕУ цели во Националниот акционен план за социјална вклученост.	Декларитивни заложби за социјална вклученост, без стратешка насоченост на реформите согласно ЕУ целите.
Пензии	(1)Адекватност на пензиите; (2)Финансиска одржливост на пензиските системи; (3)Модернизација согласно потребите на економијата, општеството и индивидуите	Реформата на пензискиот систем ги применува првите две цели, додека третата цел има неопходност од дополнителна примена согласно потребите на индивидуите.	Реформата на пензискиот систем вклучува примена на втората цел, додека првата и третата се парцијално застапени.

Табела бр. 45: Конвергенција на ефекти во социјалниот домен

Индикатори	ЕУ 15	Словенија	Македонија
Социјални издатоци како дел од БДП	28,0 % (2002)	25,4% (2002)	15,3% (2003)
Стапка на вработеност	64,5% (2003)	62,7% (2002)	37,3%(2004)
Стапка на невработеност	8,1% (2003)	6,5 % (2003)	37,7% (2004)
Стапка на сиромаштија	15 % (2001)	11% (2002)	22,6% (2000)

Графикон бр. 6: Отстапување од просекот на ЕУ во социјалниот домен (отстапување од конвергенција на ефектите во социјалниот домен)



Врз основа на претходната детална анализа на конвергенција на политиките, инструментите и ефектите, наредната табела на збиен начин го сумира степенот (потенцијалот) на конвергенција на национално социјалните политики со Европската социјална политика.

Табела бр. 46: Степен на конвергенција на национално-социјалните политики

Димензии	Словенија			Македонија		
	Степен на конвергенција			Степен на конвергенција		
	Висок	Среден	Низок	Висок	Среден	Низок
Конвергенција на политиките		√			√	
Конвергенција на инструментите	√					√
Конвергенција на ефектите	√					√

Анализата на актуелниот степен на конвергенција на национално-социјалните политики во Словенија и Македонија, покажува дека Словенчката социјална политика има висок степен на конвергенција со Европскиот социјален модел, за разлика од Македонија, каде преовладува низок степен на конвергенција, кој доколку не се трансформира во процесот на преговори со Европската унија, ќе придонесе за зголемување на диверзитетот на социјални модели во Унијата.

5.1 Заклучоци:

Врз база на претходно поставените цели на докторската дисертација, анализата на содржината и резултатите од истражувањето на студиите на случај овозможуваат изведување на посеопфатни завршни заклучоци:

- Темпото на развој на Европската социјална политика придонесува за зголемување на „меката” легислатива и иманентните инструменти, кои се покажуваат дека имаат поефективно дејство за разлика од цврстата легислатива, која почесто е предмет на блокирање, отколку на усогласување. Ненаметливиот статус на „меката” легислатива придонесува индиректно да се прошири влијанието на Европската социјална политика, а со тоа да се постигне и конвергенција на целите во национално-социјалните пристапи.
- Европскиот социјален модел кој се залага за ефикасност и еднаквост во социјалното пазарно стопанство, паралелно поддржувајќи ја и универзалната социјална сигурност и активните политики на социјална заштита, има двостепена функција. Од една страна, тој претставува политички концепт за афирмирање на декларативните социјални заложби на постарите земји членки во Унијата, додека пак, од друга страна, овој модел претставува иницијален лакмус за споредување на национално-социјалните политики на новите и идни земји членки.
- Процесите и инструментите за дисеминација на Европската социјална политика имаат различни ефекти во старите и новите земји членки на Унијата. Во постарите земји-членки (ЕУ15) помалиот ефект се должи на: традицијата во социјалната политика која потешко се адаптира на новите стратегии на наднационално ниво; политичките фактори, кои поради поголемата традиција повторно се покажуваат помоќни во заштитувањето на национално-социјалните политики од надворешните влијание; и генерално, повисокиот економски раст во овие земји им овозможува на креаторите на национално-социјалните политики декларативно, да се залагаат за социјалните цели на Унијата, но притоа, стратегиите да ги базираат на сопствените национални

приоритети. За разлика од нив, во новите земји-членки (ЕУ10) поентузијастичкото прифаќање на меката регулатива и другите инструменти и социјални стандарди на Унијата се должи на: прекилот (во најголем број случаи) со претходниот модел на социјална политика и потребата од негово заменување со друг позитивен модел; добивањето на директна финансиска и експертска помош од Унијата поради реформирањето на социјалните стратегии; и конечно потребата за побрзо асоцирање кон Унијата која придонесуваше за навремено и темелно прифаќање на понудените социјални стратегии и директиви.

- Главните фактори за промена на социјалната политика во Словенија вклучуваат: висок економски раст, задржување на позитивните елементи од претходните модели на социјална политика (конзервативно-корпоративниот и социјалдемократскиот), активно и ефективно влијание на синдикатите, кооперативен статус на државата, постепеност и систематичност на реформските зафати, отсуство на влијание на финансиските меѓународни организации и стимулативно влијание на Европската унија.
- Придонесот на Европската унија како фактор во овие промени се состоеше во зајакнување на веќе претходно зацртаните правци на промени, влијание кое не беше ниту контрадикторно со постојната социјална политика, ниту ново во смисла на практичните решенија.
- Анализата на политиките, инструментите но и ефектите во социјалната политика укажуваат на конвергенција на Словенчката социјална политика со стандардите зацртани на ниво на Унијата.
- Главните фактори кои придонесоа за промена на моделот на социјалната политика во Македонија вклучуваат: низок економски раст, незаснованост на промените на претходните искуства во социјалната политика, лимитирано и неефективно влијание на синдикатите, некооперативен однос на државата во однос на другите општествени актери, отсуство на влијание на Европската унија како и енормното влијание на меѓународните финансиски институции кои форсираа забрзано темпо на социјални реформи.

- Влијанието на Европската унија до 2004 година во Македонија не е засновано на социјалниот *acquis*, ниту на други условувачки критериуми во социјалниот домен. На тој начин процесот на координирање и конвергирање на националната социјална политика со онаа на европско ниво настапува задоцнето, и истиот од аспект на навременост но и идеолошка детерминираност се доведува во прашање. Од аспект на претходно воспоставените искуства во доменот на социјалната политика, а кои беа преферирани од меѓународните финансиски институции, се претпоставува дека новоотпочнатото влијание на ЕУ ќе има само декларативно и симболично значење во насочувањето на социјално-политичкиот курс во Македонија.
- Анализата на политиките, инструментите но и ефектите во социјалната политика укажуваат дека Македонската социјална политика како од аспект на актуелната институционална, легислативна и когнитивна поставеност, но и врз база на веќе зацртаните реформски зафати согласно преференците на меѓународните финансиски институции, укажува на значителна дивергенција со Европските социјални стандарди. Доколку Македонија не го измени актуелниот воспоставен модел на социјална политика, истиот ќе придонесе за поголем диверзитет и дивергенција на постојните социјални модели во Унијата.

5.2 Препораки

Со цел да излезе во пресерет и на апликативните цели на оваа докторска дисертација, во прилог ќе бидат истакнати неколку препораки за насочување на правецот на промени во социјалната политика во Македонија. Препораките се базираат на позитивните реформски искуства согледани преку социјалната политика во Словенија, како и врз база на социјалните критериуми кои се актуелен приоритет во Европската унија.

- Искористување на КАРДС инструментот за изготвување на стратешки документи во социјалната политика, како: Заеднички преглед на пазарот на трудот и политиката на вработување (JAP), Меморандум за социјална вклученост (JIM) и Национален акционен план за социјална вклученост (NAPs/incl). Донесувањето на овие документи ќе биде уште поефективно доколку претходно се изготви Национална стратегија за социјална заштита, која ќе биде поддржана од сите релевантни политички и социјални актери.
- Насочувањето на преземените проектни активности финансирани преку кредитите и заемите на Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд кон реализација на социјалните преференци на Унијата. Ова би можело да вклучува поголем фокус врз критичко проценување на ефектите од пензиската реформа, модифицирање на системот на социјална помош, ревидирање на висината на актуелните социјални издатоци и сл.
- Зголемување на соработката меѓу социјалните партнери, каде на Синдикатот ќе му се даде поголема улога во понудувањето на решенија за работните односи, доменот на плати и сл.
- Усогласување на моделот на социјална политика со социјалните императиви во државата, преку зголемување на универзалноста, солидарноста и ефективноста на социјалните бенефиции и услуги, со паралелно зајакнување на мониторингот на локално ниво во однос на нивното користење.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

Амиџис, Г. (2004) *Сисџиџем на социјална зашџиџиџа во Рџџџублика Македонија*, Скопје: Министерство за труд и социјална политика.

Albreht, T. et al. (2002) *Health Care Systems in Transition – Slovenia*, Copenhagen: European Observatory on Health Care Systems.

Беличанец, Т. и Старова, Г. (1996) *Трудово Право*, Скопје: Правен факултет.

Bertozzi, F. and Bonoli, G. (2002) “Europeanisation and the convergence of national social and employment policies: What can the Open Method of Coordination achieve?”, Paper prepared for the workshop “Europeanisation of national political institutions”, ECPR Joint-session, Turin, 22-27 March 2002.

Bomberg, E. and Peterson, J. (2000) “Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?” Queen’s Papers on Europeanization No. 2/2000, <http://homepage.ntlworld.com/p.shotton/Docs/Europeanstudies/bloompeter.pdf>

Borrás, S. and Jacobsson, K. (2004) “The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU” in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2): 185–208.

Börzel, T. and Risse, T. (2003) “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe” in Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Castles, F.G. (ed.) (1993) *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Dartmouth.

Chapon, S. i Euzeby, C. (2002) “Toward a convergence of European Social Models” in *International Social Security Review*, Vol.5(2): 37-56.

Deacon, B. i de la Porte, C. (2002) ‘Contracting Companies and Consultants: The EU and Social Policy of Accession Countries’, *GASPP Occasional Paper* No. 9, Finland: Stakes.

Deacon. B. (1992) *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*, London: Sage.

Deacon, B., Hulse, M. and Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy: International organizations and the future of welfare*, London: Sage.

De la Porte, C. i Pochet, P. (2004) “European Employment Strategy: existing research and remaining questions” in *Journal of European Social Policy*, Vol. 14(1): 71-78.

de la Porte, C. and Nanz, P. (2004) “The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions” in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11(2): 267–288.

- Delors J. (1985) 'Preface' in Vandamme, J. (ed), *New Dimensions in European Social Policy*, London: Croom Helm.
- Demetropoulou, L. (2002) 'Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe', *Southeast European Politics*, Vol. III, No.2-3, pp. 87-106.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996) "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studie*, Vol. 44(2): 343-57
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.
- Falkner, G. (2003) "Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation" Paper presented at the ECPR General Conference Marburg, 18-21 September 2003, www.wu-wien.ac.at/eiop-main/eiop/pdf/2003-013.pdf
- Falkner, G. (1998) *EU Social Policy in the 90s: Towards a Corporatist Policy Community*, London: Routledge.
- Ferge, Z. (2001) 'European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries', *Journal of European Social Quality* 3 (1-2): 9-25.
- Ferge, Z. (1991) "Marginalisation, poverty and social institutions", *Labor and Society* 16, 4: 415-438.
- Ferrera, M. (1996) "The 'southern model' of welfare in Social Europe" in *Journal of European Social Policy*, Vol.6: 17-37.
- Garcia, M., Salzmann, A.C. and Pradel, M. (2004) "The European Employment Strategy: An Example of European Multi-level Governance" Sussex European Institute Working Paper No. 77, Brighton: University of Sussex
- Георгиевски П. (1998) "Социолошка методологија - поимите метод и методологија" во Петроска, Б. (ур.) *Социологија*, Скопје: Студентски збор.
- Gialdino, C. C. (1995) "Some reflections on the *acquis communautaire*", *Common Market Law Review*, 32(5): 1089-1121.
- Goebel, R. J. (1995) "The European Union grows: the constitutional impact of the accession of Austria, Finland and Sweden", *Fordham International Law Journal*, 18(4): 1092-1190.
- Graziano, P. (2003) 'Europeanisation or globalisation?: A framework for empirical research (with Some evidence from the Italian Case)', *Global Social Policy*, Vol. 3, No.2: 173-194.

Guillén, A. and Palier, B. (2004) “Does Europe matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States” in *Journal of European Social Policy*; Vol. 14(3): 203–209.

Hantrais (1995) *Social Policy in the European Union*, London: Macmillan.

Hayes-Renshaw, F. (2002) “The Council of Ministers” in Peterson, J. and Shackleton, M. (2002) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Hervey, T. (1998) *European Social Law and Policy*, Essex: Longman.

Hirst, P. and Thompson, G. (1996) *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity.

Hix, S. (1999) *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave.

Hodge, S. i Howe, J. (1999) “Can the European Social Model Survive” in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 6 (2):178-184.

Holzmann, R., Orenstein, M. and Rutkowski, M. (2003) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington: The World Bank.

Howell, K. (2002) ‘Developing conceptualizations of Europeanization and European integration: Mixing Methodologies’, ESRC Seminar Series/ UACES Study Group on the Europeanization of British Politics, Sheffield, November 29, 2002.

Ioakimidis, P.C. (2001) ‘The Europeanization of Greece: An Overall Assessment’ in Featherstone, K. and Kazamias G. (eds.) *Europeanization and the Southern Periphery*, London: Frank Cass.

Jørgensen, K.E. (1999) “The Social Construction of the *Acquis Communautaire*: A Cornerstone of the European Edifice”, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 3, N°5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-005a.htm>

Карталов, Р. (1995) “Промените во работното законодавство и социјалната политика во Македонија” во *Социјалната политика во периодот на транзиција* (зборник на трудови), Скопје: Републички завод за социјални дејности.

Kavar - Vidmar, A. (2001) “The Social Security System in Slovenia” in *Belgian Review of Social Security*, Special Issue 2001: 175-201.

Keating, M. and Hooghe, L. (1996) ‘By-passing the nation state? Regions and the EU policy process’ in Richardson, J. (ed.) *European Union: Power and Policy Making*, London, Routledge, pp. 216-229.

Kleinman, M. (2002) *A European welfare state? European Union social policy in context*, Basingstoke: Palgrave.

- Kopač, A. (2003) "Social Policy and Activation Trend – the case of Slovenia", paper presented at the COSTA 13 conference in Stirling, June 2003.
- Ladrech, R. (1994) "The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France" in *Journal of Common Market Studies*, Vol.32(1): 69-88.
- Leibfried, S. and Pierson, P. (eds.) (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Leibfried, S. (1992) "Towards a European Welfare State?" in Ferge Z. and Kolberg, J. (eds.) *Social Policy in a Changing World*, Bremen: Zentrum fur Sozialpolitik.
- Lendvai, N. (2004) "The weakest link? EU accession and enlargement dialoguing EU and post-communist social policy" in *Journal of European Social Policy*, Vol. 14(3): 319-333.
- Majone, G. (1993) "The European Community Between Social Policy and Social Regulation" in *Journal of Common Market Studies*, Vol.31:153-170.
- МАНУ (1997) *Национална стратегија за економскиот развој на Република Македонија: Развој и модернизација*, Скопје: МАНУ.
- Marks, G. (1993) "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC" in Cafruny, A. and Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community 2: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner).
- Moreno, L. and Palier, B. (2004) "The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms" Paper presented at ESPAnet Conference, 09-11.2004, Oxford.
- Nugent, N. (2001) *The European Commission*, Basingstoke: Palgrave.
- Nugent, N. (2001) "The Commission's Services" in Peterson, J. and Shackleton, M. (ed.) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2002) 'The many faces of Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, vol.40, No. 5, pp. 921-52.
- Peterson, J and Shackleton, M. (2002) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games', *International Organization*, vol.42, pp.427-60.
- Radaelli, C. (2003) "*The Open Method of Co-ordination – A New Governance Architecture for the European Union*", Research Report, Swedish Institute for European Policy Studies 1.

Radaelli, C. M. (2000) 'Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change', paper presented at the Political Studies Association Annual Conference (Apr.), London.

Raunio, T. (2002) "Political Interests: The EP's Party Groups" во Peterson, J and Shackleton, M. (ed.) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Републички завод за вработување (1995) „Вработувањето како сегмент на социјалната политика во периодот на трансформација од договорна во сопственичка и пазарна економија” во (зборник на трудови) *Социјалната политика во периодот на транзиција*, Скопје: Републички завод за социјални дејности.

Rhodes, M. (1997) *Southern European Welfare States: Between Crises and Reform*, London: Frank Cass Publishers.

Рифат, Ј. (1995) “Социјалниот консензус како претпоставка за севкупен општествен прогрес” во (зборник на трудови) *Социјалната политика во периодот на транзиција*, Скопје: Републички завод за социјални дејности.

Room, G. (1993) *Anti-Poverty Action Research in Europe*. Polity Press.

Ross, G. (1995) *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge: Polity Press.

Ружин, Н. (2005) “Кон европеизација на државата на благосостојба” (необјавен текст).

Ружин, Н. (2004) *Социјална политика*, Скопје:Филозофски факултет.

Schäfer, A. (2004) “Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making”, *European Integration online Papers*, Vol. 8, No 13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>

Schelkle W. (2004), 'Understanding new forms of European integration: a study in competing political economy explanations', in: Jones E., Verdun, A. (eds.), *Political Economy Approaches to the Study of European Integration*, London and New York, Routledge.

Schelkle, W. (2003) “The Political Economy of Social Europe: The case of inclusion policies” in *European Political Economy Review*, Vol. 1, No.2: 191-221.

Schmidt, V.A. (1999), 'Convergent pressures, divergent responses. France, Great Britain, and Germany between globalisation and Europeanisation' in Smith, D.A., D.J. Solinger and S.V. Topik (eds.) *States and Sovereignty in the Global Economy*, London:Routledge.

Спировиќ - Трпеноска, Љ. (1997) *Семејно право*, Скопје: Студентски збор.

Stanovnik, T. (2004) "Social Sector Developments" in Mrak, M., Rojec, M. and Silva-Jauregui, C. (eds) *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, Washington: The World Bank.

Stanovnik, T. (2002) "The Political Economy of Pension Reform in Slovenia" in Fultz, E. (ed.) *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Vol.2, Budapest: International Labor Organization.

Stanovnik, T. and Stropnik, N. (1999) "Economic Well Being of the Elderly and Pension Reform in Slovenia" Working Paper No.2, Ljubljana: Institute of Economic Research.

Stropnik, N., Stanovnik, T., Rebolj, M. and Rupel, V.P. (2003) *Study on the Social Protection System in the 13 Applicant Countries – Slovenia, Country Study*, Study financed by the European Commission
http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/index_en.htm

Stropnik, N. and Stanovnik, T. (2002) *Combating Poverty and Social Exclusion – Case of Slovenia*, Vol.2, Budapest: International Labor Organization.

Titmuss, R. (1974) *Social Policy*, London: Allen and Unwin.

UNDP (1999) *National Human Development Report, Macedonia 1999: Civil Society in Transition*, Skopje: UNDP

UNDP (1998) *Human Development Report, Slovenia*, Ljubljana.

UNPREDEP (1996) *Action for Social Change: A New Facet of Preventive Peace-keeping*, Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health.

Vaughan-Whitehead (2003) *EU Enlargement versus Social Europe: The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham: Edward Edgar Publishing.

Vodopivec, M. (2004) "Labor Market Developments in the 1990s" in Mrak, M., Rojec, M. and Silva-Jauregui, C. (eds) *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, Washington: The World Bank.

Wallace, H. (2000) 'Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends', *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3, pp. 369-382.

Willensky, H. and Lebaux, C. (1958) *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Russell Sage Foundation.

World Bank (1999) *FYROM-Focusing on the Poor, Volume I – Main Report*, Report No. 19411-MK, Human Development Sector Unit, Washington DC.

Wincott, D. (1996) "The Court of Justice and the European Policy Process" in Richardson, J. (ed.) *European Union: power and policy making*, London: Routledge.

Завод за статистика (1997) Претходни статистички податоци за Република Македонија, Скопје: Завод за статистика.

Завод за статистика (1992-1997) Статистички годишници на Р. Македонија, Скопје: Завод за статистика

ДОКУМЕНТИ И ИЗВЕШТАИ:

Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies, OJ L 245 of 26 August 1992.

Communication from the Commission COM(95) 466 of 31 October 1995 “The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate”.

Чонева, Љ., Јакимовски, Ј. и Тодоровски, И. (2004) Социјална проценка, изготвена за потребите на СПИЛ проектот на Светска банка (интерен документ на Светска банка, непубликуван).

European Commission and Eurostat (2005) “European Social Statistics: Social Protection Expenditure and Receipts”, Luxembourg.

European Commission (2005) Draft Joint Employment Report 2004/05, SEC(67), Brussels.

European Commission (2004) *Joint Report on Social Inclusion, Employment and Social Affairs*: Brussels.

European Commission (2004) “Social Inclusion in the New Member States: A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion” SEC(848): Brussels.

European Commission and Eurostat (2004) “Population Statistics”, Luxembourg.

European Commission (2003) “Progress in implementing Joint Accession Papers on employment policies in accession countries”, COM (663): Brussels.

European Commission (2001) “*White Paper on European Governance*”, Brussels, European Commission.

European Commission (2000) *European Employment and social policy: a policy for people*, Brussels

European Commission (2000) “The Future Evolution of Social Protection from a Long - Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions”, Brussels.

European Commission (1999) *Forum Special – 5 years of Social Policy*, Brussels

European Commission (1997) *Modernising and improving social protection in the European Union*, COM(97)102 adopted on 12 March 1997

Government of Slovenia (2004) *National Action Plan for Employment*, Ljubljana.

IMF (1995) *Slovenia: New Challenges Confronting the Social Insurance System*, October, Washington, D. C.

IMF Press Release (1995) No. 95/28

Joint Inclusion Memorandum of Romania,
<http://www.erionet.org/JIM%20Romania.htm>

Ministry of Labor, Family and Social Affairs (2004) *National Action Plan on Social Inclusion –NAP/inclusion: 2004-2006*, Ljubljana.

Ministry of Labor, Family and Social Affairs and European Commission (2003) *Joint Memorandum on Social Inclusion of Slovenia*, Brussels.

Ministry of Labor, Family and Social Affairs (2002) *Implementing the Social Inclusion Strategy with Report on the Realization of the Programme on the Fight against Poverty and Social Exclusion*, Ljubljana: Government of the Republic of Slovenia, Ministry of Labor and Social Affairs.

Ministry of Labor, Family and Social Affairs (2000) National Strategy for Social Protection up to 2005 [*Nacionalni program Socialnega Varstva do leta 2005*]
http://www.gov.si/mddsz/doc/managed/428_fc87882dae4791118c42d3f2daeed971.pdf

Ministry of Labor, Family and Social Affairs (2000) National Programme against poverty and social exclusion [*Program boja proti revščini in socialni izključenosti*]
http://www.gov.si/mddsz/doc/managed/431_633ae4faf1203f78704394d722bfc834.pdf

Ministry of Labour, Family and Social Affairs (1997). *White Paper on the Reform of the Pension and Disability Insurance in Slovenia*, Ljubljana.

Ministry of Labour, Family and Social Affairs (1996). *Starting Points for the Reform of the Pension and Disability Insurance System*, Ljubljana.

Mouton, Pierre (1997). *Reform of the Current Pension System*. Technical note, Phare Project on Pension Reform, February.

PHARE, Consensus Programme (1997) *FYROM, Country Policy Paper*, Brussels: European Commission.

Протокол за социјална политика,
<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr8i.htm>

Програма за социјална акција, 1998-2000,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/docs/sap_en.htm

Влада на Република Македонија (2002) *Национална стратегија за намалување на сиромаштијата во Република Македонија*, Скопје.

Влада на Р.М. (2005) Одговори на прашалникот од Европската унија, поглавје 13: Социјална политика и вработување, www.sei.gov.mk

Влада на Р.М. (2004) *Национална стратегија за имиграција на Република Македонија во Европската унија*, Скопје: Влада на РМ

Влада на РМ (2003) Национален акционен план за вработување за 2004-2005 година, Скопје.

Влада на Хрватска (2004) Одговори на прашалникот од Европската унија, поглавје 13: Социјална политика и вработување.

World Bank (2004) Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the FYROM for a Health Sector Management Project, Report No. 27760-MK

World Bank (2003) Implementation Completion Report on a Credit to the FYROM for a Health Sector Transition, Report No. 25735

World Bank Poverty Assessment in Bulgaria (2002), http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/12/06/000094946_02112204044990/Rendered/INDEX/multi0page.txt

World Bank Document (2000) Implementation Completion Report for a Social Reform Technical Assistance Project to the Former Yugoslavia Republic of Macedonia, Report No: 20027.

**ПРИЛОГ 1: РЕАЛИЗИРАНИ ИНТЕРВЈУА КАКО ДЕЛ ОД
СТУДИИТЕ НА СЛУЧАЈ ВО ПЕРИОДОТ ОД 03.01.2005 ДО 09.02.2005**

1. Јана Ловшин, раководител на секторот за меѓународна соработка и европски прашања при Министерството за труд, семејство и социјални прашања, Словенија.
2. Тања Чесн, раководител на директоратот за пазар на труд и вработување при Министерството за труд, семејство и социјални прашања, Словенија.
3. Сашо Стиковиќ, вработен во директоратот за социјална заштита при Министерството за труд, семејство и социјални прашања, Словенија.
4. Ирена Бечан, вработена при директоратот за работни односи и работни права при Министерството за труд, семејство и социјални прашања, Словенија.
5. Лидија Апохал Вучковиќ, правник при Секторот за социјални анализи и развој во Институтот за макроекономска анализа и развој на Владата на РС (поранешен подсекретар во Министерството за труд, семејство и социјални прашања, Словенија).
6. Проф. д-р Владо Димовски, вонреден професор на Економскиот факултет во Љубљана и поранешен Министер за труд, семејство и социјални прашања (во периодот од 2000 до 2004).
7. Проф. д-р Мојца Новак, директор на Институтот за социјална заштита на Словенија и вонреден професор на Институтот за општествени науки при Универзитетот во Љубљана
8. Проф. д-р Зинка Коларич, редовен професор по социологија на социјалната политика при Факултетот за општествени науки на Универзитетот во Љубљана.
9. Проф. д-р Иван Светлик, редовен професор при Факултетот за општествени науки на Универзитетот во Љубљана
10. Доц. д-р Ања Копач, истражувач, асистент при Факултетот за општествени науки на Универзитетот во Љубљана

11. Доц. д-р Лилјана Рихтер, асистент при Факултетот за социјална работа на Универзитетот во Љубљана.
12. Проф. д-р Дарја Завиршек, вонреден професор при Факултетот за социјална работа на Универзитетот во Љубљана.
13. Доц. д-р Весна Лесковшек, бивш активист во Мировниот Институт, актуелно вработена при Факултетот за социјална работа на Универзитетот во Љубљана.
14. Дарја Кузманиќ Корва, секретар на Здружението на центри за социјална работа.
15. Лучка Бом, извршен секретар во Здружените на слободни синдикати на Словенија.
16. Борис Мазалин, Претседател на Конфедерацијата на синдикати 90 - Словенија
17. М-р Мојца Криспер, програм офицер при делегацијата на Европската комисија во Словенија.
18. Весна Петковиќ, раководител на секторот за меѓународна соработка при Министерството за труд и социјална политика, Македонија.
19. Лилјана Јанкуловска - претставник на Сојузот на синдикати на Македонија.