

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

- Филозофски факултет-Скопје

Институт за социјална работа и социјална политика

Последипломски студии по социјална политика

**Влијанието на Бретон-Вудските институции
врз реформите во социјалната политика во
Европа и Македонија**

- магистерски труд -

Кандидат:

Натка Кузмановска

Ментор:

проф. д-р Маја Геровска Митев

Скопје, 2012

Содржина

СОДРЖИНА	2
ВОВЕД	3
ПРВ ДЕЛ: МЕТОДИ И ПРИСТАПИ ЗА АНАЛИЗА НА ВЛИЈАНИЈАТА ВО СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ	25
1.1 ПРОМЕНА НА ПОЛИТИКАТА И ДИСКУРСОТ ВО ЕВРОПА	25
1.2 ГЛОБАЛИЗАЦИЈА	27
1.3 ИСТОРИСКИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ	37
1.4 ТРАНСФЕР НА ПОЛИТИКА	39
1.4.1 Трансферот на политика и глобализацијата	45
1.4.2 Трансферот на политика и социјалната политика	47
1.5 ЗАВИСНОСТ ОД НАСОКАТА	50
1.6 СОЦИЈАЛНИ РАСХОДИ	56
1.7 ЗАКЛУЧОК	63
ВТОР ДЕЛ: РЕФОРМИ ВО ПЕНЗИСКИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ ОД БРЕТОН -ВУДСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ	65
2.1 СЛОВАЧКА И ПЕНЗИСКИТЕ РЕФОРМИ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	65
2.2 ХРВАТСКА И ПЕНЗИСКИТЕ РЕФОРМИ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	69
2.3 МАКЕДОНИЈА И ПЕНЗИСКИТЕ РЕФОРМИ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	74
2.4 ЗАКЛУЧОК	79
ТРЕТ ДЕЛ: РЕФОРМИ ВО ОБРАЗОВНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ ОД БРЕТОН- ВУДСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ	83
3.1 СЛОВАЧКА И РЕФОРМИТЕ ВО ОБРАЗОВНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	83
3.2 ХРВАТСКА И РЕФОРМИТЕ ВО ОБРАЗОВНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	88
3.3 МАКЕДОНИЈА И РЕФОРМИТЕ ВО ОБРАЗОВНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	92
3.4 ЗАКЛУЧОК	98
ЧЕТВРТ ДЕЛ: РЕФОРМИ ВО ЗДРАВСТВЕНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ ОД БРЕТОН- ВУДСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ	101
4.1 СЛОВАЧКА И РЕФОРМИТЕ ВО ЗДРАВСТВЕНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	102
4.2 ХРВАТСКА И РЕФОРМИТЕ ВО ЗДРАВСТВЕНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	108
4.3 МАКЕДОНИЈА И РЕФОРМИТЕ ВО ЗДРАВСТВЕНИОТ СИСТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИ И ПОДДРЖАНИ ОД МЕЃУНАРОДНИОТ МОНЕТАРЕН ФОНД И СВЕТСКА БАНКА	114
4.4 ЗАКЛУЧОК	120
ЗАКЛУЧОК	123
БИБЛИОГРАФИЈА	130

Вовед

Зголемена потреба од креирање на нови социјални политики, намалување на средствата за реализација на истите од страна на државата, појава на фактори кои иницираат реформи во социјалните политики како на глобално така и на национално ниво овозможува влијание на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) и Светска банка (СБ) во развојот на домените на социјалната политика. Благодарение на финансиската моќ што ја имаат овие меѓународни институции полека но сигурно тие стануваат дел од креаторите на реформите. Опаѓањето на моќта на националните влади наспроти глобално мобилниот капитал со кои располагаат супранационалните и глобални актери се повеќе ги прави Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка интересни за да бидат предмет на истражување. Проблемите со кои се соочуваат земјите од типот на: зголемувањето на бројот на старо население – што би значело поголеми трошоци во здравствениот домен; зголемен број на лица пензионери кои земаат пензии а намален бројот на лица вработени кои допринесуваат средства за пензиите; намалување на бројот на население кое е вклучено на пазарот на труд и образован систем кој не ги следи потребите на пазарот на труд ја наметнуваат потребата од финасиски средства кои би ги решиле истите. Глобализација претставува дополнителен фактор за вклучување на Бретон-Вудските институции во реформите на социјалната политика. Економската криза која го зафати целиот свет придонесе да се зголеми бројот на социјалните проблеми на државите. Ограничените национални буџети, порастот на расходите а намалувањето на приходите во истиот ги „принуди“ земјите да побараат финансиска помош од меѓународните институции. Цената на таа помош не се вреднува само во каматата туку и во степенот на влијание во реформите за кои е наменет кредитот. Токму поради тоа интересот за оваа истражување е голем. Да се истражи врската на ММФ и СБ со реформите во социјалната политика во Европа и Македонија во период кога социјалниот развој и социјалната сигурност се дел од приоритетите на секоја земја. Ова истражување би дало слика на социјалната политика, реформите и актерите-креатори на новата социјална политика.

Истражувањето ќе се движи од истакнување на промените кои се случуваат во развојот на социјалната политика воопшто, опис на ММФ и СБ односно Бретон-Вудските институции и нивните цели за кои и всушност се создадени, за да подоцна се задржиме на анализа на влијанијата на Бретон-Вудските институции врз социјалната политика најнапред анализирајќи ја врската помеѓу нив а потоа и конкретното влијание во одредени домени. Здравството, образованието, вработувањето и пензиите претставуваат сегменти од социјалната политика кои секогаш се подложни на промени поради влијанијата од глобален и национален карактер. Трендот на промени земјите не секогаш се моќни да го следат и соодветно да реагираат. Токму поради тоа тие бараат помош од меѓународните институции, ММФ и СБ во случајов, да им помогнат преку одобрувањето на кредити или пак техничка помош. Иако ММФ и СБ од своето основање имаат поинаква цел поточно економски развој и стабилност, тие успешно се вклопуваат во поддршката на социјалниот развој и инволвирани се во реформите во социјалната политика. ММФ и СБ се индиректни актери на промените во здравството, образованието, вработувањето и пензиите. Зголемувањето на возраста за пензионирање, промени во финансирањето на пензискиот фонд, подобрување на квалитетот на здравствените услуги, вклучување на целокупното население во образовниот процес и негово подготвување за потребите на пазарот на труд се дел од реформите кои Бретон-Вудските институции ги бараат и се обидуваат да ги наметнат на државите во Европа. Тие и успеваат во својата цел бидејќи европските граѓани благодарение на нив веќе реформите и започнаа да ги „уживаат“.

Оправданоста на ова истражување се содржи во: докажувањето на влијанието на Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика, укажувањето на фактот дека задолжувањето кај ММФ и СБ им овозможува на истите да наметнуваат услови што треба да содржат реформите во здравството, образованието, вработувањето, платите... , потенцирање на фактот дека колку повеќе земјите финансиски не се моќни толку и нивната независност и правото во креирањето на политиките е помало, промените кои се случуваат на глобално ниво иницираат вклучување на меѓународните институции во решавањето на последиците од тие промени.

Нашата земја доста често соработува со Бретон-Вудските институции и тоа на повеќе полиња. Знаејќи дека Македонија е земја во транзиција, економски и не толку моќна а истовремено процесот на глобализација ја зафати и нејзе и и донесе дополнителни проблеми кои треба да ги решава помошта затоа од ММФ и СБ и е неопходна.

Сите овие причини го иницираат и оправдуваат ова истражување кое сметам дека би помогнало во понатомошните истражувања и анализи за врската на ММФ и СБ со социјалната политика како и за креторите на социјалните политики во земјите на Европа вклучувајќи ја и Македонија.

Формулација на проблем

Влијанието на процесот на глобализација предизвика редефинирање на целите на меѓународните институции но и зголемување на нивното влијание врз земјите. Доколку во минатото ММФ и СБ секогаш се поврзувале со економскиот развој и меѓународната економска соработка, денес не е така. Се повеќе се забележува социјалната компонента во нивните активности. Фактот дека економскиот развој е директно поврзан со социјалниот развој на дадена земја овие институции го забележуваат и токму поради тоа започнуваат да влијаат и на социјалната компонента на земјите. ММФ и СБ или пак како што се наречени со едно име Бретон–Вудски институции создаваат социјално политички инструменти преку кои влијаат на социјалните политики во одредена земја. Позајмиците со социјална условеност се инструментот кои најчесто го користи СБ односно таа позајмува условувајќи промена во социјалната политика. ММФ пак нуди позајмици со економска условеност имено позајмува условувајќи промена во економската политика со импликации во социјалната политика. Социјалната политика постојано е изложена на реформи. Нејзината легислатива се менува согласно потребите на популацијата, можностите на државата но и условувањата од страна на меѓународните организации вклучувајќи ги ММФ и СБ. Менувајќи ја легислативата се менуваат и услугите наменети за граѓаните,

условите преку кои би дошле до истите како и големината на популацијата за која се однесува одредена услуга.

Како влијаат Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика во Европа и Македонија? Ова е проблемот кој иницира истражување на реформите во образованието, здравството и пензискиот систем во европските земји вклучувајќи ја и Македонија.

Цел на магистерскиот труд

Општата цел на магистерскиот труд би гласела: „Какво е влијанието на Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика во Европа и Македонија, поточно во доменото на здравството, образованието и пензискиот систем“.

Покрај општата цел во овој труд постојат и следниве поединечни цели:

- Да се покаже дека Бретон-Вудските институции влијаат врз „условувањето“ како задолжителен критериум за стекнување со право на образовни, здравствени и услуги од пензискиот систем;
- Да се покаже дека прифаќањето на Бретон-Вудските предлози за пензиска реформа во Европа е условено од економскиот капацитет на земјите и влијанието на другите општествени актери во државите;
- Да се покаже дека наменските кредити и техничката помош од СБ и ММФ за образовната политика водат кон нов модел на образование;
- Да се покаже дека обемот на искористеност на услугите од Бретон-Вудските институции е во корелација со влијанието врз креаторите на здравствената политика во земјите.

Посочените цели на овој магистерски труд ќе овозможат да се добие слика за влијанието на Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика во Европа и Македонија. Бидејќи социјалната политика е обемна истражувањето ќе биде сконцентрирано на домените: здравство, образование и пензии во повеќе земји на

Европа (вклучувајќи ја и нашата земја). Поаѓајќи од тврдењето дека степенот на влијание на ММФ и СБ зависи од економските капацитети, социјалните специфики и традицијата и идеологијата на една земја, а со цел да се докаже истото ќе се анализираат и компарираат земји кои припаѓаат на различни модели на социјална држава и со различна економска моќ. Преку оваа магистерска теза ќе се посочи што индиректно значат наменските кредити и техничката помош од ММФ и СБ, каква е корелацијата Бретон-Вудски институции - национални креатори на здравствена политика на дадена земја, каква е врската прифаќање на предлози за пензиските реформи од овие институции со економската капацитети на конкретна држава.

Научна цел на магистерскиот труд

Научната цел на овој магистерски труд се однесува на добивање на податоци како влијаат Бретон Вудските институции врз реформите во социјалната политика (поточно во домените на здравство, образованието и пензии) во зависност од економските капацитети, социјалните специфики и традицијата на определена земја. Па токму поради тоа ќе се истражуваат следните тврдења:

- Дали Бретон-Вудските институции влијаат врз „условувањето“ како задолжителен критериум за стекнување со право на образовни, здравствени и услуги од пензискиот систем?
- Дали прифаќањето на Бретон-Вудските предлози за пензиска реформа во Европа е условено од економскиот капацитет на земјите и влијанието на другите општествени актери во државите?
- Дали наменските кредити и техничката помош од СБ и ММФ за образовната политика водат кон нов модел на образование?
- Дали обемот на искористеност на услугите од Бретон-Вудските институции е во корелација со влијанието врз креаторите на здравствената политика во земјите?

Практична цел на магистерскиот труд

Практична цел на магистерскиот труд е преку објаснување или експликација на појавата која е предмет на истражување да се провери точноста на општата односно појдовната хипотеза при тоа и да се потврдат или отфрлат и поединечните хипотези. Да се добијат проверливи, објективни и систематизирани податоци за предлозите на Бретон-Вудските институции за реформи во доменот на образование, здравство и пензии.

Посочувањето на реформите предложени од ММФ и СБ во образованието, здравството и пензиите има за цел да покаже кога, како и колку влијаат меѓународните институции врз креирањето на социјалната политика на една земја.

Резултати од претходни истражувања

Поврзаноста на Бретон-Вудските институции и социјалната политика претставувала предизвик за истражување за поголем број на истражувачи. Сите тие се труделе да укажат на постоењето на врска помеѓу нив но воедно и да ја објаснат.

Боб Дикон поаѓајќи од фактот дека процесот на глобализација има големо влијание врз развојот на социјалната политика од една страна а и намалувањето на моќта на државите сами да се справат со социјалните ризици, што само по себе повлекува вклучување на капитал од супранационалните и глобални агенции, од друга страна поставува хипотеза за емпириско истражување дека различните глобални агенции во својата политика и пракса воспоставуваат различни социјални режими. Во пилот студијата насловена „Улогата на супранационалните и глобални агенции во обликувањето на социјалната политика од 1989 г. во источна Европа“ Дикон дава преглед на актуелните практики и објавените цели на повеќе агенции вклучувајќи ги и

ММФ и СБ. Од оваа студија тој донесува повеќе заклучоци, а оние кои се однесуваат и на Бретон-Вудските институции се следниве:

- Главните меѓународни агенции се вклучуваат во обликувањето на посткомунистичките социјални политики;
- Советите од различни агенции често водат во спротивни насоки;
- Финансиските агенции (ММФ, Светска банка, Европската банка за обнова и развој) се разликуваат во своите приоритети и
- Некои делови од источна Европа и земјите на ЗНД повеќе од другите ги фаворизираат сите агенции.¹

Процесот на глобализација иницира влијание на ММФ и СБ во реформите на социјалната политика. Дикон во своите истражувања пишува дека различните земји своите социјални политики ги креираат под влијание на меѓународните агенции. Кој социјален режим ќе се развива во одредена земја зависи која агенција има поголемо влијание во земјата бидејќи сите агенции не се подржувачи на ист модел на социјална држава. Односно во зависност држава од кого добива финансии така и потпаѓа под влијание на моделот кој го пропагира таа меѓународна агенција. Преку анализа на содржина на голем број на истражувања на јавни документи на агенциите, истражување на службени документи и интервјуа на лица од тие агенции и преку анализа на легалните можности на влијание на тие агенции и земајќи како примерок пет држави кои меѓусебно се разликуваат во степенот на задолженост и различната политичка ориентација кон глобалните агенции Дикон укажува на влијанието. Мора да се потенцира дека истражувањето се однесува на повеќе меѓународни агенции но за потребите на истражувањето во овој труд ќе се разгледаат ММФ и СБ односно Бретон-Вудските институции. Влијанијата на овие институции врз земјите може да се забележат преку инструментите кои ги користат. Заемите на Светска банка иницираат влијание во реформите во социјалната политика во државата која ги побарува

¹ <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/500/489>

средствата. Додека пак заемите дадени од ММФ влијаат на реформите на економската политика а со тоа се јавуваат и социјално политички импликации. Притоа несмее да се заборава на фактот дека економскиот развој е директно поврзан со социјалниот развој на една држава.

Дикон во своето истражување потенцира дека ММФ е агенција која пропагира резидуална социјална политика, влијае врз земјите со тоа што им дава средства со услови кои треба да ги исполнат и дека неговите влијанија се забележани во петте држави кои ги има земено за примерок. СБ е промотор на варијабилна и променлива социјална политика (резидуална, конзервативна, постфордистичка), можноста за влијание таа ја добива преку техничките совети и заемите кои ги дава. И СБ како ММФ е присутна во сите земји кои Дикон ги разгледувал во истражувањето.

СБ своето влијание во социјалната политика го изразува преку одредени инструменти како што се: иницијални економски Меморандуми со коментари за социјалниот сектор, студии за социјалниот сектор со препораки, рехабилитирачки заеми за социјалниот сектор, заеми за структурални прилагодувања со социјални влијанија. Дикон направил анализа на земјите кои ги истражувал и дошол до заклучок дека изборот на инструменти кои ќе се применат во една земја зависи од политиката која ја води самата држава но и од службениците во СБ. Оваа институција иницира реформи во повеќе домени во социјалната политика, реформи кои се однесуваат на сите земји но и реформи кои се однесуваат за одредени прашања и одредени земји.

Реформи за кои постои консензус помеѓу службениците во СБ или пак помеѓу службениците и вработените консултанти и се однесуваат на сите земји кои се истражувани и тоа во неколку домени се однесуваат:

Во доменот на старосните или пак инвалидските пензии:

- ✓ законски пропишаната старост за пензија треба да се зголеми и во тој поглед да се изедначат мажите и жените;
- ✓ дестимулирање на пензионерите кои работат (обврска на пензионерот е да избере помеѓу плата и пензија или пак редуцирање на пензијата за одреден износ за додатно заработени пари) и

- ✓ најниската пензија треба да се заштити од ерозија во реални износи.

Во доменот боледување:

- ✓ некои трошоци да се префрлат на компанијата

Во доменот на невработеност:

- ✓ поставување на потпори за нови вработувања
- ✓ Во доменот на социјална помош (сиромаштија) :
- ✓ редефинирање на линијата на сиромаштија

Несогласувањата за одредени реформи не изостанувале и во период за кои пишува Дикон. Така тој пишува за несогласување во подрачјето на: висината на пензијата, детскиот додаток, надоместок за невработени, универзална социјално заштитна мрежа (дали треба да постои таква стратегија или не?), јавна работа.

Табелата бр.1 Препораки од Светска банка наменети за социјалната сигурност и социјалната помош

Земја	Унгарија	Бугарија	Литванија	Украина	Узбекистан
Пензии	Зголемување на возраста за пензионирање. Можност за приватна пензија. Доходовен тест за пензионирање.	Зголемување на возраста за пензионирање. Редуциран опсег на јавни пензии. Можност за приватна пензија.	Зголемување на возраста за пензионирање. Можност за приватна пензија. Одржување на врска на пензијата со платата но краткорочно запирање на зголемување на единствената надокнада.	Зголемување на возраста за пензија. За пензионирање воведување проверка на доход. Задржување на минимална пензија и за кратко единствен надоместок.	Зголемување на возраста за пензија. Работна или доходовна проверка на пензионери. Заштита на минимална пензија против инфлација на краток рок. На долг рок пензиите се поврзани со плата.

Родителски додаток	Диференциран според бројот на деца. Доходовно тестирање.	Редуцирање на универзалната покриеност. По потреба извршен трансфер на родители со ниски примања.	Проверка на приходот за добивање на родителски додаток.	(Погледни социјално-заштитни мрежи)	Задржување на релната вредност на поедноставените универзални давања.
Надоместок за невработеност	Скратување на период на добивање. Редуција на давањата на некои корисници.	Единствен надоместок за сите. Ограничување на отпуштање на работници.	Намалување на единствениот надоместок. Укинување на надоместокот за нови корисници	Единствен надоместок. Укинување на надоместокот за нови корисници.	Намалување на надоместокот во однос на плата.
Социјално заштитна мрежа	Дефинирање на национални критериуми за добивање помош и доходовен тест.	Ефективна социјално заштитна мрежа за ранливи групи. Обезбедување во натура и купони за храна за сиромашни како алтернатива на готовински давања на локално ниво.	Дефинирање на линија на сиромаштија. Воспоставување на систем за проверка на доход за краткорочно на целните групи. Давање во пари и натура.	Во периодот на проверка на нивоата на сиромаштија потребно е да се диференцираат давањата по региони само на ранливите групи. Намалување на општите субвенции.	Во иднина тешко воведување на проверка на приходи за задржување на субвенции во храна и користење на родителски додаток како камен темелник во борбата со сиромаштијата.

Извор: Deacon, 1995²

Во табелата се прикажани препораките коишто СБ ги дава на пет земји за исти прашања во почетокот на 90-тите години на минатиот век. Фактот дека оваа агенција има влијание во развојот и реформите во социјалната политика само уште еднаш се потврдува. Промените кои се случуваат на глобално ниво се повеќе ги принудуваат

² Целосната анализа изготвена од Дикон повикувајќи се на извори од Светска банка може да се прочита на <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/500/489>

земијте да побараат помош од ММФ и СБ и на тој начин да им дозволат да влијаат врз реформите во социјалната политика. Истражувањата направени во минатото успешно докажале дека влијанието постои во периодот кој го истражуваат, Боб Дикон е доволен пример.³

Критичарите на СБ и ММФ, исто така, се загрижени за улогата на овие институциите во обликувањето на развојниот дискурс преку нивните истражувања, обуки и издавачката дејност. Светската банка и ММФ се сметаат за експерти од областа на финансиската регулатива и економски развој, нивните погледи и прописи може да ги поткопа или елиминира алтернативните перспективи за развој.⁴

Критиките за влијанието на Светска банка и ММФ опфаќаат цела низа на прашања, но тие главно се концентрираат околу загриженоста во врска со приодот од страна на Светската банка и ММФ во формулирањето на својата политика, и начинот на кои тие се раководат, вклучувајќи ги и социјалните и економските последици на овие политики врз населението на земјите кои ги користат.

Критичарите на СБ и ММФ се загрижени во врска со "условите" кои се наметнати на заемопримачот земја. Често условите се спроведени без почитување на поединечните околности на позајмувачот. ММФ условите дополнително може да резултираат со губење на власт на една држава да владее со сопствената економија. ММФ пакетите исто така се поврзани со негативните социјални последици како што се намалени инвестиции во јавното здравство и образование.

Светската банка која работи во партнерство со приватниот сектор може да ја поткопа улогата на државата како примарен обезбедувач на основните стоки и услуги, како што се здравството и образованието, што резултира со недостаток на такви услуги во сиромашните земји кои имаат неопходна потребата од нив.

Претходните истражувања укажуваат на фактот дека ММФ и СБ влијаеле на социјалната политика во минатото. Но за откриеме дали нивното влијание сеуште е присутно и како тоа дејсува врз реформите во социјалната политика неопходно е

³ Повеќе информации за истражувањето на Боб Дикон може да се прочита на <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/500/489>

⁴ <http://www.brettonwoodsproject.org/item.shtml?x=320869>

истражување. Токму поради тоа предмет на ова истражување ќе биде како влијаат Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика во земјите на Европа вклучувајќи ја и Македонија.

Предмет на магистерскиот труд

Теоретско определување на предметот

Предмет на истражување во овој труд е влијанието на Бретон–Вудските институции врз реформите во социјалната политика во Европа вклучувајќи ја и Македонија. Доколку би се проучувало нивното влијание во сите домени што ја сочинуваат социјалната политика тогаш предметот на истражување би бил обемен и истражувањето временски и финасиски би чинело многу повеќе. Токму поради тоа предметот на истражување би го стесниле така што посебно внимание ќе обрнеме на реформите во пензискиот систем предложени од Бретон-Вудските институции, реформите во образовниот систем и здравството исто така предложени од ММФ и СБ. Односно ќе се истражува како влијаат ММФ и СБ врз реформите, кои инструменти ги користат за да ги наметнат своите барања и колку во тоа успеваат. Ќе се направи анализа на реформите во доменот на здравство, образование, вработување и пензија очекувајќи дека ќе се потврдат наведените хипотези. Ќе се истражуваат земјите во Европа во период од 90-тите години од минатиот век па до денес. Во анализата ќе бидат опфатени земји со различна економска моќ и различен модел на социјална политика.

Дефинирање на клучните поими

За да се пристапи кон проблемот најнапред е потребно да се дефинираат поимите кои го сочинуваат проблемот односно што значи социјална политика, кои ги сочинуваат Бретон–Вудските институции и кои се нивните цели, на тој начин би се добила и сликата што поточно ќе се истражува.

Социјална политика. Под поимот социјална политика се подразбира збир од мерки превземени на ниво на една нација, народ (држава), со цел да се подобрат или да се променат условите на материјалното или културното живеење согласно со прогресивниот развој на социјалното право и со економските и политичките можности на односната држава во дадениот момент. (Ружин, 2004: 38)

Социјалната политика претставува академска дисциплина и практична дејност. Ги опфаќа оние државни активности со кои се регулира пружањето на надоместоци и услуги на поединци и семејства кои се во неповолна животна ситуација. Главната цел на социјалната политика е да се исполнат основните потреби на граѓаните, да им се овозможи да го подобрат сопствениот и животот на своите деца, да им се пружи поддршка на оние кои не се во можност да се грижат сами за себе. Основни елементи на социјалната политика се: социјалното осигурување, социјалната помош, здравствената заштита и социјалните услуги. Во поширока смисла на зборот, овој термин исто така вклучува и образовна и станбена политика, политика на вработување, како и обезбедување на неопходни ресурси.⁵

Според Ружин (2004) „декларацијата за напредок во социјалниот домен, усвоена од страна на Генералното собрание на ОН на 11.12.1969 година, ги истакнува низ своите 27 начела главните домени на модерната социјална политика. Меѓу овие домени со своето значење се издвојуваат политиката на вработување, доменот на плати, социјалната заштита и воспитно-образовниот систем. Кон овие четири домени, современиот развој на социјалните политики се поголем простор им придава на

⁵ Совет на Европа, *Речник на термини од областа на социјалното осигурување*, (Скопје:2007),72.

здравствената политика, политиката на интеграција на имигрираните народи и политиката на градови.“

Според дефинициите кои претходно ги посочивме може да се констатира дека социјалната политика е обемна што дури е сочинета од повеќе домени. Токму поради тоа во ова истражување ние ќе обрнеме посебно внимание на доменот на образование, здравство и политиката на вработување вклучувајќи ги и пензиите. Како се развиваат политиките и реформите и какво е влијанието на Бретон-Вудските институции врз истите.

Бретон-Вудски институции и нивните задачи. Поимот Бретон-Вудски институции се однесува на Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка. Тие се формирани на состанокот на 43 земји во Бретон Вудс, Њу Хемпшир, САД во јули 1944 година. Целта за која биле создадени е помош во обновата на поствоената разнишана економија и промовирање на меѓународна економска соработка. А идеата произлегла од тројца клучни експерти: Американскиот секретар за финансии Хенри Моргантау, неговиот главен економски советник Хари Декстер Вајт и британскиот економист Џон Мејнард Кејнс. Тие сакале да се воспостави повоениот економски поредок врз основа на идеите на консензуални одлуки и соработка во областа на трговија и економски односи, убедени дека мултилатералната рамка е потребна за да се надминат дестабилизирачките ефекти од претходната глобална економска депресија и трговските битки.

Моргантау сметал дека овие две институции наречени Бретон-Вудски ќе овозможат создавање на динамичен свет, заедницата во којашто луѓето од секоја нација ќе бидат во можност да го остварат својот потенцијал во мир. Економската стабилност на една земја во голема мера ја гарантира и социјалана сигурност на граѓаните односно економскиот развој и социјалниот развој се во директна врска. Така креаторите на овие институции сметале дека ММФ ќе создаде стабилна клима за меѓународната трговија со усогласување на монетарната политика на своите членови, и одржување на стабилност на девизните курсеви, а тоа би претставувало можност да се обезбеди привремена финансиска помош за земјите кои се соочуваат со тешкотии со нивниот биланс на плаќање. Светската банка, од друга

страна, ќе им послужи да се подобри капацитетот на земји за трговијата со позајмување пари за осиромашените земји и тоа за обнова и развој на проекти.

Доколку би сакале да ги дефинираме овие две институции одделно ќе забележиме дека социјалната компонента не е занемарена. Можеби во нивното дефинирање доминира економскиот развој и стабилноста на девизниот курс како основни цели но не се ни најмалку заборавени домените на социјалната политика, на кои и тоа како влијаат.

Светска банка. Светската банка (СБ) е витален извор на финансиска и техничка помош за земјите во развој во светот. Светската банка има една централна цел: да се промовира економскиот и социјален напредок во земјите во развој преку помагање да се подигне продуктивноста, така што нивните луѓе може да живеат подобар и посполнет живот. Таа е составена од две единствени институции за развој во сопственост на 185 земји членки и тоа Меѓународната банка за обнова и развој (МБОР) и Меѓународното здружение за развој (МЗР). Секоја институција има различни улоги, но поддржувачка улога во мисијата на Светската банка за глобално намалување на сиромаштијата и подобрување на животниот стандард се забележува во двете. МБОР се фокусира на среден приход и кредитоспособни сиромашни земји, додека МЗР се фокусира на најсиромашните земји во светот. Банката обезбедува ниски каматни кредити, бескаматен кредит и грантови во земјите во развој за образованието, здравството, инфраструктурата, комуникации и многу други намени.

Банката дава посебно внимание на оние проекти кои директно можат да имаат корист најсиромашните луѓе во земјите во развој.

Меѓународен монетарен фонд. Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) е меѓународна организација, од 185 земји членки. Таа е формирана со цел да се промовира меѓународна монетарна соработка, стабилност на девизните курсеви и уредни договори за размена, да се поттикне економскиот раст и висок степен на вработување и да им обезбеди привремена финансиска помош на земјите се со цел да им се олесни прилагодувањето на платниот биланс. Од моментот на основањето па до денес ММФ своите цели ги нема променето, но нејзиното работење, кое вклучува набљудување, финансиска помош и техничка помош се развиени и за задоволување

на променливите потреби на нејзините земји-членки во развојот на светската економија.⁶

Последиците од глобализацијата, промената на структурата на популацијата поточно намалувањето на наталитетот и стареењето на населението, светската економска криза која го зафати светот последните години принуди голем број на земји да побараат помош од ММФ и СБ. Земјите позајмуваа и сеуште позајмуваат средства но и користат и нивна техничка помош за да се справат со предизвиците со кои се соочуваат вклучувајќи ја и социјалната сфера. Кредитите се наменски и секогаш се гледаат како помош во решавањето на проблемите за кои и се земени. Социјалната политика секогаш е чувствителна на промените независно дали се иницирани на глобално или национално ниво. Врз нејзе секогаш треба да се интервенира со реформи и следење на глобалните трендови и предизвици. ММФ и СБ овозможуваат реформи во домените на социјалната политика давајќи средстава за истите. Но тоа не е се, тие дури и ги насочуваа реформите во кои правец да се развиваат, условуваат нивна реализација но и мониторинг дали се спроведуваат. Речиси е невозможно да се сместат сите влијанија на Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика доколку се повикаме на дефинициите што се вклучува социјалната политика. Таквото истражување би чинело многу финансиски средства, време и кадар. Токму поради тоа во ова истражување посебно внимание ќе посветиме на реформите во образовната и здравствената политика како и доменот на пензии. Тие ќе овозможат потврдување на хипотезите а воедно и реализација на задачите како и одговор на проблемот на истражување.

Реформа. Зборот реформа е латинска сложенка од префиксот re-повторно, и forma-облик, изглед. Давање нов облик, преобликување, правење крупни промени, коренити промени.

Кога ќе споменува зборот реформа се мисли на создавање на нова и подобрена форма или состојба; враќање на поранешната добра состојба, или процес за движење од лошо кон добро, да се смени од полошо кон подобро, да се измени, да се поправи.

⁶ http://www.brettonwoods.org/index.php/180/Bretton_Woods_Institutions

Операционализација на предметот на анализа

Предметот на истражување на овој магистерски труд во првиот дел се стреми кон добивање на податоци кои се двигатели на реформите во социјалната политика и зошто реформите се случуваат постојано но не со исто темпо во сите земји во Европа.

Вториот дел од истражувањето овозможува анализа и компарирање на предложените реформи од Бретон Вудските институции во образованието, здравството и пензиите. Се истражува влијанието на овие институции и во Македонија, земја која интензивно спроведува реформи во социјалната политика иницирани како од глобалните промени во светот така и од нејзината мала економска моќ да би вешто одговорила на постоечките предизвици.

Формулација на општата хипотеза

Влијанието на Бретон-Вудските институции во социјалната политика е зависно од:
а) економските капацитети б) социјалните специфики и в) традицијата и идеологијата.

Формулација на посебните хипотези

- Бретон-Вудските институции влијаат врз „условувањето“ како задолжителен критериум за стекнување со право на образовни, здравствени и услуги од пензискиот систем;
- Прифаќањето на Бретон-Вудските предлози за пензиска реформа во Европа е условено од економскиот капацитет на земјите и влијанието на другите општествени актери во државите;
- Наменските кредити и техничката помош од СБ и ММФ за образовната политика водат кон нов модел на образование;

- Обемот на искористеност на услугите од Бретон-Вудските институции е во корелација со влијанието врз креаторите на здравствената политика во земјите.

Метод на истражување на магистерскиот труд

Техника која би се користела во истражувањето е анализа на содржина бидејќи како техника таа многу често се сместува во истражувањето како постапка за прибирање на податоците за известување на реалноста. Со оваа техника во рамки на квалитативниот метод на истражување би се собрале податоци за различни карактеристики за обликот и содржината на појавите од страна на ММФ и СБ се со цел откривање на тие содржини и нивното влијание врз реформите во социјалната политика. Како конкретни извори на анализа на содржина се јавуваат: печатени текстови (публикации, книги, записници и списанија), визуелни извори (графикони, табели и слики) и комбинирани извори. Во ова истражување ќе се искористат голем број на овие конкретни извори на анализа на содржина. Анализата на содржина може да се применува преку две меѓусебно различни постапки односно како квалитативна и квантитативна анализа. Квалитативната анализа секогаш претходи на квантитативната. Како техника во ова истражување се користи бидејќи: овозможува прелиминарно истражување на искусствените материјали со цел добивање на содржини кои подоцна би се истражувале, можност описно прикажување и согледување на содржината која се анализира, таа е систематска постапка за проверување на поставените хипотези како и собирање на објективни, прецизни и сигурни податоци за појавата која е предмет на истражување.

Како инструмент во ова истражување, кој воедно произлегува и од техниката која ќе се користи, е образецот за анализа на содржина односно инструментот за анализа на содржина. Содржината на инструментот зависи од целта на истражувањето, предметот на истражување како и хипотезите кои се претходно поставени. Во ова истражување ќе се изготват три инструменти за анализа на содржина. Првиот инструмент ќе биде наменет за проверка на хипотезите кои се однесуваат на доменот на пензии преку кои се очекува да се открие какво е влијанието на Бретон-Вудските

институции врз реформите во пензискиот систем како и кои реформи произлегуваат од овие институции. Вториот инструмент се изготвува за проверка на хипотезите кои се однесуваат на образовниот систем на земјите во Европа вклучувајќи ја и Македонија. Со него треба да се открие влијанието на ММФ и СБ и во реформите на образовната политика, да се укаже на фактот дека државата не е имуна на препораките од страна на овие две институции како и да се истакнат препораките. Третиот инструмент на анализа на содржина се однесува на доментот на здравство. Изготвениот инструмент ќе овозможи испитување на хипотезите кои се однесуваат на здравствениот домен а воедно ќе биде и насочен кон реализација на задачите кои погоре се истакнати а се однесуваат за здравството.

Научен пристап во истражување на магистерскиот труд

Квалитативниот научен пристап ќе биде појдовен за добивање на податоци релеванти за предметот на истражување на овој магистерски труд. Ова истражување се планира така што ќе овозможи проверка на посочените хипотези. Според научната цел ова истражување е применето односно евалуациско. Бидејќи овој тип на истражување како посебна цел му е да го оцени влијанието на општествените интервенции и последиците од промените, како една нова научна постапка. Според временската димензија припаѓа на лонгитудиналниот вид на истражување. Податоците на официјалните страни на ММФ и СБ, пишаните статистички, официјални, научни и истражувачки документи се клучните извори за спроведување на истражувањето.

Техники на собирање и обработка на податоците

Природата на проблемот на истражување сама ја наметнува техниката на истражување додека пак техниката инструментите преку кои ќе се реализира

истражувањето. Односно техника на ова истражување е анализата на содржина а инструменти се образците за анализа на содржина или како што и поинаку се нарекуваат инструменти за анализа на содржина. Анализата на документи, публикации, книги и извештаи прикачени на интернет страниците на Бретон-Вудските институции ќе претставуваат основа на ова истражување преку која се очекува целосна анализа на поставените хипотези и нивно потврдување или отфрлање. Основна база на податоци ќе претставуваат официјалните интернет страни на Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. На кои може да се пронајдат публикации, извештаи и графикони кои се поврзани со предметот на магистерскиот труд и се смета дека се веродостојни и проверливи. Сепак квалитативниот метод на истражување иницира користење на повеќе бази на податоци. Компарирање на различни ставови и дискусии, пребарување на интернет и читање на многу критики се со цел добивање на реална слика на појавите кои се истражувани во трудот. Определувањето на примерокот го определува и полето на анализа и собирање на податоци. Пребарувањето и обработката на податоците ќе оди за секој домен засебно се со цел полесна анализа и обработка на добиените податоци во форма на извештаи, публикации, табели... Обработените податоци ќе се презентираат со помош на табели, графикони но и описно за тоа каде, колку и какви влијанија имаат Бретон- Вудските институции во пензискиот, образовниот и здравствениот систем во Европа (земјите кои се определени во истражувањето како примерок) и Македонија.

Дефинирање на примерокот

Најсоодветен примерок за ова истражување е намерниот примерок кој припаѓа на групата примероци без случаен избор. Овој тип на примерок ни овозможува сами да ги биреме земјите чии социјални политики ќе бидат анализирани, ги биреме оние за кои сметаме дека се репрезентативни. Во зависност од потребите во магистерскиот труд ќе се дефинира и примерокот. Постапката би започнала со идентификување на важните извори на варијации во популацијата (во случајов земјите во Европа) и завршува со формирање на примерок што ги одразува таквите варијации. Со цел да се изготви соодветен примерок ќе опфатиме случаи кои ги истакнуваат главните разлики

во популацијата. На кој модел на социјална политика припаѓа земјата е главна карактеристика според која ќе се формира примерокот т.е ќе се добие популација со различни варијации. Изборната рамка ја сочинуваат земјите кои ги користеле услугите на Бретон-Вудските институции за реформи во социјалната политика во периодот од 1995 до 2011 година (земји од Европа вклучувајќи ја и Македонија задолжително). Единица на анализа се реформите во социјалната политика во доменот на пензии, образование и здравство. Намерниот примерок има предност бидејќи нуди поцврсти и посериозни заклучоци.

Научна и општествена оправданост на магистерскиот труд

Сметам дека овој труд научната оправданост ја потврдува со фактот што го истражува влијанието на две многу големи и финансиски моќни организации. Кои иако при формирањето имаат економски цели постепено, тивко и незабележително успеваат да ја добијат улогата – креатори на социјалната политика. Во минатото не се обрнувало посебно внимание за да точно се утврдат поврзаноста на ММФ и СБ со социјалната политика. Но денес слободно може да зборуваме за нивното влијание врз реформите во социјалната политика. Ова истражување преку анализа во три домени докажува дека тие не се само извор на финансии за социјалната политика на една земја туку и нејзини креатори.

Општествената оправданост на магистерскиот труд треба да се бара во докажувањето на општа хипотеза која укажува дека степенот на влијанието на Бретон-Вудските институции односно ММФ и СБ, како што се повеќе познати помеѓу обичниот народ, зависи од економскиот капацитет на дадената земја, нејзините социјални специфики, традиција и идиологија. Економската криза која сеуште е актуелна во Европа и светот допринесува доста често да слушаме и читаме за ММФ и СБ и за нивната улога на „спасител“ на земјите кои не умеат и не се моќни да се изборат против истата. Овој труд истакнува: што претставуваат Бретон-Вудските институции, што значат техничката помош и кредитите од овие организации, индиректно откривање на причините за реформи во социјалната политика кои ги чувствува граѓанинот,

посочување на креаторите на политики на глобално но и национално ниво, обид за корегирање на искривената слика за актерите во социјалната политика на национално ниво, слика во која тие се главните „виновници“ за реформите кои не се добро прифатени од граѓаните, за реформите што би значеле зголемување на старосната граница за заминување во пензија, појава на приватни здравствени институции и кртење на привелегиите во јавното здравство како и за постојаните промени во образовниот систем.

Прв дел: Методи и пристапи за анализа на влијанијата во социјалните политики

1.1 Промена на политиката и дискурсот во Европа

Доколку се направи анализа на определена појава од нејзиното создавање па до денес ќе забележиме дека во текот на времето таа се менува. Но истата таа појава истовремено иницира промени во областа каде егзистира. На тој начин се случуваат промени во политиките, системите, заедниците, општествата... Социјалната политика е во заемен однос со голем број на појави а тоа би значело и нивно влијание на истата. Токму поради тоа може да се зборува за реформи во социјалната политика, реформи во образованието, здравството, пензискиот систем, вработувањето, социјалната заштита...

Дискурсот во однос на неговата содржина се дефинира како збир на политички идеи и вредности, а во однос на неговата употреба како процес на интеракција фокусиран на формулација на политиките и комуникацијата. Тој не треба во институционалниот контекст да биде поставен само како еден фактор меѓу големиот број на истакнати фактори, не смееме да го игнорираме дискурсот и во однос на институционалниот амбиент а тоа би значело во однос на широкиот спектар на правила: културно врамени, зависни од насоката или базирани на интересите на национално ниво или пак институционално договорени (на пр. на ниво на Европска унија) - кои влијаат на креирањето политики во било кој даден социо-политички амбиент.

Европската интеграција води кон формулација на политики кои влијаат на земјите-членки. Во зависност од типот, силата и периодот на влијание, земјите-членки генерираат соодветни повратни информации и политички реакции кои влијаат на траекторијата и содржината на интеграција. Политиките на Европската унија не се произведуваат во вакуум, туку во арена, каде што институциите на ЕУ и земјите-членки ги проектираат своите интереси и дискурси. Сите проблеми кои дејствуваат како

притисоци за Европската унија и нејзините држави значат промена на политиката. Проблеми може да произлегуваат од меѓународната арена кои влијаат на ЕУ и нејзините земји членки како целина, или тие може да се чисто од Европската арена. Промена на политиката зависи како и од тоа колку лесно главните актери во политиката или во јавниот сектор се во можност да поддржат реформи во случаите каде што политиката на ЕУ е веројатно да ја смени наследената национална политика. Таму кај што параметрите се во корист на традиционалните политики промените може да бидат блокирани но не се исклучува можноста и за спроведување на истите. Што ќе се случи зависи од политичко- институционалниот капацитет на земјите кој може да дејствува. Овој фактор опфаќа политички интеракции - врз основа на партиската политика, избори, интерес-коалиции и слично. Всушност промената и развојот на дискурсот се случува во средина каде сите горенаведени влијанија постојат и каде се бара реформи во политиките на државата, вклучувајќи ја и социјалната политика.⁷

Од средината на 80-тите години на минатиот век, Европската унија заедно со нејзините земји-членки претрпува голем процес на трансформација. Прво со трката за единствениот пазар до 1992 година, а потоа со подготовките за Европската монетарна унија (ЕМУ) до 1999 година, подоцна и со проширувањето а денес со светската економска криза. Земјите во Европа постојано се соочуваат со проблеми за кои се потребни цврсти и трајни решенија. Решенијата може да значат и менување на цела политика на определен домен, барање на помош од меѓународните институции свесни дека со тоа ја губат независноста во креирањето на политиката. Доколку сакаме да ја добиеме целосната слика на случувањата во политиките во Европа потребно е пред се да се откријат: причините кои иницираат промени, двигателите на реформите но и условите во кои се случуваат промените и постои дискурсот. Затоа мора да се повикаме и на: историскиот институционализам, социјалната дифузија, глобализацијата, трансферот на политика, зависноста од насоката како и на

⁷ Според проф. Нано Ружин(2004) под поимот *социјална политика* се подразбира збир од мерки превземени на ниво на една нација, народ (држава), со цел да се подобрат или да се променат условите на материјалното или културното живеење согласно со прогресивниот развој на социјалното право и со економските и политичките можности на односната држава во дадениот момент.

историјатот на меѓународните институции во делот на нивното влијание во развојот на социјалната политика.

1.2 Глобализација

Денес, по првата декада од 21 век, кога процесите на глобализацијата веќе наполно ја добиваат својата физиономија, може слободно да се зборува за една меѓународна политика на подрачјето на социјалниот развој и социјалната политика. Интензивно се создаваат општествени претпоставки за воспоставување на меѓународни врски во областа на социјалната политика, со што настапува глобализација на социјалната политика. Социјалната политика на одделни национални заедници се повеќе ги надминува националните граници. Соработката на одделни држави во областа на социјалните односи претставува неопходен услов за регулирање и остварување на социјалните права на граѓаните.

Денес социјалната политика се позабрзано излегува од своите традиционални внатрешни рамки и придобива меѓународен (транснационален, супранационален) карактер. Започнува процес на глобализација на социјалната политика. Причините за тоа се многубројни. Се потесното економско и политичко поврзување на луѓето и националните економии во регионални и пошироки континентални и светски размери, како и глобализација на економската конкуренција, нужно ја условуваат изградбата на една глобална социјална политика која ќе биде во согласност со изменетите економски, политички и општествени услови. Изградбата на една нова глобална социјална стратегија и политика ја наметнува и веќе отпочнатиот процес на целосно слободно движење на работната сила во рамките на пошироките економски интеграции. При таквите промени националните социјални политики се покажуваат недоволни за остварување на социјалните права на вработените и широко на граѓаните. Токму поради тоа таа започнува да се применува на многу повисоко ниво и да излегува од националните рамки на определена држава.

Создавањето на национални модели на социјална политика и нивна анализа не се повеќе нејзини единствени задачи, таа се обидува да ги подобри индивидуалните

национални перформанси преку создавање можности за соработка на глобален план, а со тоа може да зборуваме за глобална социјална политика.

Како причини за појава на глобалната социјална политика професорката Геровска-Митев ги посочува: глобализацијата, кризата на социјалната политика и конвергенцијата на новите социјални проблеми во светот. Истите тие причини инволвираат и други актери во креирањето и имплементирањето на моделите на социјална политика. Меѓународните институции се вклучуваат и влијаат врз истата, можеби не сите со ист интензитет и поле на делување но во никој случај несмее да се занемари нивното присуство. Доколку ги елаборираме причините за развојот на глобалната социјална политика тогаш би го пронашле местото на меѓународните институции и би го откриле начинот на кои тие влијаат врз нејзе. Развојот на глобалната социјална политика е последица на:

- ✓ Глобализацијата-поим кој се поврзува со појавата на голем број активности, промени и иновации во сите полиња на општеството. Светската банка глобализацијата ја дефинира како „слобода на индивидуите и компаниите да иницираат доброволни економски трансакции со државјани на други држави“. Меѓународниот Монетарен Фонд ја дефинира како „растечка економска меѓузависност на држави ширум светот преку зголемен број и начини на прекугранична трансакција на стоки и служби, послободен меѓународен економски проток и побрза и поширока дифузија на технологијата“. Економската димензија на глобализацијата иницира промени но и проблеми во социјалниот домен на општеството
- ✓ Кризата на социјалната држава
- ✓ Конвергенцијата на новите социјални проблеми во светот

Националната држава започнува постепено да го губи својот карактер на единствен орган на власта. Развиените држави се трансформираат во „плуралистички општества на организациите“. Некои функции на државите и Владите стануваат наднационални односно преминуваат во надлежност на најшироките меѓународни

организации и институции, други прераснуваат во институции од регионален карактер, а трети придобиваат општествен карактер. Создавањето на нови центри на политичка и економска моќ и власт, кои настојуваат да го наметнат своето влијание и да ги диктираат глобалните економски и социјални текови, е резултат на глобализацијата.

Според направените анализи глобализацијата ја водат ММФ, Светска банка и Светската трговска организација (СТО). Нивните активности се почесто се испреплетуваат. Тие се продолжена рака на крупниот меѓународен финансиски капитал. Глобализацијата ја идентификуваат со диктатот на крупниот капитал. Постои зголемување на свеста дека животните шанси на луѓето и формата на благосостојба се обликувани од политиката на меѓународни форуми, институции и агенции.

Важноста на овие организации и нивните социјални политики имаат добиено повеќе распространето внимание во последниве години, а воедно и генерирале ново поле на истражување - глобална социјална политика. Една од причините за зголемување на свеста може да се препише на активностите на невладините организации и општествените движења. Тие имаат организирано голем број на масовни демонстрации, средби и конкретни кампањи и ја истакнале улогата на овие организации во често негативно обликување економски и социјален развој во светот.

Прашањата за меѓународната соработка и акција во социјалната политика иако се потенцираат со подемот на глобализацијата сепак тие се многу постари од она што значи ера на глобализација. Влијанието на меѓународните организации може да се проследи наназад до 1863 година и тоа како резултат на нивните приватни иницијативи. Претходникот на Црвениот крст, Меѓународниот комитет за помош на повредените во војна, основан по иницијатива на Хенри Динан, шокиран од своите искуства во битката кај Солферино во 1859 година допринел за потпишување на Женевската конвенција за грижа на повредените во војските на терен во 1864 година, која е признаена како почеток на меѓународното хуманитарно право. Војните кои ќе следуваат ќе поттикнат основање на Оксфорд комитет за помош на гладните во 1943 година, кој ќе биде регистриран како добротворна организација во 1945 година. Неговата прва акција е гладот во Грција, предизвикан од воените дејствија на германската армија за време на Втората светска војна. Подоцна прераснува во

добротворна организација која се занимава со помош од глад во земјите во развој. Друг пример на меѓународна невладина организација е Меѓународната фондација за планирано родителство, фондација која е основана во 1952 година во рамките на третата Меѓународна конференција за планирано родителство во Бомбај. Овие невладини организации следејќи ги своите цели се обидуваат да влијаат на владините политики преку директни услуги. На формирањето на Меѓународната асоцијација за социјална сигурност (1927) се собрале невладини организации кои биле вклучени во социјалната сигурност и обезбедиле дополнителен материјал за меѓународна соработка во таа политичка арена. Преку форум за политички дијалог меѓу владини организации кои се вклучени во социјалната сигурност и администрацијата во целиот свет и промовирање на соодветен развој на социјалната заштита прилагоден на потребите на населението. Иако ова започнало како меѓувладино тело, во текот на времето вклучени се и невладини тела во социјалната заштита, како што се штедните фондови и фондовите кои не се традиционални за социјалното осигурување.⁸

Во текот на дваесеттиот век, меѓународните институционални и политички архитектури се развивале во многу сложен систем на бројни меѓународни договори, регулативи кои се имплементирани преку широк спектар на организации, агенции, како и сојузи. Бројот на меѓународни формации се зголемил драстично. Повеќе договори биле потпишани за време на четири децении по Втората светска војна отколку во претходните четири века, додека бројот на меѓународните организации се зголемил од околу седумдесет во 1940 година и на повеќе од илјада до 1992 година. Со ова оружје, меѓународната соработка и координација се интензивирала до степен до кој националната социјална политика е сега врамена во густа мрежа од меѓународни правни и политички обврски. Во моментот, на најистакнати области на таква соработка се трговијата, инвестициите, финансиите и макро-економската политика, како и политиките за животна средина и социјалните политики за вработување, миграција, социјална сигурност, образованието, здравството и социјалните услуги, безбедноста на храна, контролата на популацијата и хуманитарната помош. Сите овие глобални институции и мрежи играат значајна улога

⁸ Yeton, N. (2001). *Globalization and social policy*. London: SAGE publication. стр.645
<http://www.lmps.gofor.de/Globalization%20and%20Social%20Policy21.pdf>

во директното и индиректно обликувањето на распределба на ресурсите во светот преку, на пример, поставување услови за меѓународна трговија, надгледување на употребата на помош и средства, следење на социјалните стандарди, и влијание врз природата на социјалните одредби во национален контекст.

Табела бр.2- Проширен микс на благосостојба

	ДОМАШЕН	ГЛОБАЛЕН
Држава	Националната Влада, Регионалната Влада, Локалните власти, градските совети	Меѓународни владини организации, регионални формации и национални донатори
Пазар	Домашниот пазар, локалните/ национални фирми	Глобалниот маркет, транснационалните корпорации
Средно ниво	Национални сервиси, НВО, консултантски фирми	Интернационалните НВО (добротворни и филантропски тела), меѓународни консултантивни фирми
Заедница	Локални општествени движења, асоцијации на сосетства	Глобални општествени движења заедници на дијаспората
Домаќинство	Стратегии за домаќинството	Транснационални стратегии за опстанок на домаќинствата, меѓународна миграција

Извор: Yeates, 2001⁹

Глобализацијата се чини дека имаат многу различни ефекти врз социјалните држави, во зависност од нивната геополитичка положба и интеракцијата помеѓу домашната политиката на донесување на одлуки и глобалната политика на вниманието. Источно-централните земјите во Европа успеале со големи напори да се задржат на високо ниво на државата на благосостојба за време на периодот на

⁹ <http://www.lmps.gofor.de/Globalization%20and%20Social%20Policy21.pdf>

либерализација и трансформација, додека повеќето поранешни земји од Советски сојуз доживеале далеку поголем колапс на социјална потрошувачка. Во зависност од целта на определена земја се креираат и нејзините насоки, активности а со тоа и реформите.

Членството во Европската унија не е природен феномен, токму поради тоа земјите кои се стремат кон нејзино преклучување мора да исполнат пакет на обврски и да ја следат насоката кон нејзино пристапување. Трансформацијата на политиката на потенцијалните членки е неопходна а со тоа и трансформација на социјалната политика. На самиот почеток на транзицијата, веројатно патеки за развој на државата на благосостојба биле нејасни. Аналитичарите често предвидувале интензивен конфликт помеѓу популациите со високи очекувања од социјалната држава и државите со недоволни средства. Социјалната политика во рамките на конкретна држава е управувана пред се од страна на малите домашни елитни групи кои имаат стратешки извршни позиции во текот на раните години на транзиција. Совладани од страна на бројните проблеми на транзицијата, домашната политика на донесување на одлуки често била управувана од брза потрага по решенија што резултирала со усвојување на карактеристични политики. Меѓународните организации, особено Светската банка и Европската унија, започнувајќи да обрнуваат поголемо внимание на трансформацијата на социјалната политика во земјите како на пример на оние од Источно-централна Европа. Тие ги фокусираат нивните огромни политички ресурси во оваа област, и со тоа појавата на поконзистентна политичка агенда започнала да се појавуваат во целиот регион, како одраз на глобалната политика на вниманието.

Во литературата постојат две спротивставени мислења за врската глобализација-социјална држава. Прво, спротивно на оние кои тврдат дека глобализацијата мора да ги принудува државите на намалување на обврските кон она што означува благосостојба, Источно-централна Европа одржува силни социјални обврски во периодот на брза економска либерализација и глобализација по 1989 година. Второ, постои тврдење дека ефектите на глобализацијата врз социјалните држави се со посредство на политиката, а зависи од:

1. геополитичката позиција на една земја;
2. страната на домашната политика на донесување на одлуки и

3. од глобалната политика на внимание, во овој случај се мисли на улогата на моќни меѓународни актери кои влијаат на специфични патеки на земјите што се на патот кон европската интеграција.

Кога зборуваме за социјална држава во овој текст мислиме на колекција на државни програми, прописи, како и активности кои се наменети за да се реализира посветеноста на една држава со економската благосостојба на нејзините граѓани. Додека пак кога ја споменуваме глобализација меѓу другото се мисли и на растечката улога на меѓународните организации како што е Светската трговска организација, Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд. За да се изгради определена слика за глобализацијата и социјалната држава потребно е да се определи примерок преку кој би се прикажала релацијата. Токму поради тоа за примерок се определуваат земји а во случајов се земени комунистичките земји .

Почнувајќи од 1989 година, посткомунистичките земји од Централно-источна Европа, Југоисточна Европа и поранешниот Советски Сојуз минале низ драматична трансформација на системот, која во основа менувала многу од социјалните и економските услови врз основа на кои ја имале изградено нивната благосостојба. Тој пресврт создал притисок врз овие држави кои влегле далеку по неподготвени и нестабилни во процесот на глобализација. Трансформацијата на системот односно транзицијата не подразбира само брза либерализација на трговијата туку и радикални промени во економските структури, политичките институции и државната администрација, а тоа индиректно би значело и во социјалната политика. Имено случувањата во овие сфери иницираат радикална преориентација на условите на државата на благосостојба, обврските но и структурите во насоки кои биле многу непредвидливи на почетокот на транзицијата. Пресвртот е направен со сигурност дека старите структури не може да се одржуваат вечно. Транзицијата иницира комплексност и големи варијации помеѓу земјите. Зголемувањето на социјалните трошоци и промените на структурата на популацијата ќе претставуваат голем предизвик за дадена земја успешно се справи со истите. Голем број на програмски проблеми на социјалните држави генерирани од страна на посткомунистичка транзиција ќе бараат нови идеи и решенија од два извора: домашни и странски. Кога се зборува за странски извори се мисли на: меѓународни организации, билатерални

агенции за помош и нивните консултанти. Меѓународните организации на почетокот на транзицијата не посветувале посебно внимание се до средината на 1990-тите години. Покохерентна и присилна агенда на меѓународната социјална политика се појавува за посткомунистичките држави, направена од страна на Светската банка. Иако Источно-централно европските социјални држави во литературата се прикажани со уникатни карактеристики, како одраз на специфичноста на транзицијата на донесување одлуки сепак меѓународна агенда има се поголемо влијание врз нив.

За да се создаде опшата слика за трансформацијата на социјалната политика и инволвираноста на меѓународните институции во истата, најдобро би било да се проследи еволуирањето на социјалната политика во земјите, во случајов: Полска, Чешка и Унгарија по 1989 година. Сите три земји трансформацијата ја реализирале по слични модели на социјална политика. Во првите години од трансформацијата акцентот во голема мера бил поставен на создавањето на системи на невработеноста, бидејќи се очекувало невработеноста да биде најсериозен и потенцијално дестабилизирачко социјално прашање на транзицијата. Подоцна, посткомунистичките социјални држави започнале да се фокусираат на трансформирање на сопствените системи на социјална помош, а потоа здравството и пензиските системи. По започнувањето на осигурување при невработеност во 1988-1990 година системот односно осигурувањето било дарезливо. Предвидените дванаесет или дури осумнаесет месеци кои претставувале дарезливо ниво, подоцна биле намалени на шест месеци но биле намалени и во висина. Правилата за стекнување право исто така, биле ограничени. Социјална помош во Источно-централна Европа се разликува значително во почетокот на трансформацијата, и тие разлики опстојуваа во текот на првите неколку години. Влијанието на меѓународните организации во согласност со неолибералните размислувања и совети, првенствено од Светската банка, ја „урива“ дарезливоста на земјите независно за кој дел од социјалната политика станува збор.

Во здравствениот и пензискиот систем исто така постојат големи варијации проследени во доцните деведесети години на минатиот век. Унгарија и Чешката Република основале самостојни фондови за здравствено осигурување во почетокот на транзицијата, финансирани од посебени, наменети за здравствено осигурување, даноци на плата. Полска не го следала тој пример долг период, поради загриженоста

од зголемување на трошоците. Република Чешка и Унгарија развиле системи на приватни фондови за здравствено осигурување во 1993 година, додека Полска основала регионални фондови во 1998/1999 година, како дел од подоцнежните здравствени реформи.

Во однос на пензиите, Унгарија и Чешка основале доброволни пензиски фондови со значителни даночни или буџетски предности во 1993 и 1994 година, многу пред Полска, која го направила овој чекор на пензиски реформи во 1999 година. Сите реформи се иницирани од порастот на социјалните трошоци. Токму поради тоа во 1998 и 1999 година Унгарија и Полска спровеле големи реформи на нивните пензиски системи се со цел да се контролираат трошоците но притоа и да се намалат истите.

Почнувајќи од 1995 година сите три земји започнуваат да ги адаптираат сопствените системи на социјална помош, во согласност со неолибералните размислувања и совети првенствено од Светската банка. Спроведувањето на политика која значела движење на бенефициите од универзални кон насочени претставувало непопуларна мерка и била осудувана од страна на населението. Но мора да се потенцира дека тие реформи биле иницирани и поздравувани од Светска банка.

Меѓународните организации претставувале и сеуште претставуваат еден голем извор на идеи за политики. Сепак, меѓународната политичка заедница не била првенствено фокусирана на социјалната политика во првите години на транзиција. Имено годините на транзиција може да се поделат на два периоди во зависност од меѓународно внимание на трансформацијата на социјалната политика: прв период кој траел 1989-1995 година, во кој меѓународното внимание за социјалната политика бил низок, и втор период, почнувајќи од 1995 година, кога социјалната политика се наоѓа на врвот на меѓународната агенда. Во периодот по 1995 година различни меѓународни организации започнале да имплементираат но и развиваат агенда на социјалната политика. Тие активности успеале да ги турнат Источно-централните европски земји кон еден единствен модел на реформи на социјалната држава.

Глобалното влијание имало голем ефект врз трансформацијата на посткомунистичка држава на благосостојба. Новата глобална социјална политика за регионот иницира: таргетирање за правото на социјална помош, делумна приватизација на пензиските системи, како и системски реформи во здравството и

образованието. Иако секоја од главните меѓународни организации има различен акцент, па дури и конфликтни програми во некои области, Светската банка е со тенденција да доминира на агендата.

Во развојот на социјалната политика може да се забележи дека и Унгарија и Чешка направиле напори за промени во системот на социјална помош во 1995 и 1996 година, а Унгарија и Полска спроведува радикални пензиски реформи во 1998-1999 година. Овие активности го отсликуваат големото влијание на Светската банка во реформите на социјалната политика. Односно доколку би се следел развојот на социјалната политика во комунистичките земји: Полска, Чешка и Унгарија ќе се забележи дека креаторите се од домашно и меѓународно потекло. Домашните двигатели ја водат политиката се додека не се почувствуваат недоволно моќни да одговорат на предизвиците но и да го најдат соодветното решение како би се исклучиле негативните последници. Затоа меѓународните актери се вклучуваат веднаш откако ќе биде побарана помош од нив. Погоре истакнавме дека нивното влијание се забележува во втората половина на деведесетите години на минатиот век, во период кога проблемите се толку големи што домашните актери се чувствуваат немоќни во справувањето со проблемите. За илустрација на овие трендови може да се анализираат голем број на примери. Одлуките за трансформација на пензиските системи во Полска, Чешка и Унгарија ги илустрираат причините но и начинот на кој се вклучуваат меѓународните институции.

Одлуките управувани од очајната потрага за решенија на големите проблеми на социјална политика во раниот период на реформи цврсто била поврзана со зависноста од насоката (path dependency). Направен е голем избор на прилагодувања кои се рефлектираат со различни патеки на донесување на одлуки во транзицијата но и несмееме да го исклучиме и зголемувањето на докази за слични целокупни трендови кои се водени од глобалната политика на внимание кои постојано само се зголемуваат. Процесот на глобализација континуирано се развива и со себе ги носи предностите и недостатоците од неговото присуство. Но мора да се спомене дека овој процес не е имун на присутните влијанија во секоја земја затоа времето, степенот и начинот на влијание е различен и не секогаш со исти резултати насекаде.

1.3 Историски институционализам

Во текот на изминатите неколку децении историскиот институционализам се појавил како еден од водечките пристап кон институционална анализа, и навистина станува истакнат пристап во рамките на политичките науки. Историскиот институционализам се обидува да ги објасни разликите внатре во преференците кои ги генерираат различни институции во национални и меѓународни граници. Историските институционалисти настојуваат да објаснат како и зошто слични владини агенции може да функционираат на потполно поинаков начин и тоа не само во национални рамки туку и пошироко. Историскиот институционализам на јавните политики и политички промени гледа како на дискретни процеси кои се карактеризираат со продолжен временски периоди на значителна стабилност-присуство на path dependency кој е прекинат од турбулентни, "формативни моменти." Во текот на формативниот период на јавната политика и се доделуваат нови цели, се основаат нови приоритети но и нови политички и административни коалиции кои се развиваат за да ги промовираат и подржуваат новите политики. Според историско институционалната теорија развојот на политиката може да се концептуализира не како континуиран но како дискретен процес. Концептуализацијата помага да се фокусира вниманието на политичките и институционалните основи на доминантните и долги политички проекти како што се социјална држава, комбинирана економија и други. Овие проекти може да се разберат како институционализација на еден сет на убедливи идеи за социјалната и политичка реалност и како тие биле успешни во опишувањето на реалноста во текот на долги периоди во времето, како и пропишување на средства за "решавање" проблеми во рамките на таа реалност. Бидејќи овие политики и идеи се добро институционализирани можноста за нивна промена не се исклучува да биде потешкотија. Со посочувањето на врската помеѓу политичкиот развој и институционалните промени и прифаќањето на политичкиот избор како повремени прекини на path dependency политики, историскиот институционализам има тенденција да идентификува избрани политички опции како

логично, и генерално, најрационален избор во секое дадено време. Можноста за појава на политички конфликт никогаш не била посебно анализирана при спроведувањето на политиките, понекогаш само споменуван и тоа во „формативните моменти“. Се сметало дека политичкиот конфликт е карактеристика само во формативните моменти.

Доколку се истражуваат случаи на успешна институционализација веројатноста да се појави „зависност од насоката“ е голема, посебно ако случаите избрани за анализа се првенствено оние во кои шемата опстојува низ времето.

Факторите кои иницираат промени секогаш се присутни во рамки на општеството, заедницата и институциите. Колку тие би биле имуни на нив зависи од повеќе фактори. Институциите кои го градат системот на државата имаат сопствени цели, правила на функционирање и влијание во развојот на политиките, вклучувајќи ја и социјалната политика. Секоја институција се обидува да пружи отпор на реформите, иновациите кои ги наметнува современото општество, и се обидува да остане доследна на формата во која била создадена. Политиката на наследство, ненапуштањето на старите веќе проверени форми и правила на функционирање на институциите, укажува на врската на path dependency и историскиот институционализам. Борбата за зачувување на веќе создаденото и тешкото пропуштање на иновациите е заедничко за двата концепти. Отпорноста на институциите да се промени се гледа како успешна институционализација на структурата. Токму поради што во реалноста каде влијанијата за реформи се присутни, посредувањето меѓу динамиката на надворешната средина и внатрешната инерција на институцијата е неопходна.

Во пристапот на историски институционализам, промената се претставува како непрекинатата рамнотежа. Концептот на непрекинатата рамнотежа е развиен автономно за да се разберат промените во агендите на политиките на институциите. Овој концепт се анализира во трудот со цел да се укаже на можноста за пружање на отпор на институциите на државата за да спроведат реформи бидејќи сметаат дека нивната политика е она вистинската и не треба да се менува. Но ова правило може да важи и за

меѓународните институции кои креираат политики на глобално ниво. Затоа кога се анализираат реформите во конкретна земја потребно да се повикаме и на аспект.

1.4 Трансфер на политика

Трансферот на политика (policy transfer) не е независен процес, но е дел од пошироки политички процеси и е обликуван со таков процес.

Трансферот во литературата се претставува како зависна променлива. Политиката на трансфер може да вклучи голем број на процеси. Предметот на трансфер може да вклучуваат (i) политики, (ii) институции, (iii) идеологии или оправдувања, (iv) ставови и идеи, и (v) негативни лекции. Трансферот може да се одвива низ времето, во рамките на определни земји или во сите земји. Трансфери може да се одвиваат во повеќе политички полиња.

Постојат различни степени на пренос и тоа: јасно копирање на политика, законодавство или техники, како и различни форми на емулација, синтеза и хибридизација..

Трансферите може да бидат доброволни или принудни или пак комбинации од двете. Не секој трансфер е целосен, успешен и соодветен. Исто така мора да се потенцира можноста определен трансфер да биде ограничен и опструиран а со тоа резултатот да биде неуспешна политика.

Трансферот на политика (policy transfer) се одвива во еден мулти-организациски контекст. За реализација на трансферот на определна политика формирање на мрежи е неопходно. Терминот "мрежа" го опишуваат неколку независни актери вклучени во обезбедување на услуги. Овие мрежи се составени од организации кои треба да разменат ресурси (на пример, пари, органи, информации, експертиза) да ги постигнат своите цели, да се зголеми нивното влијание врз резултатите, и да се избегне да стане зависна од другите играчи во играта.

Мрежите се повеќе се одгледувани и раководени од страна на Владите и меѓународните организации како "мрежи на глобалната јавна политика" за испорака на јавни добра, односно тие претставуваат формални мрежи кои се вклучени во испорака на стоки и услуги. Во многу домени, Владите и меѓународните организации постепено успеале да развијат способност да дизајнираат или спроведуваат ефективни јавни политики. Мрежите на глобалната јавна политика ја сочинуваат невладини, владини и меѓународни организации и актери. Главна карактеристика на мрежата е постоење на заеднички проблем, за кој постои размена на информации, дебата, несогласување, убедување и потрага по решенија и соодветни политики. Во рамките на таквите мрежи институциите обезбедуваат важни информации и аналитички ресурси но тие може да се искористат и за ширење на идеи и реформи.

Мрежите се организациона форма со извонредни капацитети за иновации, управување со ризик, градење на доверба, олеснувајќи заедничка акција и собирање информации на начин што тече околу и помеѓу географски, правни и институционални бариери. Дури и без таков политички ангажман, норми, вредности и стремежи тие можат да имаат значително влијание врз климата на елитата, мислењето и културата на јавната дебата. Интеракцијата на официјалните одлучувачи (политичарите и бирократите) со релевантните засегнати страни и експерти помага да се зајакне кредибилитетот и легитимитетот на мрежата на учесници во формулирањето и спроведувањето на политиката. Мрежите, исто така може да се гледаат како начин на владеење при што моделите на врски и интеракција во целина треба да се земат како единица на анализа, наместо едноставно да се анализираат актери во рамките на мрежите. Овој пристап се фокусира врз структурата и процесите преку кои се организира заедничка политика. Имено, постои функционална меѓузависност помеѓу јавниот и приватниот сектор при мрежи кои им овозможуваат на ресурсите да се мобилизираат кон заеднички цели на политиката во области надвор од хиерархиска контрола на владите. Оваа тенденција е особено забележителна во глобалната политика каде владеачките структури се повеќе дифузни и немаат централна координација на хиерархии кои претставуваат карактеристика на националните државни уредувања. Мрежите се средства преку кои организациите поединечно и во коалиција можат да проектираат идеи во политиката, размислувања на државните и

глобалните или регионални форуми. Кога постои стремеж за пренос на определена идеја тие обезбедуваат механизам за да се реализира идејата а со тоа да се постигне целта. Преку нив учесниците може да изградат сојузи, споделување на дискурсите и изградба на консензуални знаења. Преку нивно вклучување како партнери во глобалната јавна политика на крос-национален трансфер на идеи мрежите не се само средство за пренос на идеи или норми туку нови глобални структури на управување.

Транснационалниот карактер на многу политички проблеми иницира соработка при истражување и споделување на информации за истите но и соработка за други активности и со тоа создава динамика на трансферот на политики. Постојаниот трансфер на политики помеѓу државите овозможува појава на дифузија односно владеење со помош на дифузија.

Во полето на социјалната политика долг период се следи движењето на политиката и практиката од еден контекст во друг. Дифузијата е дефинирана како "секое прифаќање на последователните усвојувања на една политика на иновации". Со други зборови, дифузијата се опишува како тренд на последователни или секвенцијални усвојувања на пракса, политика или програма. Концептот, исто така, има за цел да ги идентификува моделите според кои политиките се шират како и географските и структуралните карактеристики на земјите преку кои би можеле да ги објасни. На донесувањето национални одлуки може да се влијае со дифузија, политичките иновации на едно место не се доволен услов за друга јурисдикција да ја донесе истата политика. Детерминантите на политичкиот аранжман може да вклучуваат фактори кои се внатрешни на системот и вообичаено се повеќе од надворешните, како што се промена на динамиката на политички интереси и социо-историската шминка на држава. Во литературата кога се опишува „дифузијата“ се укажува на тоа дека дифузирањето е постепено во текот на подолг временски период. Тоа подразбира дисперзија и ширење на идеи или практики од еден заеднички извор или точка на потекло. Оваа перспектива постулира поединечни промени во политиката со напредокот на знаење и свест, како и меѓузависност. Дифузијата ја покажува фасцинацијата со процесот и условите за трансфер, а не содржината на нови политики. Дифузија, исто така, има неполитички и неутрален карактер. Нејзиниот фокус често е ограничен на широки историски, просторни и социо-економски причини за некој

модел на политичко усвојување. Во деведесетите години на минатиот век актуелноста на процесот на дифузија резултирал со зголемување на бројот на етикети. Така „Лекција-цртеж“, „политика на позајмување“ или „политика на купување“ се термини кои дифузијата ја претставуваат како трансфер кој се базира на доброволна активност. Пенетрација - или она што е исто така познат како „надворешно поттикнување“ и „директна принуда на трансфер“ се термини со кои се истакнува присилата да се приспособат на одредни случувања во дадена политика. Сите овие процеси се акционо ориентирани концепти, давајќи им предност на актерот и намерата, каде што процесот на трансфер резултира од некое рационално расудување на дел од креаторите на политиката. Спротивно на тоа, „политиката на конвергенција“ дава впечаток дека трансферот се појавува како последица на структурни сили. Таа има за цел на општо макро ниво да прикаже модел на зголемување на сличностите во економската, социјалната и политичка организација помеѓу земји кои можат да бидат водени од индустријализацијата, глобализацијата или регионализацијата. Утврдувањето на стандардите односно стандардизацијата е добар пример каде дифузијата се грижи за ширење на политики и идеи меѓу земјите, конвергенцијата пак е таа која овозможува слични случувања да се случуваат во различни земји со или без никаква директна врска помеѓу истите. Земјите со споредливи економски, социјални, културни и политички формации развиваат широко споредливи политички аранжмани. Мора да се истакне дека трансферот на определена политика може да биде наметнат, присилен а притоа добро скриено дека тоа е така. Доколку би сакале да се фокусираме на принудата тоа би значело проучување на егзогените фактори на трансферот на политики. Принудата може да резултира од структурните фактори како што се глобалната економска интеграција и финансиска либерализација или од агенција како на пример ММФ кога наметнува услови за кредити. Спротивно на тоа, во фокусот на доброволни трансфери се насочува аналитичко внимание на внатрешните атрибути и истакнатите карактеристики на државните уредувања кои ги олеснуваат трансферите - слични политички идеологии, јазици, политички стилови, институции или административни аранжмани.

Во ера на компромитиран државен суверенитет, трансферот на идеи, ширењето на норми и градење на консензус претставуваат создаде нови политички аранжмани

за глобално владеење. Со други зборови, наместо хоризонтални трансфери меѓу државите, трансферот на политика може да се случи вертикално помеѓу држави и меѓународни организации или меѓу транснационални недоказани актери. Глобализацијата поттикнува и создава нови можности за трансфер на политики особено преку "глобалните јавни политички мрежи".

Кога во социјалните структури, моделите на економска организација и во cosвездијата на политичките интерес настануваат промени тогаш промените во политиките не изостануваат. Овие услови помагаат да се објасни зошто постојат притисоци за реформи, но не и да се добие одговор дали тие ќе се случат и во која форма. Конвергенцијата е приод кој се обидува да објасни зошто адаптивните промени може да се одржат, зошто едно решение на вообичаен проблем треба да се претпочита над другите.

Конвергенција не е исто што и policy transfer. Всушност policy transfer може да биде причина за појава на конвергенција но и причина за дивергенција. Конвергенција може да биде производ и на други фактори. Колин Бенет (1991) идентификувал четири причини за нејзина појава а истите се значајни во извлекувањето на различни политички модалитети на трансфер. Тие се:

1. Емулација
2. Хармонизација
3. Елитни вмрежувања и политички заедници и
4. Пенетрација¹⁰

Емулацијата вклучува позајмување на идеи и адаптација на политичките пристапи, алатки или структури согласно локалните услови. Определена нација или јурисдикција може да се гледа како политика иноватор и примерок чија политичка пракса може да се следи од страна на политичките елити и аналитичари од други земји. Всушност кога се споменува емулација се мисли следење и учење на определена политика во дадена земја и увезување на истата во сопствената држава.

¹⁰ Stone, D. (2000). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. Стр.6
<http://poli.haifa.ac.il/~levi/res/stone-2000.pdf>

Пенетрацијата претставува принудно наметнување на потребата од приспособување притоа вклучувајќи јасна употреба на моќ. Определувањето на овој поим ни овозможува да заклучиме дека пенетрацијата е тесно поврзана со активностите на меѓународните организации. Голем процент од дифузијата во посиромашните земји во светот е направена преку донаторски агенции, така што усвојувањата тешко може да се гледаат како автономни избори од страна на владите. Според Петерс позицијата на Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд е толку моќна и условувачка и се опишува со реченицата: "нема реформи, нема пари" (Peters, 1997: 73).

Хармонизацијата ја промовира конвергенцијата како последица на политичко признавање на меѓузависноста и свеста за трошоците од дивергенција. И таа како и пенетрацијата е промовирана и применувана од страна на супра-националните институции но вклучува и жртви на националната автономија и сувереност. Меѓународните режими кои претставуваат збир на слични норми и принципи, правила и постапки за донесување одлуки околу кои очекувањата на актерот се спојуваат - исто така може да допринесат за појава на хармонизација. Режимите имаат улога но не и средство за се избегне различноста во политиките или пак да се дуплираат напорите на институциите како ЕУ, ОЕЦД или Обединетите нации да помогнат во развојот на заедничката политика која би одговорила во конкретни домени.

Транснационалните политички заедници на експерти и професионалци се вбројуваат во фактори за појава и одржување на конвергенцијата. Цел на нивното постоење е споделување на сопствена експертиза, информации и форма на заеднички обрасци за разбирање на политиката преку редовни интеракции (меѓународни конференции, владини делегации и одржлива комуникација). Тие се поразлични од емулацијата (но, исто така, нивната активност може да резултира со мимикрија и копирање), со споделувањето на заедничкото искуство со цел учење на проблемите и развој на заеднички перспективи експертите и професионалците стануваа посилен причински фактор во конвергенција, кога тие дејствуваат како луѓе кои сакаат да иницираат динамична промена на политиката.

Во литературата се потенцира сличноста на *policy transfer* со *lesson-drawing*. Акцентот на *policy transfer* е поставен на разбирањето на процесот со кој политиките и

практиките се движат од извозникот до увозникот на соодветните јурисдикции, на агентите на policy transfer и на процесите на донесување одлуки во увозникот на јурисдикции. Акцентот во lesson-drawing е поставен на условите под кои политиките и практиките функционираат во извозникот на јурисдикции и дали и како условите кои ги има би можеле да се создадат, барем приближно исти во увозникот на јурисдикции. Примарната цел на овој процес е максимално искористување на крос-националното искуство како извор на совети за политиката.

Политичките заедници имаат голем потенцијал да бидат вклучени во индиректните присилни трансфери на идеи за политики и пракса. Владите и меѓународните организации користат приватни организации да им помогнат да изградат консензус, утврдат идеи но и непречен развој на дифузијата.

Трансферот на политика може да го дефинираме и како промена на политиката, која има крајна цел- подобрување на перформансите на јавниот сервис. Овој процес секогаш е изложен на ризици и можности за неуспех на истата. Неуспехот и успехот се вградени во политиката на учење и трансфер. Неуспехот може да е резултат од недоволната информација добиена за политиката и институцијата која ја вклучува во себе и притоа ја трансферира на определена земја.

1.4.1 Трансферот на политика и глобализацијата

Со огромна интеракција во просторот преку процесот на глобализација една Влада има можност за учење на политиките кои постојат а притоа и самата да креира.

Глобализацијата обезбедува можност Владата да развие своја политика по учење од другите. Таа овозможува на Владите да прават споредби за да се потенцираат сличностите и разликите во политика. Во врска со односите на глобализацијата и трансферот на политика доста често во литературата на трансферот се гледа како влијание на глобализацијата. Но трансферот на политика може да се гледа и како на процес на глобализацијата, во кој ширењето на идеите за дадена политика помеѓу земјите и наднационалните институции може да донесе конвергенција на политичката сцена. Во поширока смисла на зборот, трансфер на

политика не само што резултира со промена на политиката во земјата, тој исто така води кон т.н. глобална политика од страна на недржавните институции. Промотори но и двигатели на трансферите се глобалните меѓународни институции вклучувајќи ги и Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. Постојењето на овие институции во процесот на трансфер укажува на нивното влијание врз видот на политиката која ќе се трансферира. Определена политика може да биде внатрешно иницирана и надворешно иницирана. Така, трансферот на политика не е секогаш е актуелизиран и активиран само од граѓани кои се разочарани од перформансите на политиката како корисници на политиката. Институциите надвор од Владата во глобален контекст, исто така, може да бидат иницијатор но и извор на трансфери. Прашањето е зошто токму тие толку го промовираат овој процес во одредени земји?

Промоцијата на трансферот на политика што е надворешно инициран од страна на странски институции, користење на рационално сеопфатна перспектива, ни кажува дека странските институции сепак имаат одреден бенефит. Увереноста дека интересот на граѓанинот не се исклучува при промовирање на политика од странски институции се базира на огромните акции и промени успешно завршени од страна на тие институции (пр. демократијата, еднаквоста на половите и др.). Како што се верува дека промовирањето на демократијата особено во земјите во развој е во согласност со интересот на својот граѓанин, како на пример за инвестиции и безбедност, така тие веруваат дека промовирањето на таквата политика исто така, би била од корист за нив. Поради тоа, нема да е изненадување ако странските институции толку се охрабруваат па дури и имаат волја да доделат финансиска помош. „Подароците“ на странските институции за развојот на политиката во одредени земји, особено во земјите во развој го покренуваат прашањето за суверенитетот на земјата. Се чини дека помошта е средство за врзување на задолжената земја со странските институции и притоа им служи на интересите на истите тие. Сепак, критичарите ги игнорираат фактите дека глобалната интеракција, како и во практиките на трансфер на политики е неприкосновено право. Глобализацијата обезбедува можности за пренесување на успешна политика во земјите позајмувачи. Успехот од спроведувањето на определна политика од страна на една земја обично станува магнет за другите земји за реализација на истата или слична. Но светот е премногу комплексен за да една

политика одговара на сите модели иако често тоа е занемарувано и важи правилото „една политика им одговара на сите пристапи во контекст на трансфер на политики“. Употребата на една големина (политика) што им одговара на сите, исто така, е добро позната во меѓународните институции, како Светската банка и ММФ. Примерот во кој неуспехот на СБ и ММФ да се справат со економската криза во земјите како Тајланд и Индонезија секогаш е цитиран како пример за тоа како една големина (политика) им одговара на сите пристап не функционира. Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд како меѓународни бирократии со наклонетост за "најдобри практики" и заеднички стандарди не секогаш соодветно одговараат на задачата да се пронајдат иновативни, уникатни решенија кои одговараат на конкретните околности на секоја земја. Затоа не е изненадување ако масовната употреба на една политика им одговара на сите пристапи, без оглед на ограничувањата и специфичната природа на регионот. Од погоре изнесеното може да се констатира дека овие институции се во основа заробени во тешка генерализација. Тие сакаат инстант начини за трансформирање на лошите политики во добри во земјите во развој. Покрај тоа, локалниот идентитет, карактеристиките и културата се важни за да се трансферира соодветна политика.

Глобализацијата само обезбедува простор за трансфер. Како што глобализацијата е всушност обезбедувач на простор на било кој начин на интеракција и комуникација. Мултикултурната интеракција во глобалната социјална интеракција ни овозможува да се пренесе добра работна култура како и трансформирање на помирен општествен живот. Глобалните информации овозможуваат полесен пристап до една успешна приказна на една земја, политика што е вредна да се научи, трансфер на технологија, размена на знаења. Поради тоа мора да секогаш да се земат како фактори за влијание на промените во општеството. Глобализацијата всушност е процес на промена но и таа самата е причина за промена .

1.4.2 Трансферот на политика и социјалната политика

Континуираните реформи во социјалната политика иницираат потреба од истражување зошто тие се случуваат и како настануваат. Погоре се обидов да го св

,разработам поимот policy transfer, што тој значи, кога се појавува и која е неговата улога. Пред да се објасни врската помеѓу трансферот на политики и социјалната политика, трансферот на политика повторно би го дефинирала и би се повикала на Dolowitz според кој претставува процес во кој знаењета за политики, институции и идеи развиени во еден период или местото се користат во развојот на политики, институции и слично во друг временски период или место.

Анализата на трансферите на политика односно на политичките идеи и практики во литературата може да се спроведе на три нивоа. На ниво на глобални, меѓународни структури, на ниво на домашно владеење (идеите за политики и практики се пренесуваат помеѓу секторите и од претходните Влади или политички траектории) и трето на интер-организациско ниво. Движењето на идеите и практиките може да биде во домашни или меѓународни граници, од врвот надолу или од долу-нагоре и може да претставува by-pass на централните институции на домашната власт. Во зависност од контекстот на пренесување агенци, трансферот на политики може да биде доброволен или принуден (должнички трансфер). На сите нивоа, литературата укажува на тоа дека трансфер на идеи и институции е клучен инструмент во развојот на политиката.

Се смета дека најзначајниот придонес на досегашната работа на трансферот на политика е обезбедувањето можности да ги откријат процесите на промена на политиката. Моќта за одделно објаснување делумно е ограничена, но нејзиниот капацитет за прикажување на перспективите на меѓународните и домашните политики е значителен. Таа карактеристика овозможува трансферот на политика да би се користел како аналитичка алатка за да се поврзат сегментите на промена на политиката врз основа на процеси со повеќе критички перспективи на политиката. Оваа се постигнува првенствено преку фокусот на трансфер, испитување на потеклото на „нови“ сознанија и политиката кој обезбедува такви знаења како и на политичките и практични причини кои го иницираат превземањето на новите знаења (политики). Следствено, ние може да разбереме повеќе за природата на развојот на политиката во секое ниво и во која било фаза во процесот на нејзино создавање.

Секоја реформа во социјалната политика мора да биде оправдана. Да се одговори на прашањето: дали промената е потребна или дали е потребна адаптација

на веќе воспоставената политика? Креаторите на политики мора да одговорат интелегентно со употреба на знаење пренесени од други контексти.

Развој на трансфер на политика нуди средства за продлабочување на разбирањето на комплексноста на политиката на меѓународно ниво. Таа, исто така овозможува да се оцени ефикасноста на улогата на поединецот -актер на сите нивоа во изградбата на „генерички“ агенди во меѓународната социјална политика базирана на докази.

Трансферот на политика обезбедува аналитичка алатка за да се истражуваат процесите на промена на политиката на кое било ниво. Во областа на меѓународната и компаративна социјална политика, тој може да го продлабочи разбирањето на меѓународните процеси на политиката.

Постои зголемување на бројот на докази дека трансферот на политика претставува еден од основните инструменти на меѓународните и глобалните општествени политики. На практично ниво, истражувањето на потеклото на идеи за политики и инструменти и мотивацијата за пренесување на актери ќе служат за да се направи анализа на ефикасноста на глобалната политика. Едноставно, обезбедување на свест за повторување на политичкиот неуспех, кога идеите или структурите се пренесени без доволно адаптација би помогнало на оваа цел. Со цел вистински да се развие капацитет за трансфер на политика и да го продлабочиме нашето разбирање на меѓународните политички одлуки, постои потреба за повеќе анализа на трансферот во интер-организациското ниво. На ова ниво, споделување на политички идеи и ширење на добра практика низ формални и неформални мрежи на практиканти може да биде најефикасна форма на политички и културен отпор за генерирање на агенди на глобалната социјална политика.

За да се разбере промената на определна политика во дадена земја потребно е да се откријат причините за промена, од каде произлегува ново создадената политика и дали таа веќе се применува во друга земја. На тој начин ќе може да се разберат промените што се случуваат но пред се и да се одговори на прашањето зошто се случуваат.

1.5 Зависност од насоката

Тенденција на минатото или традиционалната практика или избор да продолжи и во сегашноста иако се достапни подобри алтернативи се дефинира како зависност од насоката (path dependency). Односно одлуките за било која дадена околност се ограничени со одлуките направени во минатото, иако околностите од минатото повеќе не можат да бидат релевантни.

Според Остром концептот „зависност од насоката“ не е ниту теорија, ниту рамка или пак модел (1999, стр 39-41) не обезбедува општо листа на променливи кои може да се користат при организирање на „дијагностички и нормативни истраги“, ниту пак обезбедува одредени хипотези за врските помеѓу променливите или одредени параметри за истите. Наместо тоа зависноста од насоката (path dependency) е емпириска категорија, која може да биде организиран концепт кој се користи да се означат одреден тип на временски процеси.

Концептот на path dependency потекнува како идеја дека малата почетна предност или неколку мали случајни шокови по патот може да го промени курсот на историјата а со тоа и на политиката. Како и многу идеи, и таа расте во обем и денес го опфаќа речиси секој процес во кој некој може да најде или веќе постојат докази за зголемување на враќањето назад во минатото, за кои се смета дека може да бидат причини за појава на овој процес. Обидите прошироко да се открие што се подразбира под path dependency укажува на потребата за подетални проучувања на историската каузалност каде треба да се погледне и каде не треба да се бараат докази за влијанието на минатото врз развојот на сегашната политика. Исто така ни помога да се идентификуваат условите кои се неопходни и / или доволни за да минатото влијае на сегашноста. Мора да се потенцира дека овој концепт овозможува ретроспектива на изминатите случувања. Можеби нема голема објаснувачка моќ но низата на поврзани настани во минатото преку каузална ретроспектива што всушност го сочинуваат path dependency се значајни.

Зависноста од насоката (path dependency) е привлечен концепт за разбирање на развојот на јавната политика. Тој обезбедува етикета за емпириските набљудувања и интуицијата дека политиките, еднаш утврдени, може да биде тешко да се променат

односно да се воведат реформи. Како пример може да се посочи пензиската политика на Велика Британија. Се истакнува дека пензиската криза во Велика Британија не е првенствено предизвикана поради демографските промени, туку поради ниската стапка на штедење и токму поради тоа оваа ниска стапка е во функција на path dependency и зголемување на комплексноста на пензиската политика. Системот на пензиски одредби во Велика Британија во текот на последните 20 години се менува притоа државата од доминантна во обезбедувањето на пензии се поместува на последно место, со тоа државна пензија има резидуална улога во пензиските системи. Покрај оваа голема промена на политиката на системско ниво, постои доказ дека концептот path dependency функционира особено во политиката на подсистемите. Во случајот со пензиите во Велика Британија политиката на подсистемите постои и околу конкретни пензиски шеми. Определен поединечен договор основан под одредена пензиска шема во одредено време е скапо да се промени. Постојењето на големи трошоци за создавање на шеми кои тонат со нејзиното менување, притоа бројот на корисници на пензија само може да расте а воедно да се јавува и потреба за учење како да се применува и биде ефективна новата пензиска шема, придонесуваат да се размислува за значително намалување на трошоците со укинување на една шема и пренесување на збирот на индивидуални договори во една заедничка шема. Притоа пензиските реформи се можни но промената да биде во форма на додавање на нови шеми или елементи на системот а не и целосно отстранување на претходните. Појавата на пораст на нови потсистеми или шеми доведува до зголемување на комплексноста на целокупниот систем на пензии и покренува прашања за ефективноста на „целината“ на ниво на политика но мора да се потенцира дека „струјата“ која е за нецелосно отстранување на потсистемите во една политика постои а со тоа се оправдува и изучувањето на path dependency.

Влијанието на социјалните и економски промени во европските општества и процеси, како на пример ЕУ-интеграцијата и глобализацијата, во развојот на европските социјални држави е оспорено прашање. Едно од главните прашање во овој контекст е и прашањето на улогата што историјата ја игра во реструктурирањето на институциите. Дали социјалните држави се заробеници на сопственото минато? Меѓутоа, концептот на "зависност од насоката", кој често се користи за анализи е

проблематичен. Дали културата на дадена земја може да придонесе да се објасни во кој случај се појавува path dependency и во кој случај социјалните држави, во целина или во некои области на социјалната политика, имаат тенденција да отстапат од патот кои тие веќе еднаш го одбрале?

Концептот „зависност од насоката“ во економска наука е воведен од Дејвид (1985), со цел да се опише судбината на технолошките иновации. Тоа е спротивно на претпоставката на нео-класичните економисти за оптимален избор, според кој технолошките иновации се воведуваат ако технологијата е поефикасна од старата. Според path dependency традиционалната технологија може да се претпочита за поефикасно решение, бидејќи таа веќе е создадена за долго време. А отстапувањето од традиционалното решение може да предизвика значителни трошоци за пренос на истата. Од оваа перспектива, тоа може да биде повеќе "рационално", доколку би се задржила старата верзија. Новите институции може да се развиваат чекор-по-чекор по мала модификација на постоечките правила, во рамките на традицијата и постоечките рутини.

Концептот „зависност од насоката“ во историјата на социјалната политика оставил трага и притоа овозможува анализа. Увидот од реструктурирањето на социјалните држави зборува дека се значително под влијание на нивното минато. Важно е објаснувањето дека трајните разлики помеѓу социјалните држави дури и ако тие се чини дека се под влијание на слични процеси, како глобализацијата и ЕУ-интеграција, остануваат.

Можноста на социјалните актери да влијаат врз политиките на државите на благосостојба се разликуваат во голема мера во согласност со ресурсите што им се достапни за мобилизација. Условите за општествена промена се најпогодни кога степенот на интеграција во културен или социјален систем е слаб и/или постои конфликт помеѓу општествени актери во врска со определени идеи и/или интереси, и ако одредени групи на актери настојуваат да иницира културни или структурни промени.

Нивото на културните вредности и модели во кои политиките се насочени вредностите и моделите кои доминираат во популацијата може да се менуваат во спротивна насока во однос на другите и со различни нивоа на динамика во времето.

Ако трансформацијата се случува во институционални или културни фондации на социјалните аранжмани, тогаш може да се очекува дека во процесот на трансформација обично ќе биде присутен и концептот „path dependency“ од основните елементи на институционални и културни контексти кои делумно се одржуваат во политиката. Тоа е затоа што општествени актери во процесот сеуште се однесуваат под влијание на структурите и моделите со кои се соочиле со предизвикот.

Со цел да се разберат промените и развојот на зависноста на насоката важно е да се идентификуваат механизмите кои се релевантни за репродукција на постоечката држава на благосостојба и политиките на државата. Експертите сметаат дека треба да се користи приод во кој постои поврзаност помеѓу различни нивоа. Приод во кој специфичната природа на државата на благосостојба и политиките на институциите на државата на благосостојба во одредена земја се од една страна и она што е специфично за општествениот контекст на социјалната држава во ова општество (она што се однесува на културно ниво, институции надвор од државата на благосостојба, како и социјалните структури) од другата страна.

Еден од пристапите кој овозможува анализа на репродукцијата и промена на политиките на социјалната држава е теоретскиот пристап на „аранжманите на благосостојба“. Според овој пристап, политиките на државата на благосостојба се вградени во општествен контекст на социјалната култура (релевантни вредности и идеи околу државата на благосостојба во едно дадено општество), институционалниот систем, општествените структури и социјални актери, како и нивните меѓусебни односи.

Пристапот се базира на претпоставката дека политиките на државата на благосостојба имаат посебен взамен однос со културната димензија, со клучните институции на општеството, со структурните димензии, како и со активностите на општествените актери во даден „аранжман на благосостојба“. „Аранжманот“ се однесува на специфична форма на меѓусебните односи на различни нивоа во времето и просторот во одреден контекст, што е резултат од судири, преговарачки процеси и компромиси на социјалните актери. Културата на благосостојба се гледа како централна база на аранжманот на благосостојба.

Приказ бр.1 Вградување на државата на благосостојба во аранжманот на благосостојба

МЕГУНАРОДНОТО ВЛИЈАНИЕ И НИВОТО НА НАДНАЦИОНАЛНА ПОЛИТИКА



Извор: Pfau-Effinger, 2004¹¹

Горе наведениот пристап и прикажаниот приказ ни укажуваат на причините зошто постојат различни социјални режими и како тие се создаваат и одржуваат.

Насоките на трансформација на политиките не се предодредени. Но фактот дека социјалните актери се секогаш родени во место каде веќе постојат структурни, институционални и културни контексти укажува на тоа дека актерите и нивната агенција се поврзани на еден или на друг начин со истите. Постоенето на голем број јавни дискусии на светско ниво за прашања од социјален карактер носат определени

¹¹ Pfau-Effinger, B. (2004). *Culture and Path Dependency of Welfare State Development*. University of Oxford

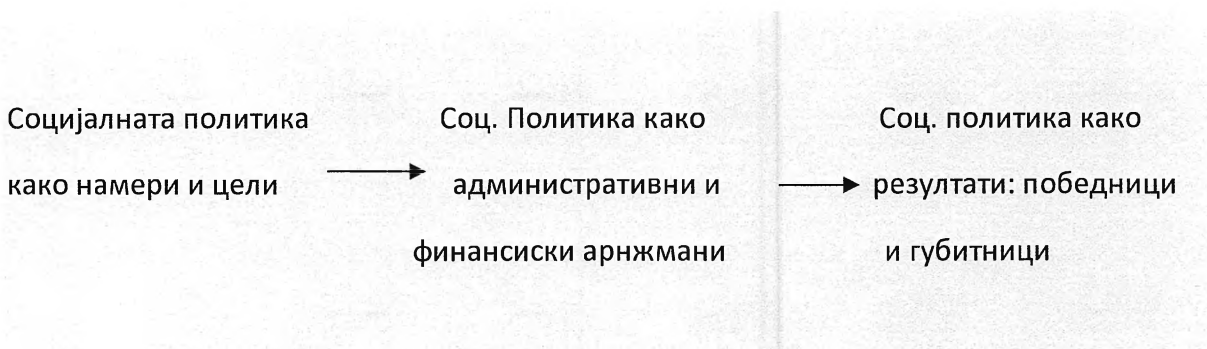
заклучоци за даден проблем, но мора да се потенцира дека донесените заклучоци не се реализираат исто во секоја земја. Социјалните актери сепак се повикуваат на историскиот развој на појавата и традицијата на земјата. Иако овие нови дискурсии постојано се развиваат во многу европски земји, идеите во различни општества сепак се адаптираат на специфични начини, филтрирани во секој случај од страна на институционални и културни особености на соодветната земја (или група на земји). На пример во германските дискурсии комуитарните идеи се повеќе популарни отколку во другите европски земји. Соодветно на тоа, социјалните научници често како решение за кризата на пазарот на трудот предлагаат продолжување на неплатената работа, главно волонтерска работа, отколку враќање кон целосна вработеност. Овој пристап се објаснува преку специфичните германски културни традиции во кои актерите и здруженијата во граѓанското општество, на семејството и на непрофитниот сектор им имаат доделена висока културна вредност и делумно приоритет во однос на државните институции во обезбедувањето на социјалната заштита со помош на принципот на супсидијарност. (Effinger, 1994; Evers и Olk 1996; Gottschall, 2001).

Во компаративанта социјална политика правени се обиди да се идентификуваат различни "профили" на аранжмани на благосостојба, но резултатите секогаш биле контрадикторни и се оспорувани. Хетерогеноста на политиките на државата на благосостојба тоа не го овозможувала. Веќе погоре видовме кој се влијае на државата и индиректно ги креира политиките токму поради тоа нема две идентични држави на кои би одговарал идентичен аранжман на благосостојба. На овој факт мора да внимаваат меѓународните институции, вклучувајќи ги и Бретон- Вудските. Тие треба секогаш да се водат од правилото дека политиките на држави на благосостојба често се поврзани со различни, а делумно и се преклопуваат во аранжманите на благосостојба. Затоа секоја понудена реформа мора добро да биде анализирана, не секогаш успешно спроведена реформа во определна значи загарантирана успех доколку се реализира во друга земја. Бидејќи не секогаш може да се предвиди насоката во која таа би се движела.

1.6 Социјални расходи

Кога се зборува за реформи во социјалната политика секогаш мора да се повикуваме на причините кои ги иницираат тие промени. Погоре го споменавме процесот на глобализација кој всушност и самиот означува промени но не смееме да гледаме на него како на најважна или пак единствена причина за реформи. Социјалната политика може да ја прикажеме во нејзината аналитичка рамка (приказ бр. 2) и како поедноставно би ги пронашле факторите кои влијаат за нејзино менување.

Приказ бр. 2 *Социјална политика: Аналитичка рамка*



Извор: Baldock, 2007 ¹²

Од овој приказ може да се протолкува дека за успешно водење на социјалната политика потребни се двигатели кои ќе умеат да создадат но и одржат држава на благосостојба, ќе ги откриваат проблемите и успешно решаваат, ќе создаваат стабилни пензиски, здравствени и образовни системи но пред се тие треба да умеаат да раководат со средствата наменети за социјалната политика и социјалните расходи постепено да опаѓаат а не да растат и да претставуваат дополнителен проблем на државата и општеството воопшто.

Организацијата за економски развој и соработка (ОЕЦД) социјалните расходи ги дефинира како: „Обезбедување од страна на јавни и приватни институции бенефиции за... домаќинства или поединци со цел да се обезбеди поддршка за време на

¹² Baldock, J. (2007). *Social policy, social welfare and welfare state*. http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199570843/baldock4e_ch01.pdf

околности кои негативно влијаат на нивната благосостојба... Социјалните бенефиции вклучуваат парични надоместоци (на пример: пензии, породилно, социјална помош), социјални услуги (на пример: медицинска нега, грижа за децата, грижа за стари лица и хендикепирани), и даночни олеснувања со социјална цел (на пример: даночни намалувања или кредити, кои ги користат семејствата со деца, или поволен даночен третман за придонеси во приватни здравствени планови).

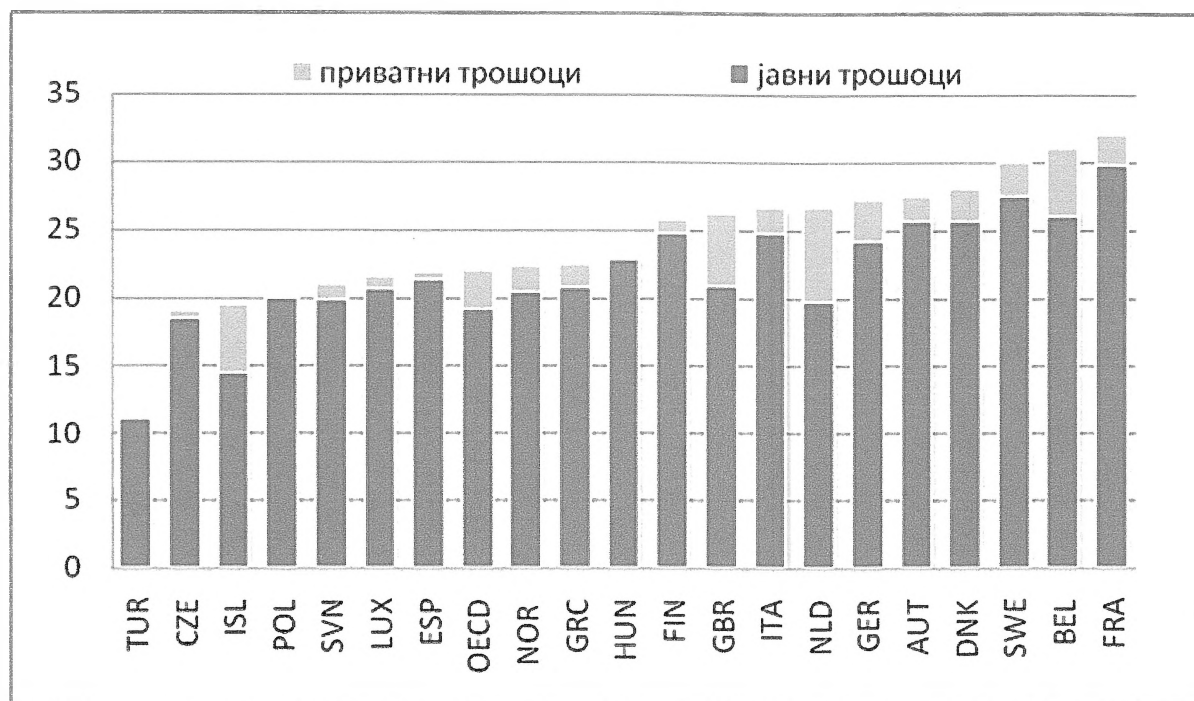
Постојат два клучни аспекти во дефиницијата на ОЕЦД за социјалните расходи:

- социјалните расходи се резултат на експлицитни владини закони или други прописи кои имаат потреба од плаќање на даноци или придонеси за да се задоволат трошоците на неповолни околности кои можат да се афектираат на поединци или домаќинства и

- социјалните расходи вклучуваат одреден степен на прераспределба од помалку сиромашните на повеќе сиромашните. Како на пример: здравствените и пензиски придонеси може да бидат фиксна стапка по лице или во сразмер на доходот, но бенефициите ќе зависат и од тоа колку здравствената заштита се користи или колку долго некој живее. Слично на тоа се даночните олеснувања за задоволување на потребите, како што се трошоците за дневен престој на деца или заштеда за пензии кои се редистрибуираат од оние даночни обврзници кои ги немаат овие потреби на оние на кои им се потребни.

ОЕЦД разликува три вида на трошење чија цел се потреби или ризици во општеството: јавна социјална потрошувачка, приватна социјална потрошувачка, и исклучиво приватни трошења. Првите два вида се резултат на социјалната политика. Во некои земји, како Велика Британија и Германија, трошењето на здравствените услуги во голема мера е од страна на Владата или од страна на социјалните фондови за осигурување директно контролирани од страна на Владата (односно јавните социјални расходи), додека во други, како на пример Холандија и САД, луѓето е потребно да придонесат за приватно здравствено осигурување во фондови кои потоа плаќаат за здравствена заштита (т.е. приватни социјални расходи).

Графикон бр.1 Јавни и приватни социјални трошоци во ОЕЦД земјите 2007 како % од бруто националниот производ



Извор: OECD Social data and indicators, 2008¹³

На графиконот бр.1 се прикажани трошоците на државите од кои јасно се гледа дека во Европа јавната социјална потрошувачка зема голем дел од вкупните социјални трошоци. Во САД, пак, приватната социјалната потрошувачка претставува повеќе од 30 проценти од вкупната социјална потрошувачка. Во земјите во ОЕЦД, двата најголеми вида на социјална потрошувачка, со повеќе од половина од вкупниот износ, се однесуваат на приходи за пензионери и за здравствената заштита. Нордиските држави-Данска, Финска, Шведска, Норвешка и Исланд- обезбедиле социјална поддршка за поголема еднаквост меѓу постарите луѓе и оние на работоспособна возраст, иако главно социјалната потрошувачка на сите видови, е поголем дел од нивниот БДП. Госта Еспин-Андерсен, тврди дека е потребна нова форма на социјална држава што е повеќе "социјална инвестиција на државата (Esping-

¹³ http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2825_501397_38141385_1_1_1_1,00.html

Anderesen 2002: 26-67) која се фокусира на децата и семејствата, бидејќи така ќе се обезбеди заштита на иднината.

Внимателно дефинираната социјалната потрошувачка се користи од страна на ОЕЦД за да се обезбеди добра основа за донесување на одлука за она што се е вклучено во социјалната политика и она што не е.

Јавните расходи се однесуваат на владините расходи, односно трошењето на Владата. Трошењето е од страна на централните, државните и локалните власти на земјата. Јавните расходи може да се дефинира како "трошоци настанати од страна на јавните власти, и тоа: централно, државните и локалните власти за да ги задоволи колективно општествените потреби на луѓето."¹⁴

Кога зборуваме за приватните социјални трошоци се мисли на расходите наменети за социјални цели односно трошоци за да им се помогне на поединците и семејствата да се справат со болест, невработеност, старост и слично - кои се превземени од страна на приватни лица, компании или невладини организации, а не преку владини агенции финансирани од даноци или социјално осигурување. Таквите приватни расходи може да бидат задолжителни (Владата законски бара постоење на носители на приватните социјални расходи) или доброволно (Владата не бара постоење на носители, иако тоа може да го охрабри преку даночни олеснувања или други субвенции).¹⁵

Социјалните расходи доколку ги следиме од деведестите години до денес ќе забележиме дека тие секоја година растат. Порастот на социјалните трошоци се добар индикатор за постоењето на промени во општеството, заедницата и популацијата. Успешната социјална политика треба да ги задоволи потребите на луѓето но истовремено и да не дозволи пораст на социјалните трошоци. Порастот на трошоците го оптоварува буџетот на дадена земја и иницира барање за помош од меѓународните

¹⁴ Поопширно за јавните социјални трошоци може да се прочита на <http://kalyan-city.blogspot.com/2011/02/what-is-public-expenditure-meaning-and.html>

¹⁵ За приватните социјални трошоци и нивниот развој види на <ftp://repec.iza.org/dps/dp1544.pdf>

организации, вклучувајќи ги и Бретон-Вудските институции. Подолу се прикажани табели на кои може да се забележи движењето на социјалните трошоци од 1995 до 2010 година во здравството во неколку европски земји се со цел за да подоцна во трудот се пронајде релацијата на социјалните трошоци и реформите во социјалната политика. Но овие табели може да се искористат и за потврдување на потребата од менување на моделите на здравство и игнорирање на концептите кои пропагираат одржување на веќе постоечка политика која влијаела за пораст на трошоците и загрозување на социјалниот мир на популацијата.

Табела бр.3 Вкупни трошоци во здравството, % од бруто домашниот производ (БДП)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Австрија	9,5	9,5	9,8	10	10,1	9,9	10,1	10,1	10,3	10,4	10,4	10,3	10,3	10,4	11	
Белгија	7,6	7,9	7,8	7,9	8,1	8,1	8,3	8,5	10	10,2	10,1	9,6	9,7	10,1	10,9	
Чешка	7	6,7	6,7	6,6	6,6	6,5	6,7	7,1	7,4	7,2	7,2	7	6,8	7,1	8,2	
Данска	8,1	8,2	8,2	8,2	9	8,7	9,1	9,3	9,5	9,7	9,8	9,9	10	10,3	11,5	
Велика Британија	6,8	6,8	6,6	6,7	6,9	7	7,2	7,6	7,8	8	8,2	8,5	8,4	8,8	9,8	
Финска	7,9	8	7,7	7,4	7,4	7,2	7,4	7,8	8,2	8,2	8,4	8,4	8,1	8,4	9,2	8,9
Франција	10,4	10,4	10,2	10,1	10,1	10,1	10,2	10,5	10,9	11	11,1	11	11	11,1	11,8	
Германија	10,1	10,4	10,2	10,2	10,3	10,3	10,4	10,6	10,8	10,6	10,7	10,6	10,5	10,7	11,6	
Грција	8,6	8,6	8,4	8,4	8,6	7,9	8,8	9,1	8,9	8,7	9,6	9,6	9,6			
Унгарија	7,3	7	6,7	7,1	7,2	7	7,1	7,5	8,3	8	8,3	8,1	7,5	7,2	7,4	
Исланд	8,2	8,2	8,1	8,9	9,6	9,5	9,3	10,2	10,4	9,9	9,4	9,1	9,1	9,1	9,7	9,3
Ирска	6,6	6,5	6,3	6,2	6,1	6,1	6,7	7,1	7,4	7,6	7,6	7,5	7,7	8,8	9,5	
Италија	7,3	7,4	7,7	7,7	7,8	8,1	8,2	8,3	8,3	8,7	8,9	9	8,7	9	9,5	9,6
Луксембург	5,6	5,7	5,6	5,7	5,8	7,5	7,4	8,3	7,7	8,2	7,9	7,7	7,1	6,8	7,8	
Холандија	8,3	8,2	7,9	8,1	8,1	8	8,3	8,9	9,8	10	9,8	9,7	9,7	9,9	12	
Норвешка	7,9	7,8	8,4	9,3	9,3	8,4	8,8	9,8	10	9,7	9,1	8,6	8,9	8,6	9,6	
Полска	5,5	5,9	5,6	5,9	5,7	5,5	5,9	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,4	7	7,4	
Португалија	7,5	7,8	7,8	7,7	8	9,3	9,3	9,3	9,8	10,1	10,4	10,1	10	10,1		
Словачка			5,8	5,7	5,8	5,5	5,5	5,6	5,8	7,2	7	7,3	7,7	8	9,1	
Словенија	7,5	7,7	7,8	7,9	7,9	8,3	8,6	8,6	8,6	8,4	8,4	8,3	7,8	8,4	9,3	
Шпанија	7,4	7,5	7,3	7,3	7,3	7,2	7,2	7,3	8,2	8,2	8,3	8,4	8,5	9	9,5	
Шведска	8	8,2	8	8,1	8,2	8,2	8,9	9,2	9,3	9,1	9,1	8,9	8,9	9,2	10	
Швајцарија	9,6	9,9	10	10,1	10,2	10,2	10,6	10,9	11,3	11,3	11,2	10,8	10,6	10,7	11,4	11,6

Извор: OECD, 2011¹⁶¹⁶ Табелата е адаптира за потребите на овој труд вклучени се само Европските земји во период од 1995 до 2011 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/42/48304068.xls>

Табела бр. 4 Вкупни трошоци за здравство по жител, US \$

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Австрија	2239	2305	2446	2603	2733	2862	2906	3057	3199	3390	3472	3629	3792	4128	4289	
Белгија	1710	1805	1852	1923	2048	2245	2364	2542	3034	3164	3231	3279	3437	3714	3946	
Чешка	897	915	921	925	938	981	1081	1195	1338	1387	1475	1556	1661	1839	2108	
Данска	1869	1975	2059	2133	2412	2508	2680	2871	2895	3126	3245	3577	3770	4052	4348	
Велика Британија	1346	1433	1481	1551	1671	1828	1996	2184	2317	2540	2735	3006	3051	3281	3487	
Финска	1475	1547	1616	1659	1741	1853	1970	2150	2251	2452	2589	2764	2910	3158	3226	3282
Франција	2100	2161	2228	2313	2404	2553	2726	2931	2991	3122	3306	3493	3679	3809	3978	
Германија	2267	2392	2410	2480	2581	2669	2797	2934	3097	3170	3364	3565	3724	3963	4218	
Грција	1261	1298	1354	1382	1468	1451	1755	1965	2028	2091	2352	2608	2724			
Унгарија	658	658	678	763	810	853	970	1114	1283	1305	1411	1486	1433	1495	1511	
Исланд	1905	1973	2113	2478	2756	2740	2844	3156	3194	3334	3304	3193	3320	3571	3538	3366
Ирска	1190	1273	1375	1480	1578	1768	2069	2344	2550	2777	2959	3200	3494	3784	3781	
Италија	1531	1608	1728	1833	1885	2064	2228	2235	2265	2373	2516	2725	2771	3059	3137	3236
Луксембург	1906	1986	1971	2082	2384	3268	3182	3746	3632	4118	4152	4603	4494	4451	4808	
Холандија	1795	1859	1915	2054	2178	2340	2555	2833	3097	3309	3450	3613	3944	4241	4914	
Норвешка	1858	2038	2349	2537	2780	3043	3265	3628	3835	4078	4301	4507	4885	5230	5352	
Полска	410	477	497	559	573	583	642	733	748	807	857	934	1078	1265	1394	
Португалија	1014	1093	1161	1210	1329	1654	1714	1780	1894	1996	2212	2303	2419	2508		
Словачка			564	584	599	604	664	730	791	1057	1139	1350	1619	1859	2084	
Словенија	982	1065	1157	1227	1304	1453	1583	1706	1768	1857	1974	2106	2129	2451	2579	
Шпанија	1190	1247	1298	1383	1450	1537	1635	1745	2023	2131	2269	2536	2735	2971	3067	
Шведска	1741	1858	1885	1982	2129	2286	2501	2702	2832	2954	2963	3193	3432	3644	3722	
Швајцарија	2563	2730	2844	2981	3073	3221	3428	3673	3777	3936	4015	4150	4469	4930	5144	5344

Извор: ОЕЦД, 2011¹⁷¹⁷Табелата е адаптира за потребите на овој труд вклучени се само Европските земји во период од 1995 до 2011 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/42/48304068.xls>

Погоре прикажаните табели укажуваат на постојаниот раст на трошоците во доменот на здравство. Независно од економската моќ на државата или пак од моделот на социјалната политика на кој припаѓа, секоја следна година значи и повисоки трошоци. Трошоците во здравството се земени само како пример. Анализите на социјалните држави укажуваат постојан пораст на трошоците во сите домени на социјалната политика. Затоа реформите се неопходни. Изготвувањето на проекти и обезбедувањето на средства за нивна реализација за намалување на расходите и промена на политиката се единствен начин за подобрување на состојбата во институциите на социјална благосостојба. Растот на трошоците се повеќе ги отвара „вратите“ за меѓународните институции, вклучувајќи ги и ММФ и СБ, за да бидат дел од актерите кои ќе креираат нова социјална политика или ќе ја трансформираат постоечката.

1.7 Заклучок

Главна цел на ова истражување е да се покаже влијанието на Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика во Европа и Македонија. Доколку сакаме да добиеме податоци кои би биле точни и проверливи а истовремено да ги потврдат или отфрлат поставените хипотези неопходно е да се направи соодветен избор на метод/пристап преку кој ќе се направи анализа на влијанијата врз социјалната политика. Односно при проверка на хипотезите може да се повикаме на следните пристапи: глобализација, историски институционализам, трансфер на политика, зависност од насоката и преку социјалните расходи. Повикувајќи се на некој од нив ќе успееме да добиеме одговор за случувањата во социјалната политика, конкретно во ова истражување за пензискиот систем, здравството и образованието. Предностите и недостатоците како и целта на секој од нив се претставени во табела бр.5, додека пак дел од методите/пристапите ќе бидат искористени и за потребите на истражувањето.

Табела бр.5 Цели, предности и недостатоци на методите/пристапите при анализа на реформите во социјалната политика

Метод/пристап за анализа на влијанијата врз соц. политика	Цел	Предност	Недостаток
Глобализација	Начин на ширење на информации, стратегии и цели политики но и проблеми кои произлегуваат од нејзиното присуство	Размена на искуства и решенија на постоечките проблеми во соц. политика	Спроведување на глобални политки кои не одговараат на секоја земја
Историски институционализам	Потенцирање на важноста на институциите за развој на политика и постојано повикување на истата при развој на одредена реформа	Континуиран развој на политика која подолг период ја негува определена институција	Отежнато воведување на новитети кои ги предложуваат други креатори и актери во политиката
Трансфер на политики	Превземање на сегменти или цели политики на определна држава која се покажала како успешна во решавањето на предизвиците со кои се соочува	Превземање на политика која се покажала како ефикасна и ефективна во решавањето на тековните проблеми	Постоење на можност превземената политика, реформа, регулатива да не се вклопува со постоечката состојба во земјата
Зависност од насоката	Тенденција на минатото или традиционалната практика да продолжи и во сегашноста иако се достапни подобри алтернативи во определена политика	Надградување на веќе постоечка политика и заштеда на средства за создавање на нова која не гарантирала успех	Конзервативност и неможност да се развиваат нови политики, реформи кои можеби би биле поуспешни
Социјални расходи	Мерлив показател за тоа како се рефлектира социјалната политика во своите домени	Можност за приказ во бројки на резултатите од постоечките активности во соц. пол. но и од спроведените реформи	Ја потврдува или негира потребата од реформа но не ја посочува промената која треба да се спроведе

Извор: Сопствени пресметки/анализи

Втор дел: Реформи во пензискиот систем предложени од Бретон-Вудските институции

Трендот на зголемување на процентот на старо население а намалување на активната работна сила вклучена на пазарот на труд стимулира промени во пензискиот систем како во Европа така и во Македонија. Зголемувањето на трошоците исто така алармираат за промени на Законот за пензиско осигурување и на пензискиот систем воопшто. Реформите вообичаено се случуваат под мониторинг на меѓународните институции, најчесто се следени од Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. Всушност тие се и најголемите кредитори на проектите кои се однесуваат на пензиските системи. Државите побаруваат средства од Бретон-Вудските институции за да реализираат реформи а тие пак бараат исполнување на определни услови пред да одобрат средства на земјата позајмувач.

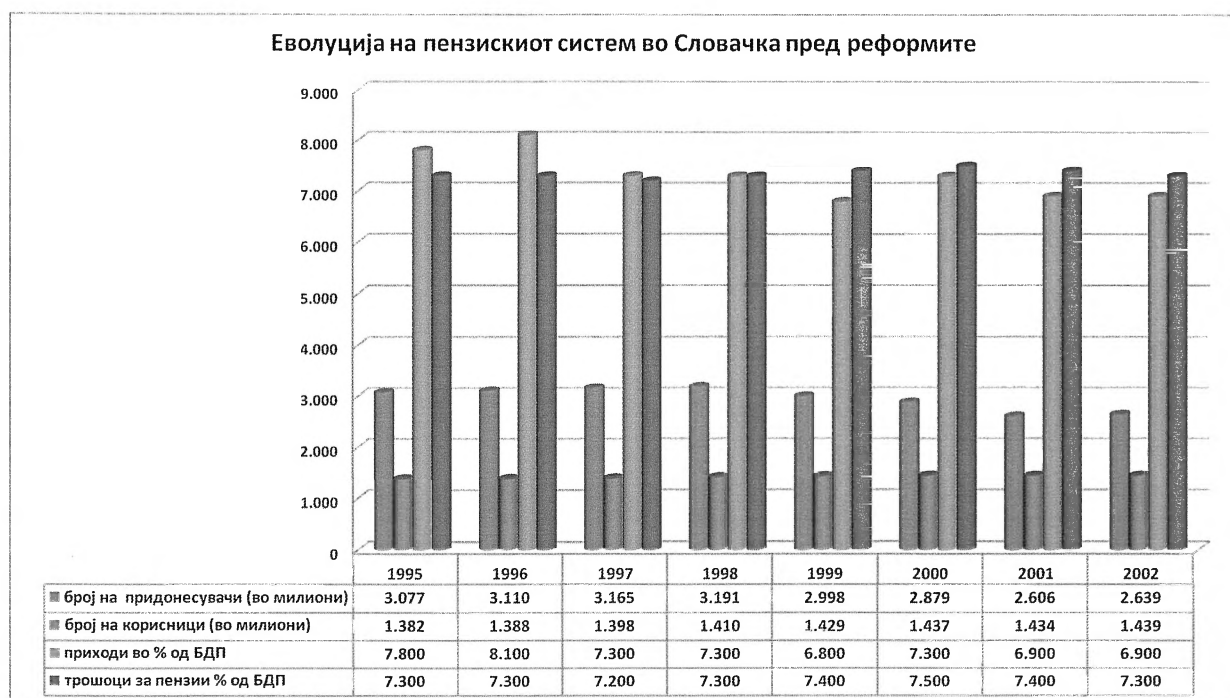
Старењето на населението е процес кој е присутен во цела Европа независно од економската моќ на државата. Појавите кои иницираат промени на пензиските системи се се поприсутни, но колку една држава е моќна да одговори на предизвиците во овој систем е сосема друго прашање. Реформите се задолжителни во доменот на пензии, а кој ќе биде нивни креатор е индивидуално за секоја земја. Каква е врската на Бретон-Вудските институции со реформите во пензискиот систем на земјите на Европа вклучувајќи ја и Македонија ќе може да забележаме од реформите кои ќе бидат подолу изнесени за определени европски земји.

2.1 Словачка и пензиските реформи предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Зголемениот број на невработени по реструктурирањето на претпријатија во периодот на транзиција како и целокупната економската транзиција на Словачка влијаела на фискалниот биланс на пензискиот систем. Во 1999 година пензискиот

систем генерирал прв дефицит и иницирал потреба од трансфери од Буџетот на Владата. На долг рок, дефицитот на пензискиот систем како удел од БДП бил проектиран да се зголеми доколку не се иплементираат соодветни реформи.

Графикон бр.2 *Еволуција на пензискиот систем во Словачка во бројки пред реформите*



Извор:Slovak Republic: Pension policy reform note, 2004 ¹⁸

Графиконот бр. 2 ја претставува реалната слика на осигуреници и пензионери како и приливот и одливот за пензии. Проследената еволуција на пензискиот систем на Словачка во бројки алармира за промени во овој домен бидејќи дефицитот би се рефлектирал на целата социоекономска состојба на државата. Пристапот до меѓународните фондови на оваа земја ќе стане многу поголем во 2004 година кога таа ќе го добие статусот земја членка на Европска унија. Всушност тогаш и проблемите на Словачка ќе се претстават транспарентно и ќе започне изработка на проекти кои би требало да бидат решение за постоечките проблеми.

¹⁸ http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1142535808399/2329423-1142535860520/SlovakRepublic_PensionPolicyReformNote.pdf

Словачка по согледувањето на проблемите изготвува проект во кој се вклучени и промените во пензискиот систем кој имал за цел создавање модерен, ефективен и ефикасен систем на социјална заштита преку:

- ✓ дизајнирање на мулти-столбен пензиските систем;
- ✓ подобрување на собирањето и администрација на социјалните придонеси и
- ✓ зајакнување на институционалниот капацитет во доменот на пензиите.

Проектот ги поддржувал плановите на Владата за пензиските реформи, преку подобрување на политиките и менаџментот на системот на социјална заштита. Подобрување на квалитетот на пензиските реформи, зголемување на согласноста за социјалните придонеси, подобрување на ефективноста на администрацијата за социјални придонеси како и подобрување на имиџот на институциите за социјално осигурување се само дел од активностите во проектот.

Дизајнирањето на повеќестолбниот пензиски систем е направено со обемна техничка помош-преку консултанти и персонал на Светска банка. Реформскиот процес започнал со промени на pay-as-you go системот. Како одговор на постепено зголемување на животниот век, за пензионирање возраста била постепено зголемувана до 62 години и за мажи и жени. Тоа ќе го намали просечниот период од корист за висината на стажот за во пензија и со тоа ќе се намалат вкупните средства кои се потребни за исплата на пензии. Односно бидејќи како услов ќе се постави возраста а не само годините во кои придонесувале за пензија граѓаните нема да даваат посебно значење на плаќањето на придонеси за пензии. Овие промени се важни поради тоа што ќе придонесат за создавање на фискален простор неопходен за воведување на втор столб за капитално финансирање, се со цел вработените да бидат стимулирани да плаќаат придонеси.

Со реформите во 2004 година (имплементирани во 2005 година) дозволено е работниците да изберат да инвестираат дел од нивниот придонес во приватно управувани пензиски фондови. Придонесите на поединецот заедно со инвестираната заработувачка на индивидуалната сметка ќе ја дополнуваат јавната пензија. Во замена за намалувањето на придонесот за јавниот систем, во иднина користа обезбедена од

страна на јавниот систем ќе биде намалена за половина. Девет поени од вкупната стапка на придонеси биле доделени за приватните сметки. Затоа што малку помалку од една третина од придонесот бил пренасочен на приватни сметки во замена за 50% намалување на идните јавни пензии, воведувањето на оваа реформа на долг рок ја подобрува фискална одржливост на јавниот пензиски систем. На краток рок состојбата била поинаква. Затоа што приходите на јавниот систем се намалени од пренасочување на некои придонеси за приватен систем, додека бројот на тековните пензионери останува фиксен во јавниот систем, сеуште се очекувало дефицит на средствата за пензии.

Во 2005 година бил воведен и третиот доброволен столб. Истовремено со развојот на повеќестолбниот пензиски систем се спроведуваат и реформи за подобрување на наплатата и администрацијата на социјални придонеси.

Модернизацијата на институциите од пензискиот систем со информатичка технологија треба да ги поедностави процедурите за плаќање на придонеси и да се подобрат капацитетите за ревизија. Информатичката (ИТ) инфраструктура требало да обезбеди ефективна и ефикасна испорака на услуги, како и да се создаде индивидуализирана евиденција за поддршка на функционирањето на капитално финансирање.

Следејќи ги реформите во пензискиот систем на Словачка може да констатираме дека реформите кои се случуваат таму наликуваат на реформите во пензискиот систем на Хрватска и Македонија кои исто така ќе ги анализираме. Техничката помош и средствата се од страна на меѓународните институции и во трите земји. Влијанието на Бретон-Вудските институции во креирањето на нова „условувачка“ политика во овој домен е забележителна. Бидејќи Словачка е земја која економски не е доволно моќна помош бара и добива од други чинители но со тоа и ја „плаќа“ цената за нивното користење.

2.2 Хрватска и пензиските реформи предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Хрватска е земја која нема да биде поштедена од проблемите во пензискиот систем пред се од порастот на трошоците за исплата на пензии. Анализирајќи ја од поствоениот период во деведесетите години на минатиот век оваа земја постојано бележи пораст на трошоците, дополнителна причина ќе биде и распадот на Југославија и нерешените проблеми кои произлегле од тој процес. Пензискиот дефицит се појавува во период кога Светската банка водела меѓународна кампања за приватизација на пензискиот систем. Владата се приклучува на оваа кампања со тоа што решава да ја реализира. Тоа било период кога Хрватска немала пристап до меѓународните финансиски пазари па затоа намалувањето на дефицитот зависел од помошта (кредитите) од меѓународните финансиски институции. На Меѓународната конференција за пензискиот систем која се одржала во Опатија, во ноември 1995 година организирана од страна на хрватската Влада, Светската банка и Институтот Исток-Запад, Владата најавила промени и воведување тростолбен пензиски систем.¹⁹

Промените во доменот на пензиите во Хрватска биле неопходни. Јавниот пензиски систем кој се темелел на интергенерациската солидарност и во голема мера се финансирал од придонесите уплатени од вработените започнал да влегува во длабока криза, бидејќи постоечките придонеси во буџетот за пензии не можел во целост да ги финансира пензионерите. Како резултат од тој дефицит Владата била принудена да бара долгорочни решенија но и средства за исплата на пензиите. Извори за потребните средства биле трансферите од државниот буџетот или задолжувањето на домашниот и странскиот финансиски пазар. Причините за потешкотии во пензискиот хрватски систем може да се сместат во две групи: демографски и системски.

Демографските причини се изразуваат преку феноменот стареење на населението кој е присутен во сите земји со средни приходи како и во развиените земји. Карактеристики на овој феномен се:

¹⁹ За реформите кои произлегуваат од Меѓународната конференција пишува Puljiz V. Поопширно за промените може да се прочита на <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/698/657>

- ✓ зголемување на процентот на население постаро од 65 години кое се должи на зголемениот животен век а намалување на бројот на раѓања;²⁰
- ✓ намалување на бројот на популација која е на работоспособна возраст и намалување на вработеноста;
- ✓ влошување на соодносот на лица кои плаќаат придонеси и пензионери и ниска воспоставена законска возраст за одење во пензија и за предвременно пензионирање (законски, околу 60 години за мажи и 55 за жените, но вистинската просечна возраст за пензионирање била многу помала, па дури и за околу 5 години);
- ✓ голем број на случаи на предвременно пензионирање поради можноста да се постигне старосна пензија без оглед на возраста;
- ✓ широко применување на дефиницијата за инвалидност, која е и причината зошто многу луѓе добивале инвалидска пензија;
- ✓ зголемувањето на бројот на повластени пензии, кои се обично поврзани со некоја дејност или професија (на пример, пензија им се доделува на значително помалку години на осигурување и плаќање придонеси);
- ✓ значително намалување на бројот на осигурени лица поради затворање на претпријатија и ограничени можности за вработување.

Присуството на овие појави во пензискиот систем во Хрватска и општо во сите земји во Европа и светот ја нарушуваат меѓугенерациската солидарност, принципот на кој се темели пензиското осигурување. Плаќање на пониски придонеси во минатото од страна на сегашните пензионери кои примаат поголема пензија, неможноста да се израмнат средствата од придонесите со оние кои се потребни за исплата на пензии и целосно трошење на парите од придонеси за моменталните пензионери, меѓугенерациската солидарност ја прават нестабилна. Хрватската Влада започнува да

²⁰ Во 1991 год. процентот на население изнесувал 11,9 од вкупното население а во 2001 година пораснал на 15,7% а се очекува во 2051 година да изнесува 25-32%(Според Хрватскиот државен завод за статистика) www.dzs.hr

размислува за промени, собира искуства и бара помош од меѓународните институции односно Бретон-Вудските.

Графикон бр.3 Бројот на осигуреници и пензионери во Хрватска во период 1980-2010 година



Извор: Vejaković, 2011²¹

Графиконот бр.3 го претставува движењето на бројот на осигуреници и пензионери во период од 1980 до 2010 година. Од него може да се забележи брзото растење на бројот на пензионери додека пак опаѓање на бројот на осигуреници. Овој

²¹ Графиконот е изготвен од Хрватскиот завод за пензиско осигурување а за потребите на овој труд е превземен од Vejaković, P. *Mirovinski sustav u RH - problemi i perspektiva*. <http://www.ijf.hr/upload/files/file/AMS/zbornik.pdf>

графикот укажува на потребата од промени а воедно и ги оправдува сите чекори направени од Владата и меѓународните институции.

Реформите на пензискиот систем од 1999 година означуваат радикални промени на условите за остварување и утврдување на правата за пензиско осигурување врз основа на генерациска солидарност (прв столб), а од 2002 година воведени се и задолжителното и доброволното пензиско осигурување врз основа на индивидуалните заштеди (вториот и третиот столб).

Во пензиското осигурување на Хрватска, кое се темелело на меѓугенерациска солидарност, биле направени следниве промени во однос на претходниот пензискиот систем:

- ✓ постепено, во периодот 1999-2008 година, зголемување на старосната граница за право на пензија и за предвремено пензионирање за 5 години;
- ✓ воведување нова дефиниција за инвалидност/попреченост;
- ✓ воведена нова формула за пресметување на пензиите, еднакви за сите, без оглед на полот;
- ✓ воведување на најнискиот износ на пензија, без оглед на висината на приходот на корисниците и
- ✓ определување на максималната пензија во согласност со новата пензиска формула. (Bejaković, P. Стр.6)²²

Реформите кои се спроведувале во Хрватска може да се поделат во неколку фази. Првата фаза на реформи имала за цел да ги намали трошоците за пензии кои започнале да претставуваат проблем и оптоварување на државниот буџет. Всушност горе посочените реформи припаѓаат на оваа фаза означена како период на мали реформи. Втората фаза односно периодот на големи реформи во пензискиот систем означувал промени во законската регулатива во доменот на пензии. Една од клучните пензиски реформи, тростолбното пензиско осигурување, е дефинирана од страна на Законот за пензиско осигурување. Биле усвоени и Законот за задолжителни и

²² Bejaković, P. *Mirovinski sustav u RH - problemi i perspektiva*.

<http://www.ijf.hr/upload/files/file/AMS/zbornik.pdf>

доброволни пензиски фондови и Законот за пензиски друштва за осигурување и исплата на пензии врз основа на индивидуалните капитализирани заштеди кои во суштина се уште еден начин за регулирање на пензиско осигурување (приватните осигурителни компании, капиталното финансирање, придонеси и лични сметки, пензиски заштеди). Хрватска не е креатор на овие промени таа всушност е реализатор на понудените решенија за проблемите од страна на Бретон-Вудските институции.

Промената на законите за пензии означувале создавање на три столба на пензиско осигурување. Првиот столб- задолжително пензиско осигурување ги зачувува тековните принципи на дистрибуција и меѓугенерациска солидарност. Овој столб ја гарантирал сигурноста на пензионерите и осигурените лица постари од 50 години, а оние помеѓу 40 и 50 години кои не се одлучиле за вториот столб исто така остануваат правото на пензија да го остварат во првиот. Сите останати осигуреници се опфатени и со вториот столб на пензиско осигурување.

Вториот (задолжителен) столб се темели на индивидуалните капитализирани заштеди на пензиски придонеси. Сите осигуреници помлади од 40 години но и оние помеѓу 40 и 50 години кои доброволно се одлучиле за него се опфатени со истиот. Осигурените лица кои се осигурани во вториот ги искористуваат придобивките од двата - првиот и вториот столб.

Третиот столб на пензиско осигурување како и вториот се темели на капитално финансирање но и на одредени придонеси на личните штедни сметки. Сепак овој столб за разлика од претходниот е доброволно пензиско осигурување. Тоа ги обезбедува само оние луѓе кои сакаат и можат да си дозволат дополнително осигурување. Секој учесник поединечно одлучува за висината на заштедата и за периодот на штедење/осигурување.

Реформите што се случувале требало да обезбедат поголема социјална сигурност која зависела од тековното плаќање на придонеси и генерациска солидарност. Пензиската реформа истовремено требало да придонесе за модернизација на економијата, особено финансискиот сектор, но исто така, да донесе други позитивни резултати, како што се намалување на сиромаштија и обезбедување социјална благосостојба.

Финансиската одржливост на пензискиот систем зависи од способноста на националната економија да го одржи одреденото ниво на трошоци за пензија. Реформата сама по себе не претставува лек за кризата на пензискиот систем а уште помалку за кризата на вкупната економија, но таа е инструмент за прилагодување на пензискиот систем со стандардите на пазарната економија, глобализацијата и интеграцијата во Европа. Реформите во Хрватска во делот на пензиското осигурување придонеле за финансиска стабилизација на пензискиот систем и негова усогласеност со неповолниот економски и демографски развој на настаните.

2.3 Македонија и пензиските реформи предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Македонија не е имуна на влијанијата на факторите кои ја иницираат потребата од реформи во пензискиот систем. Бидејќи таа е земја која финансиски не е доволна моќна мора да обезбеди средства пред да започне реализација на било какви промени во доменот на пензии. Затоа за реализација на конкретни проекти побарува кредити од СБ или ММФ. Задолжувањето на државата се забележува уште во деведесетите години на минатиот век. Одобрувањето на средства за кредит секогаш значело и реформи во одредена област.

Кредитот одобрен од Светска банка во 1998 година содржел компонента која се однесувала на реформи во пензискиот систем. Главната цел на оваа компонента било да се реформира прескапиот јавен *pay-as-you-go* пензиски систем а со тоа и да се намали големиот финансиски товар на пензискиот фонд. Пензиските трошоци биле меѓу највисоките во регионот првенствено поради високите Заменски стапки (просечната пензија со просечната плата) и великодушната подобност.

Првата транша од прилагодувачкиот кредит на социјалниот сектор условила исполнување на определени барања пред Банката од страна на Владата. Владата превзела неколку чекори за да се измени законот за пензии, вклучувајќи ги и намалувањата на максималната и минималната пензија и зголемување на старосната граница за пензионирање. Владата исто така назначила Комитет за пензиски реформи

кој изготвил акциски план за намалување на финансиските барањата на јавниот систем и воведување финансиска пензиска шема. Истовремено таа потпишала согласност за промени во пензискиот систем, односно проект за техничка помош кој би значел продолжување на обезбедувањето поддршка за реформска програма преку техничка помош и со финансирање на кампањи за информации од јавен карактер. Техничката помош од Светска банка со поддршка на јапонски грант се состоела од обука за моделирање на јавен пензиски фонд со што се овозможило извршување на симулации за влијанието на различни комбинации на јавниот и приватниот систем на пензиски фонд на приходи и расходи. Врз основа на оваа активност се дошло до заклучок да се воведат задолжителен приватен пензиски столб, кој бил условен со втората транша. Останатите услови на втората транша биле усвојувањето на измените и дополнувањата на Законот за пензиското и инвалидското осигурување што требало да значи менување на придобивките и критериумите за да се подобри бонитетот на јавниот систем и да ги дефинира основните критериуми за задолжително финансиран пензиски систем кој требало да се воведат во 2001 година со цел подобрување на одржливоста на пензискиот систем. Сите измени и дополнувања биле усвоени на 22 март 2000 година и со тоа се случуваат промени во пензискиот систем иницирани од Светска банка. Дел од измените биле:

1. зголемување на возраста за пензионирање од половина година секоја година до 63 за жени и на 65 за мажи;
2. возраста единствен, ексклузивен услов за пензионирање (елиминирање на други опции за предвремено пензионирање) и определување на минимум број години на плаќање придонеси;
3. индексација на пензиската основа за сите идни придонеси за колку помалку би била од порастот на платите;
4. намалување на стапката за акумулирање на пензиската основа која се користи за одредување на јавната пензија. Пресметковната стапка на сите идни пензиски права за мажите да бидат рамна стапка од 1,8% годишно и 2,1% годишно за жени, со што се намалува заменска стапка. За да стигнат до 80% заменска стапка, и жените и мажите ќе треба да работат подолго, и

затоа, оваа промена ја намалува желбата на луѓето да се пензионираат порано и

5. да нема зголемување на стапката на придонесот.²³

Пензиските реформи значително ќе доведат до подобрување на финансискиот статус на пензискиот фонд. Во прилог е заложбата на Владата да го одржи темпото на реформската агенда, а еден од главните фактори што придонесува за одржливост на проектот е континуирана инволвираност на Банката и посветеност на Владата да обезбеди програма за стабилизација како би останала на вистинскиот пат преку политички дијалог и тековни операции во социјалниот сектор.

Во текот на имплементацијата, проектот бил редовно следен од претходно доделена екипа од страна на Светската банка, се регистрирале сите актуелни проблеми заедно со македонскиот тим и постојано се усогласувале и барале решенија за настанатите непланирани околности. Светската банка преку својот тим спроведувала редовни мисии на проектот.

Влијанието на Светската банка врз реформите во пензискиот систем се забележуваат и преку условите кои ги наметнува за исплата на парите доделени за реализација на проекти. Така средствата од кредитот за реализација на погоре посочените реформи биле поделени во две транши и секоја транша била ослободена откако биле исполнети определени услови.

Првата транша од кредитот била пуштена откако се исполнети следниве услови :

- ✓ нема зголемување на заостанатите долгови во пензиските исплати од нивото на таквите долгови како на 15 април 1998 година;
- ✓ Законот за изменување и дополнување на пензиското и инвалидското осигурување да е усвоен со што минималната и максимална пензија да се намалени и
- ✓ назначување на Комитет за развој на финансиски пензиски шеми.

²³ World bank, Implementation completion report on a credit in the amount of SDR 21.6 million (US \$ 29 million equivalent to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for a social sector adjustment credit, 2000. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/19/000094946_00121301482674/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Втората транша пак била исплатена по измената и дополнувањето на законот за пензии, односно по:

- ✓ продолжувањето да се зголемува возраста за пензионирање за мажите и за жените надвор од границите на Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, Законот бр. 80/93;
- ✓ пензионирање врз основа на возраст и на минимален број години на плаќање придонеси;
- ✓ намалување на стапката за акумулирање на пензиската основа која се користи за одредување на јавните пензии;
- ✓ да не се зголеми стапката на придонесот;
- ✓ детален финансиски план доставен до Банката за воведување задолжителен приватен пензиски столб по завршувањето на симулациите за влијанието на различни комбинации на јавните и приватните системи на пензискиот фонд, приходите, расходите, стапките на придонесите и пензискиот долг врз основа на економските, финансиските и демографските сценарија и
- ✓ спроведена јавна информативна кампања за едукација на населението за пензиско- политичките прашања.²⁴

Влада исполнувајќи ги условите за доделување на кредитот од страна на Светска банка всушност врши реформи во пензискиот систем. Идеите ги дава Светската банка а Владата само ги спроведува и со тоа ја менува социјалната политика во доменот на пензиите.

Насоката во која ќе се движат реформите во следниот период зависат од тоа колку државата ќе побарува кредити од Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. Бидејќи промените кои се случуваат на светско ниво не ја заобиколуваат Македонија, нашата држава бележи постојан раст на бројот на старото население-

²⁴ World bank, Implementation completion report on a credit in the amount of SDR 21.6 million (US \$ 29 million equivalent to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for a social sector adjustment credit, 2000. Стр.16 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/19/000094946_00121301482674/Rendered/PDF/multi_page.pdf

корисници на пензија а намалување на бројот на вработени лица кои всушност оставруваат средства за исплата на пензиите. Меѓугенерациската солидарност сеуште постои иако пензискиот систем постојано е изложен на реформи.

Влијанието на Бретон- Вудските институции се чувствува постојано, нивното „условување“ завршувало со исполнување на условите за добивање финансиска или техничка помош. Временските рамки за спроведување на проектот за кои се побарани средства може да се пролонгираат или пак да постои дополнителен проект за завршување во целост определена реформа. Така во 2004 година следувал проект односно побарување на кредит кој имал за цел:

- ✓ подобрување на долгорочна одржливост на пензискиот систем преку зголемување на неговата ефикасност и транспарентност, развој и јакнење на институционалните и административните капацитети, вклучувајќи и подобрена администрација на пензиските придонеси и надоместоци и
- ✓ подобрување на ефективноста, ефикасноста и насочувањето на програмите за социјална заштита преку зајакнување на институционалниот капацитет за регулација и управување и подобрување на администрацијата на паричните надоместоци и социјални услуги.

Кредитот наменет за администрација на пензискиот систем кој изнесувал (US\$ 8.640.000) бил насочен кон реформа на пензискиот систем која би значела долгорочна одржливост на системот преку подобрување на администрацијата и ефикасноста на постоечките институции на пензискиот систем, зголемување на ефикасноста и ефективноста во собирање на пензиски придонеси преку воведување на месечен придонес за пензија, водење евиденција на индивидуална основа и подобрување на јавните знаења за пензискиот систем со масовна едукација на јавноста преку кампања.

Воведувањето на тростолбниот пензиски систем исто така е една од многуте реформи во доменот на пензии. Причината за негово креирање и развивање е иста како и кај претходните две земји. Меѓународните актери своето искуство го промовираат и во Македонија и претставуваат двигатели на овој голем чекор во пензискиот систем.

Доколку би се вратиле со сеќавањата во период за кој се зборува погоре сигурно ќе констатираме дека тие реформи вистина се случувале, иако не сме биле

свесни зошто, како и со кои средства се реализирале. Граѓаните сигурно тие промени не ги врзувале со меѓународните институции. За секоја реформа била посочена Владата со своите институции односно сите позитивни и негативни страни од реформите биле и сеуште се препишуваат на актуелната Владата во периодот за кој се зборува.

2.4 Заклучок

Стареенето на населението е клучно прашање во многу развиени и земји во развој. Подобрувањето на квалитетот на живот и развојот на медицината го продолжуваат животниот век на луѓето додека пак промените во културата и вредностите во општеството водат кон помал број на деца. Овие промени го зголемуваат учеството на пензионерите кои треба да бидат поддржани преку пензискиот систем а го намалуваат бројот на лица кои придонесуваат средства во касата на пензискиот систем. Пензијата во посиромашните земји е претставена како тампон против сиромаштијата. Според извештајот на Светска банка од 2005 година отстранување на пензиите двојно би ја зголемило стапката на сиромаштија во Македонија бидејќи проширените домаќинства често се во зависност од пензиски приход. Креаторите на политики секогаш треба да ја имаат во предвид таа појава и да гарантираат стабилен пензиски систем кој би обезбедувал пензии кои би биле на соодветно ниво на приход за живот по пензионирање. Земјите водени од фактот дека одложувањето на реформите само ќе ја зголеми големината на промена која ќе биде потребна пристапуваат кон изработка на проекти и консултации со меѓународните институции како соодветно би одговориле на појавите.

Најчесто решение за стареењето на населението и влошената финансиска состојба на буџетот за пензии е зголемувањето на возраста за пензионирање. Таа реформа се вбројува меѓу првите во истражуваните земји.

Глобализацијата пак го намалува суверенитетот на државата-нација во економска и социјална сфера. Претпријатијата и финансиските субјекти вршеле и сеуште вршат постојан притисок за да се намалат трошоците за работна сила, а со тоа и намалување на придонесот за пензија. Затоа фаворизирањето на пензиски шеми во

кои товарот за финансирање на пензии е на осигуреникот постојано се приоритет. Системот на капитализирани индивидуални заштеди, без разлика дали на задолжителна или на доброволна основа, е она што се пропагира во земјите кои се анализирани. Реформите кои се спроведуваат во Словачка, Хрватска и Македонија за главна цел имаат намалување на трошоците на пензиските фондови кои се јавно финансирани (првиот пензиски столб) под надзор на меѓународните финансиски институции, првенствено од Меѓународниот монетарен фонд и Светската банка.

Светската банка секогаш се залага за диверзификација на ризикот, така што во фокусот на пензиското осигурување го поставувала постепено менување на јавните осигурувања, кои се финансираат од тековните приходи на интергенерациската солидарност, кон капитализиран пензиски систем по можност децентрализиран и приватно управуван. ММФ и СБ следејќи ја тешката долгорочна фискална одржливост на многу јавни пензиски системи и релативно слабата корелација на придонеси и идни пензии решението го посочувале во капитализираната пензија преку индивидуални осигурувања со плаќање пензиски придонеси на лична сметка. Со таквиот модел на пензиско осигурување тие сметале дека би се зголемило плаќањето на придонеси бидејќи тие средстава се од осигуреникот за него и не би имало причина да би се губела релацијата придонеси-пензија и со тоа да избере финансиска несигурност во староста. Меѓународните финансиски институции сметале дека пензиските системи треба да стимулираат економски раст и подобрување на економската и социјална состојба на државите.

Финансиските проблеми на Словачка, Хрватска и Македонија, растот на социјалните трошоци за пензии ги отвараат вратите за политиките на Бретон-Вудските институции. Можноста за промени на пензиските системи укажува на фактот дека еден систем не е непроменлив посебно ако финансиски е многу чувствителен и постојано бара начин да се решат проблемите на осигурениците и пензионери кои се директно засегнати а нивните семејства индиректно.

Недостатокот на средства и глобализацијата го овозможуваат влијанието на Бретон-Вудските институции. Колкав ќе биде степенот на влијание врз реформите зависи и од постоечката состојба на системот во една земја.

Табела бр.6 Причините, спроведените реформи, двигателите на реформи и пристап на анализа на случувањата во доменот на пензии во Словачка, Хрватска и Македонија

Земја	Причини за реформи	Спроведени реформи	Двигатели на реформите	Пристап на анализа
Словачка	Недостаток на средства за пензии; потреба од ефикасна администрација и модернизација на институциите во пензискиот домен	Дизајнирање на повеќе столбно пензиско осигурување; зголемување на возраста за пензионирање (измени на закони) и модернизација на институциите и ИТ вмрежување на базата на податоци за осигурениците и пензионерите)	Институциите на системот на Словачка, Бретон-Вудските институции, Европската унија	Социјалните трошоци
Хрватска	Нарушена меѓугенерациската солидарност; недостаток на средства за пензии; европска интеграција и др.	Менување на законската регулатива за пензиско осигурување; воведување тростолбно осигурување	ММФ и СБ (кредити и техничка помош), Владата на Хрватска (преку институциите), законските акти за пензии на ЕУ услов за членство	Социјалните трошоци
Македонија	Нестабилен буџет за исплата на пензии; стареење на населението; аспирации за членство во Европската унија	Промени на законската регулатива (зголемување на возраста за пензионирање); воведување на капитализирано осигурување (тростолбно), модернизација на администрацијата	Владата на Македонија (односно нејзините институции), ММФ и СБ (преку кредитите и техничката помош)	Социјалните трошоци

Извор: Сопствени пресметки/анализи

Прегледот на причините за реформи на пензиското осигурување, реформите, двигателите како и пристапот на анализа на реформите во доменот на пензии укажува

на фактот за присуството на ММФ и СБ во креирањето или пак спроведувањето на реформите кои во сите земји се наметнати од дефицитот на средства за исплата на пензии. Во каков облик ќе бидат промените и со каква брзина ќе се движи нивата реализација зависи од економската состојба на државата. Но несмееме да ја исклучиме и задолженоста кај меѓународните институции како значаен фактор во менувањето на социјалната политика односно пензиското осигурување и исплатата на пензии.

Трет дел: Реформи во образовниот систем предложени од Бретон- Вудските институции

Степенот на образование на популацијата на определена земја е значаен фактор за економскиот развој на истата. Вложувањето во образованието значи вложување за подобра иднина на поединецот но и општеството. Воведувањето на задолжително средно образование и модернизација на образовниот процес во нашата земја имаат конкретна цел- зголемување на конкуренцијата на пазарот на работна сила, индиректно намалување на сиромаштијата и социо-економски развој на земјата. Реформите кои се спроведуваат во Словачка и Хрватска наликуваат со оние во Македонија. Кои се промените што се случиле во трите земји во соработка со Бретон- Вудските институции и кои создале нов модел на образование ќе проследиме во овој дел од трудот.

3.1 Словачка и реформите во образовниот систем предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Постојаниот пораст на социјалните трошоци во деведесетите години на минатиот и нивниот континуиран пораст и во овој век алармираат потреба од промени во целокупната политика на Словачка. Лошиот економски развој на земјата индиректно лошо влијаел и на системот на социјална заштита, на квалитетот на живот на населението и на социјалната благосостојба воопшто. Популацијата со своето образование неможела соодветно да одговори на барањата на пазарот на трудот. Глобализацијата и брзиот развој на технологијата барале постојана доедукација но и нови програми во училишата кои би ги следеле трендовите во општеството. Потребата од изготвување на нови модели на образование кои би одговориле соодветно на предизвиците била констатирана од Владата на Словачка и токму поради тоа таа започнува да бара решенија кои би одговориле на постоечките влијанија.

Образовната политика на оваа земја најдобро може да се проследи преку активностите кои имаат за цел подобрување на квалитетот и ефикасноста на работната сила. Словачка е земја која низ призмата на невработеноста ги согледува и

недостатоците на образовниот систем затоа проектите кои биле изработувани од институциите вообичаено ја содржеле и компонентата образование но никогаш не била единствена цел во одреден проект.

Министерството за здравство и Министерството за труд, социјална политика и семејство во 2004 година побаруваат и добиваат средства од Светска банка за реализација на проект кој значел јакнење на човечките капацитети во институциите, успешно менаџирање и имплементација на ефективна политичка инфраструктура, развој на образованието, вработувањето како и социјална кохезија. Директни користници на овој проект биле менаџментот и вработените во двете министерства, но преку подобрената политика и поефикасно управување индиректно требало да има корист и голем процент на словачко население кое ги користело програмите и политиките водени од овие две министерства. Во овој дел од трудот анализата е насочена кон реформите во образовниот систем но бидејќи станува збор за заеднички проект на две институции кои содржи реформи и за друг домен од социјалната политика а е поврзан и со промените во истражуваниот домен проектните активности ќе се разгледуваат во целина. Словачката Влада сметала дека соработката и паралелниот развој на двете министерства ќе придонесе за соодветен одговор на појавите кои иницираат промени и кои укажуваат на потребата од вклучување на ММФ и СБ за да соодветно се одговори на истите.

Проектните активности кои го сочинувале проектот за техничка помош и развој на човечките ресурси биле поделени во три компоненти и тоа:

Компонента 1: Креирање на рамка на политичкиот капацитет. Целта на оваа компонента е создавање политичка рамка во која врз основа на докази се креира политиката, дизајнот и имплементацијата на компонентите на реформите во двете министерства и придружните институции кои исто така би можеле да бидат координирани. Оваа компонента содржела две подкомпоненти:

- ✓ меѓуинституционално оценување - кое имало за цел обезбедување на консултантска служба за да се процени моменталната институционална поставеност и протокот на информации за креирање политики и имплементација во двете министерства, како и развивање на конзистентни

и одржливи стратегии за зголемување на техничкиот капацитет за дизајн, имплементација, како и следење на реформите, и

✓ проектна координација и одржливост- оваа поткомпонента означувала создавање на Проектна единица за координација и стратегии за да се обезбеди одржливост на реформите кои се случуваат во тој период.

Компонента 2: Инвестиции во човечки ресурси. Целта на оваа компонента е постигнување значително подобрување на квалитетот на човечките ресурси кои се достапни за креирање политики и нивна имплементација во двете учеснички министерства и придружните институции, преку зголемување на капацитетот на постоечкиот персонал, надолнет со стратешки кадар. Оваа компонента исто така содржи две подкомпоненти:

✓ унапредување на системот на управување со човечки ресурси преку анализа на слабите и јаки страни на постоечките човекови ресурси во двете министерства, како и развој на предлози за нивно подобрување и

✓ обука на персоналот и негов развој преку консултантски сервис кој требало да вклучува развој и имплементација на конкретни планови за обука.

Компонента 3: Градење и надградба на институционални капацитети. Целта на оваа компонента е да се креира и имплементира интегрирана политика за управување со структурите на системот во двете министерства и придружните институции. И оваа компонента ја сочинуваат две подкомпоненти:

✓ формулирање на политика-користење на консултантски услуги со цел подобрување на креирањето на политиката, вклучувајќи го и развојот на важни национални социјални и образовни акциони планови и извештаи и

✓ подобрување на базата на информации за социјална политика, формулација, мониторинг и евалуација. Оваа поткомпонента означувала со поддршка на консултантските услуги идентификација на области во кои недостасувале важни податоци, давање на предлози за подобрувања/

промени во собирање на податоци во системите, како и идентификување на потребите за обука на вработените.²⁵

Со реализацијата на сите горе посочени проектни активности во доменот на образование се очекувало создавање на човечки ресурси кои се способни да ги перципираат потребите во образовниот систем, да изготват стратегии и акциони планови за понатамошниот развој на образованието кое соодветно би одговорило на потребите во општеството и би овозможило економски развој на државата.

Словачка е земја која има за цел целосна покриеност на населението со образовниот систем. Активностите кои би значеле инклузијата на ранливите групи во образованието се забележителни а доволен доказ за тоа се проектите изготвени во соработка со меѓународни организации кои се насочени кон инклузија на Ромите. Декадата на Ромите и во оваа земја се почитува и се реализираат голем број на активности по тој повод. Поголемиот процент на образовано население требало да значи и негова поголема вклученост на пазарот на трудот а со тоа и намалување на социјалните трошоци. Затоа овозможувањето на образование на секој поединец било приоритет на оваа земја. Соработката со меѓународните институции, независно дали било преку техничка помош или кредитирање, требало да креира модели на образование кои се во согласност со тековните потреби во земјата и општеството а наложени пред се од процесот на глобализација.

На национално ниво Словачка изготвува конкретни цели кои се однесувале на образованието на возрасните но и со кои се очекувала позитивен развој на образованието воопшто а со тоа и на државата во целост. Приоритетите кои Владата преку своите институции ги поставува се следниве:

- ✓ подготовка и прифаќање на поединецот за постојано менување согласно потребите на пазарот на трудот и развој на клучните компетенции на неговата/ нејзината личност (стручна подготовка, јазична подготовка, користење на информатичките технологии);

²⁵ World bank, (2009), *Implementation completion and results report on a loan in the amount of euro 5 million (US\$ 6.4 million equivalent) to the Slovak Republic for a human capital technical assistance project*, стр. 3
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/03/03/000333038_20100303011854/Rendered/PDF/ICR122900P09271IC0disclosed03111101.pdf

- ✓ зголемување на важноста на неформалното образование и неформалното учење и нивните спојувања со формалното образование, евалуација на квалитетот на неформалното образование во однос на признавањето на резултатите од образованието;
- ✓ поголема диференцијација на целните групи, подобро таргетирање на програма за едукација, поголема флексибилност на образованието;
- ✓ зголемување на мотивацијата на вработените и работодавците да учествуваат во образованието и одредбите кои се однесуваат на него;
- ✓ ширење на информации во врска со степенот на образование и пронаоѓање на вработување;
- ✓ промоција на нови форми на образование кои се темелат на употребата на модерни технологии со акцент на активно учество на ученикот во овој процес;
- ✓ овозможување на спроведување на образование на возрасни во системот на образование, со цел зголемување на квалитетот и ефективностa на лицата;
- ✓ дефинирање на статусот на возрасни едукатори, нивното образование, евалуација на квалитетот на нивните активности, професионален развој;
- ✓ акцент на оценувањето и признавање на резултатите од образованието, дизајн на националните критериуми за квалификација и нивната поврзаност со меѓународно признавање на резултатите од образованието (трансфер на кредити);
- ✓ користење и промоција на размена на искуства врз основа на интензивни контакти, кои се олеснети од страна на веќе постоечките структури и
- ✓ зголемување на финансиската поддршка за образование на возрасни и диверзификација на ресурси.²⁶

²⁶ The Ministry of Education of the Slovak Republic, (2008), *The development and state of the art of adult learning and education*, стр. 16

http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/National_Reports/Europe%20-%20North%20America/Slovakia.pdf

Влијанијата кои иницираат потреба за реформи во образовниот систем не ја одминале и Словачка. Глобализација, менувањето на структурата на население, забавениот економски раст се дополнителна причина за размислување на Владата за промени во моделите на образование, за соработка со меѓународни институции и нивно овозможување да бидат дел од креаторите на реформите во овој домен.

3.2 Хрватска и реформите во образовниот систем предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Социјалните бенефиции на образованието, посебната синергијата помеѓу образованието и промовирање на добра клима за инвестирање, претставувале примарен мотив за јавно финансирање на образованието во Хрватска. Подобрување на инвестиционата клима се сметало дека оди рака под рака со подобрување на човечкиот капитал. Добивање на квалификувана работна сила било од суштинско значење за фирмите да создадат нови и попродуктивни технологии. Но јавното финансирање на образованието значело и големи трошоци од БДП за тој домен.

Исполнувајќи ги условите за станување полноправна членка на Европската унија Хрватска индиректно е принудена кон воведување на реформи во образовната политика. Како Хрватска напредувала кон патот кон пристапот во ЕУ, така се развивал силен консензус меѓу образовните власти и клучните заинтересирани страни дека системот барал значајни промени, како би можел да одговори на сегашните и идните потреби. Владата во јуни 2005 година одобрила развоен план 2005-2010 година. Планот посветил посебно внимание на следните постоечки состојби:

- ✓ училиштата работеле по наставните програми, кои останале во голема мера исти, уште од раните 1990-ти. Затоа се јавило значајна дупка помеѓу млади кадри со „знаење“ и очекуваните конкурентни економии;
- ✓ учество во задолжителното образование било високо, но времетраењето пак помалку отколку во другите Европски системи;

- ✓ стручното образование и обука биле лошо спроведувани поради неможноста учениците да се подготват за постојните и идните предизвици;
- ✓ неопходно било значително подобрување на високото образование;
- ✓ националните малцинства сочинуваале околу 17.000 ученици, што претставува 3% од вкупниот број на ученици во училиштата, но имале недостаток на податоци во врска со нивниот образован статус и ситуацијата;
- ✓ потребата за зајакнување на капацитетите на Министерството за наука, образование и спорт со цел значително да се развиат и имплементираат политики;
- ✓ образовната политика вообично се развивала од страна на централната администрација, но неопходно било да се промени во голема мера на локално ниво, особено во училиштата;
- ✓ за инвестиции во образованието потребна е анализа на структурата на трошоците со цел да се идентификува потенцијалната ефикасност и
- ✓ демографскиот развој резултирал со опаѓачки стапки на наталитетот и миграцијата притоа предизвикувајќи пад на вкупното население а со тоа и на намалување на посетата на настава.²⁷

Хрватска сметала дека овие забелешки не би можела сама да ги отстрани затоа побарала помош од меѓународните институции. Имено Светската банка била таа која заедно со претставниците на хрватската власт од образованието го изготвиле Развојниот план на образовниот сектор за 2005-2010 година. Светската банка заедно со ЕУ и ОЕЦД имале големи познавања за широк спектар на образовни реформи. Особено релевантно било искуство на Светска Банка со реформите во образованието во другите земји кои биле поблиску до процесот на пристапување во ЕУ. Проектот за модернизација на образованието имало за цел создавање на: одржливост, квалитет и ефикасност на образовните „услуги“.

²⁷ World bank. (2012). *Implementation completion and results report on a loan in the amount of euro 67.8 million to the Republic of Croatia for an education sector development project*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/24/000333038_20120424005913/Rendered/PDF/ICR22540Box3670disclosed04023020120.pdf

Светската банка водена од целта на Хрватска-членство во Европската унија, соработувала со Владата за да се идентификуваат пристапи со кои би се делувало и би се постигнало:

- ✓ работата на цели сектори, а не изработка на посебени проектни активности и договори;
- ✓ флексибилност за прилагодување на програмските приоритети од година во година, наместо крути проекти, шематски планови во текот на пет или повеќе години и
- ✓ надзор на суштината на политичката агенда на Владата, отколку на склучување на договори и спроведување на одделни активности.

Модернизацијата на образованието во Хрватска значело: да се подобри учењето на студентите и перформансите на системот. Среднорочна цел претставувало користењето на поширок спектар на соодветни методи во наставата и учење од страна на наставниците и учениците, и дека системот за управување (вклучувајќи развој на политика, имплементација, следење и поверенички надзор) ќе биде зајакнат.

Бенефитот од промените се очекувало да го почувствува популацијата вклучена во образованието: учениците, наставниците и останатиот персонал.

Збогатувањето на училишната практика, подобрување на мониторингот и евалуацијата, зајакнувањето на менаџментот и лидерството во образованието и поддршка на локалниот развој и иновации претставувале приоритети во образовниот систем. Преку нивната реализација всушност настануваат и промените во тој домен на социјаланта политика.

Збогатување на училишните практики. Владата имала амбициозна цел да ја промени програмата во сите училишта и фокусот на наставата да биде насочен кон активното учење, решавање на проблеми и разбирање. Овој приоритет ќе биде поддржан и со тоа ќе се забележат трансформации пред се преку спроведување на Национални стандарди за едукација што би значело подготовка на нови училишни програми, развивање на стручни знаења и вештини на наставниците. Активности кои означувале: обука за наставници, нов начин на настава и учење вклучувајќи

компјутери и софтвер, надградба на регионалните центри за обука на наставници, нови материјали во наставната програма за наставниците и грантови за училиштата значеле и реализација на овој приоритет.

Подобрување на мониторингот и евалуацијата. Воспоставување на стандардизирани, надворешно контролирани испити, односно полагање на државна матура. Матурата да стане задолжителна за сите ученици во средното образование. Проектот бил изготвен со цел да се добие поддршка за дизајнот и воспоставување на испитувањето како и логистика но и средства за поединечни тековни трошоци потребни за стартување на оваа реформа.

Средствата што биле обезбедени преку кредитот биле наменети и за поддршка на развој на политики, активности и структури. Управувањето со информациите од образовниот систем (ЕМИС) претставувало еден од новитетите во образовниот систем на Хрватска. Воведувањето на ЕМИС значело и подобрување на капацитетите на образовниот систем и тоа преку собирање, анализа, оценување и дистрибуирање на информации поврзани со учениците, наставниците и наставната програма.

Зајакнување на менаџментот и лидерството во образованието. Константираната потреба за подобро управување во образовниот систем била посочена во анализите кои претходеле на проектот за модернизација на образованието, токму поради тоа следувале напорите да се подобри управувањето. Развој на: политики, капацитети на централно ниво, администрација и капацитети за координација на регионално ниво и раководство на училишно ниво, се дел од активностите кои требало да означат зајакнување на менаџментот и лидерството во образованието.

Поддршка на локалниот развој и иновации. Намалување на бројот на училишта кои работат во повеќе смени преку поддршка на локалните иницијативи и инвестиции во инфраструктурата и промовирање на можности за училиштата со цел обезбедување на повеќе изборни и неформални активности.

Реформите кои биле планирани а подоцна и релизирани со помош на Бретон-Вудските институции означувале развој на образован систем кои ги следи трендовите во општеството и на тоа соодветено одговара. Погоре посочените состојби

во Хрватска алармирале за неопходноста од реформи во образованието. Потребни биле промени во наставните планови, структурата на кадарот, начинот на реализација на наставата но и во управувањето со институциите во образованието. Дополнителна причина за реформи бил и пристапот кон членство во Европската унија.

3.3 Македонија и реформите во образовниот систем предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Образовниот систем на Република Македонија од нејзиното осамостојување е изложен на промени и следење на определни примери од одредени земји во Европа. Бројот на проекти кои се однесуваат на реформи во образованието и не е така мал. Појавите и случувањата во нашата земја ги диктирале и потребите за промени во образовниот систем.

На 13 август 2001 година со потпишувањето на „Рамковниот договор“ помеѓу Република Македонија и Евро-Атлантската заедница се иницира нова образована политика. Овој договор предизвикал создавање на нова образовна политичката агенда. Во листата на реформи било забележано и барањето за предавање на одговорноста за основање, финансирање и администрирање на образованието на општините, проследено со мерки за да обезбеди дополнителна поддршка на етничките малцинства за да би се постигнал еднаков квалитет и учество на значајни етнички групи.

Како прв чекор во реформските напори, Владата имала цел да воспостави нови надлежности и способности на различни нивоа на образовната администрација и менаџмент. Односно промена на централизирано управување и забрзан развој на процесот на децентрализација на образовниот систем. Соодветно на тоа, Владата ги посочила целите на Министерството за образование и наука, а тие се:

- ✓ децентрализација на образовната администрација;
- ✓ професионален развој на наставниците;

- ✓ подобрување на образовната проценка и евалуација;
- ✓ децентрализација на образовниот систем и
- ✓ развој на образованиот информациски систем.²⁸

За реализација на овие цели бил изготвен проект преку кои се очекувало постигнување на поставените приоритети. Средствата кои биле потребни за имплементација на истиот биле големи, па токму поради тоа било побарано помош односно финансии од меѓународните институции вклучувајќи ја и Светска банка и ММФ.

Проектот за модернизација на образованието кој бил изготвен во 2002 година имал за цел:

1. подобрување на училиштата кои се засноваат на знаење, зајакнување на училиштата и училишната заедница за да имаат способност за планирање и управување на училишно ниво, како би се подобриле перформансите и
2. изградба на системи и капацитети за да работат во децентрализираниот образован систем; подобрување на стратегискиот рамковен договор за планирање, управување како и мониторинг во образованието на национално ниво и ефикасна распределба и употреба на ресурсите на локално ниво.²⁹

²⁸ World bank,(2003), *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$ 5 million to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for an education modernization project.* стр.2 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/10/000090341_20031210095506/Rendered/PDF/26267.pdf

²⁹ Подетално за прокетот на Светска банка и Македонија од 2002 год. кој се однесувала на модернизација на образованието може да се прочита на http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/07/09/000094946_0206260400486/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Побарувањето и одобрувањето на кредитот значело активности во повеќе компоненти во образовниот систем. Една од компонентите била и воспоставување на соодветни капацитети и процедури за да се подобри одговорноста и перформансите (вклучувајќи го квалитетот на учење, присуство и постигнување) на ниво на училиште. Оваа компонента вклучувала три групи на активности:

1. воспоставување нов начин на работа, соодветни капацитети и постапки за развој на училиштето преку подобрување на образовни планови, следењето на квалитетот, присуството и постигнувањето;
2. обука на училишниот одбор и менаџментот на училиштето (директорите на училиштата и администраторите) за да се направи планирање, распределба на ресурси за подобрување на училиштето и мониторинг на истото и
3. воспоставување на конкурентни услуги за училиштата вклучувајќи ги и наставниците, обуки за управување како би можеле училиштата да направат стратешки избори за користење на материјалите кои им се на располагање, определување на услугите, мониторинг и евалуација на механизмите, кои биле планирани, дали ги задоволуваат специфичните цели.

Децентрализацијата на образованието исто така била една од главните компоненти на проектот односно од реформите за модернизација на образованието.

Примарната цел на оваа компонента е да се изгради систем и капацитет да се управува со децентрализиран образован систем, вклучувајќи подобрување на стратешкото планирање, управување, следење и рутиниска одговорност во образовниот сектор.

Образовната администрација и менаџментот претставувале сегмент во кој се случувале реформите се со цел да се олесни воспоставување соодветно централно, регионално, локално и училишно ниво на органите и постапките како и да се обезбеди обука за подобрување на образовниот систем и севкупната ефикасност но и квалитетот на програмите. Капацитетот на администрацијата се сметало дека е значаен фактор во модернизацијата на образованието затоа требало да се следи и секогаш да се работи на подобрување на резултатите кои се добиени при мерење на

капацитетот. Конкретните активности забележани во проектот а се однесувале на оваа цел вклучувале:

- ✓ хармонизирање на законите и подзаконските акти за утврдување на улогата на централната власт на регионално/ локално и на училишно ниво на управување;
- ✓ реструктурирање на централната власт и Министерството за образование, обука за да се овозможи запознавање со нови барања во согласност со децентрализирана животната средина;
- ✓ развивање на секторот за буџетска рамка на образованието, механизам за распределба на јавниот фонд и соодветни финансиски системи за следење во согласност со тековните реформи во јавната администрација и претстојните закони за финансирање на локално ниво и
- ✓ зајакнување на капацитетите на оценување на централно и на локално ниво, дефинирање на исходот кои требало да се базира на стандарди, емпириско собирање на податоци. Воспоставување постапки за мерење, мониторинг и евалуација на образовниот систем.

Како дел од проектот за модернизација на образованието, а идеи изготвени во соработка со Бретон-Вудските институции, се вклучува и компонентата која би значела управување со информации во образовниот систем. Целта на оваа под-компонента е да се подобри целокупното управување со информациите во образованието. Конкретните активности односно реформи вклучувале:

- ✓ обезбедување на техничка поддршка, софтвер и добра за да се развие информацискиот систем и пилот софтверски модули на централно, регионално и локално ниво;
- ✓ воспоставување на хардверски систем и
- ✓ обезбедување на обука за персоналот на училишната, локалната и централната власт и развој на стандарди за целосна имплементација на управувањето со информации во образовниот систем (ЕМИС).

Оваа компонента веќе успешно се спроведува во образовниот систем на Македонија. Обуките за управување со ЕМИС се спроведени и информациите во

образованието се сместени во една база на податоци која би значела досие за лицата вклучени во образовниот систем (ученици и наставници).

Реформите во образовниот систем насочени кон модернизација на образованието во сите изминати години се развиваат и усовршуваат. Следејќи ги искуствата на другите земји и сугерирањата на меѓународните институции активностите течат во континуитет а за тоа зборува и имплементацијата на проектот кој имал за цел:

1. подобрување на квалитетот и вклученоста во образованието и
2. градење на капацитети за децентрализирано образование .

Подобрувањето на квалитетот и вклученоста во образованието значело подобар квалитет на наставата и учество во образованието. Токму поради тоа фокусот бил насочен кон ефективност на училиштата, која е од централно значење за подобрување на квалитетот на образованието и вклучување во истото. За реализација на оваа реформа била изготвена програма која вклучувала обука на персоналот за вршење самоевалуација и планирање и спроведување на мали грантови за подобрување на училиштата.

Вклучувањето на заедницата во образованието преку Училишни одбори кои ја следат работата на училишниот персонал и училиштето воопшто исто така е дел од реформите насочени кон поголема вклученост на популацијата во следењето и унапредувањето на образовниот процес. Преку програмата за унапредувањето на училиштата со помош на грантови училиштата добиле техничка помош и со тоа се овозможило и реализација на цели утврдени од централната власт. Воведувањето на нулта година во основното образование, државната матура во средното образование се само дел од реализираните промени. Сите активности погоре биле со една единствена цел, модернизација на образовниот систем.

Децентрализацијата на образованието претставувало дел од процесот на модернизација на образованието. Градењето на капацитетите за децентрализирано образование требало да ги подобри системите и капацитетите поврзани со функционирањето на децентрализираниот образован систем, вклучувајќи

подобрување на стратешко планирање, управување и следење на перформанси и одговорност во образовниот сектор. Имајќи ја во предвид ограниченоста во планирањето и управувањето со капацитетите и премногу централизираната администрација воведени се дополнителни надлежности на администрацијата во образованието и тоа во неколку фази.

✓ *Стратешко и финансиско планирање*

Оваа компонента се однесувала на градење на капацитети во рамките на Министерството за образование и наука (МОН) за стратешко и финансиско планирање со формирање и поддршка на две единици: единица за стратегија и политика и аналитичка единица. На овој начин се зајакнало: планирањето и стратешките системи, капацитетите на централната и локалната власт да администрираат и управуваат со образованието во децентрализирана средина.

✓ *Управување со информации во образовниот систем (ЕМИС)*

Во оваа фаза фокусот е ставен на развој и одржување на ЕМИС – кој претставувал инструмент наменет за следење на спроведувањето на образованието и неговите резултати (врз основа на воспоставени стандарди и индикатори), како и протокот на средства што ќе помогне за зајакнување на соработката помеѓу сите политики и оперативното ниво. ЕМИС има за цел да ги обезбеди потребните информации и аналитичките капацитети за децентрализирано управување со образовните системи на сите нивоа; да се користи за проекции, како и да се информира за донесување одлуки; да се зголеми флексибилноста во донесувањето одлуки и да се овозможи примена на стекнатите искуства во врска со подобрувањето на политички одлуки. Во оваа компонента вклучени се техничката поддршка, хардвер, софтвер, како и стоки и услуги на централно, регионално и општинско ниво.

Македонија во образовниот систем реформите постојано ги надградува. Следејќи ги промените таа ги забележува недостатоците и се обидува да ги отстрани. Може да констатираме дека поновите проектите кои таа ги рализира може да се стават на исто ниво со проектите на многу поразвиени држави од нашата. Но не смееме да забораваме дека двигатели на реформите индиректно се меѓународните институции преку кредитирањето и техничката помош.

3.4 Заклучок

Реформите кои се забележуваат во стратегиите и проектите на истражуваните земји иницирани се пред се од процесот на глобализација кој не ги одминал. Токму овој процес укажува на потребата од промени односно модернизација на образовниот процес, креирање на нови модели на образование но и вклучување на целото население во него. Иновациите во економијата индиректно побаруваат и нови знаења од популацијата која излегува од образовниот процес. Секоја земја се обидува соодветно да одговори на предизвиците на глобализацијата. Во некои постапки тие се преклопуваат со решенијата за проблемите но согласно спецификите на земјата и соработката со меѓународните институции сепак постојат и определени разлики во креирањето на образовната политика.

Словачка споредена со Македонија и Хрватска е земја која посебно значење дава на образованието за возрасни сметајќи го како најдобар начин за подобрување на економскиот развој и за соодветен одговор на појавите предизвикани од глобализацијата.

Децентрализацијата на образованието е реформа која посебно се забележува во Хрватска и Македонија. Вклучувањето на локалната самоуправа, Училишниот одбор и менаџментот на училиштето во управувањето со образовниот процес е промена која се реализира со помош на меѓународните институции.

Креирањето на база на податоци од директните актери во образованието (наставниците и учениците) е реформа која е поздравена во сите земји и е значајна за понатамошниот развој на образованието. Создавањето на базата на податоци ја олеснувало работата на образовната администрација и со тоа требало да се создаде ефикасна и ефективна служба која би имала за цел подобрување на образовниот процес.

Модернизацијата на образованието означувало создавање модели на образование кои би продуцирале луѓе со знаења и вештини со кои би биле

конкурентни на пазарот на труд. Образовната политика во Словачка, Хрватска и Македонија која се развива во последните две децении во соработка со меѓународните институции може да се претстави и табеларно каде би се забележале причините, промените, двигателите како и пристапот на анализа.

Табела бр.7 Причини за реформи, спроведени реформи и двигатели на истите како и пристапот на анализа во доменот на образование

Земја	Причини за реформи	Спроведени реформи	Двигатели на реформите	Пристап на анализа
Словачка	Несоодветно образование за потребите на пазарот на трудот, активна работна популација на која недостасува доедукација, расчекор помеѓу училишните програми и развојот на технологијата и вклучување на ранливите групи во образовниот процес.	Едукација на менаџментот и вработените во Министерството за образование и неговите подрачни служби со цел соодветно одговарање на надворешните влијанијата, посветување посебно внимание на образованието за возрасни и ранливите групи.	Владата на Словачка (преку своите институции), ММФ, СБ и НВО.	Глобализација
Хрватска	Несоодветно образование за потребите на пазарот на труд, отсуство на активно учество на ученикот во образовниот процес, потреба од создавање на нови програми	Нови училишни програми, активно учество на ученикот, вклучување на локалната самоуправа-децентрализација, ЕМИС	Владата на Хрватска (преку ресорните министерства), ММФ и СБ	Глобализација
Македонија	Потреба од модернизација на образовниот процес, приближување на моделот на образование со други земји со цел	Нови училишни програми, активно учество на ученикот, вклучување на локалната самоуправа-	Владата на Македонија (преку ресорните министерства), СБ, ММФ и УСАИД	Глобализација

	стандардизација и признавање диплома.	и на	децентрализиција, ЕМИС		
--	---------------------------------------	------	------------------------	--	--

Извор: Сопствени пресметки/анализи

Четврт дел: Реформи во здравствениот систем предложени од Бретон- Вудските институции

Реформите во здравствениот систем се неопходни во секоја земја. Промената на потребите на населението, како и менувањето на структурата на популацијата иницира реформи во целокупниот здравствен систем. Трошоците за здравствено осигурување секаде бележат пораст, затоа решенија за постоечките проблеми се неопходни. Фондовите за здравствено осигурување во многу земји често се во дефицит.

Мапа бр. 1 Здравствени трошоци по жител во \$ во Европа



Извор: Светска банка, 2011³⁰

Мапата бр.1 ги прикажува здравствените трошоци по жител во земјите во Европа. Може да се забележи дека скандинавските земји се тие кои трошат најмногу но не и тие што бараат помош од меѓународните институции, тоа го решаваат сами во

³⁰ <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PCAP/countries?display=map>

рамки на државата. Помалку економски моќните држави се тие кои изготвуваат проекти за спроведување на реформи и бараат кредити и техничка помош од меѓународните институции како што се ММФ и СБ. Реформите во одредени земји се преклопуваат разликата е само периодот во кои се случуваат, но не се исклучуваат и реформите кои се сосем различни и креирани за потребите на конкретна земја. Она што е заедничко за сите е дека се следени од Бретон- Вудските институции.

За да се забележи релација земја-реформатор и Бретон-Вудска институција подолу се прикажани дел од реформите во Словачка, Хрватска и Македонија. На тој начин најдобро би се изградила слика за случувањата во здравствените системи во европските земји.

4.1 Словачка и реформите во здравствениот систем предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Република Словачка е земја која во 2004 година станува членка на Европската унија. Но нејзиниот влез во ЕУ не значел и приближување кон преостанатите ЕУ земји во однос на економската и социјална стабилност. Таа е држава која на крајот на минатиот и почетокот на овој век се соочува со криза во здравствениот сектор. Јавните расходи за здравствена заштита постојано растеле. Присутни биле хроничните проблеми со болничките долгови кон добавувачите и техничката неефикасност на здравствениот сектор во споредба со другите ЕУ земји.

Постоечката апаратура во здравствените институции била стара и не овозможувала соодветна анализа на голем број болести, квалитетот на здравствената заштита генерално бил на ниско ниво. Компарирана здравствената состојба на луѓето на Словачката со другите земји со среден приход, но во однос на просекот во ЕУ, очекуваниот животен век во Република Словачка е помал за 6 години.

Владата согледувајќи ги постоечките проблеми изготвува стратегија со која требало да се решат проблемите во здравствениот сектор. Имплементацијата на

реформите требало да значи: подобрување на финансирањето, испораката и управувањето со здравствените услуги, подобрување на ефикасноста, ефективноста и квалитетот во здравствениот сектор.

Словачката Влада во 2003 година изготвува проект за модернизација на здравствениот сектор. Таа поддршката за реализација ја бара во Бретон-Вудските институции. Одобрувањето на кредит и техничката помош од овие институции значело реализација на сеопфатни реформи во здравствениот сектор кои промовираат фискална одржливост, а истовремено и обезбедување квалитет на здравствените услуги и финансиска заштита за населението. Фискалната одржливост значела подобрување на фискалната дисциплина преку структурни промени во здравствениот сектор што би го ублажил хроничниот проблем на заостанатите долгови во здравствениот сектор.

Реформите во здравствениот сектор биле имплементирани во две фази. Првата фаза ја сочинувале мерки за стабилизација на здравствениот сектор преку контролирање на растечката задолженост на здравствениот систем (на пр. промени во процесот и процедурите поврзани со набавка и надомест на лекови и селективно реструктурирање на болници).

Втората фаза ја сочинувале сет на системски мерки наменети за одржување на стабилноста и зголемување на ефикасноста на системот. Активностите кои се превземале а кои биле следени од Светска банка може да се групираат во шест области на здравствената политиката:

✓ *Финансирање на здравствената заштита*

Реформите се движеле во насока на овозможување на потребна автономија на петте здравствени осигурителни компании и градење на капацитети за да се овозможи да станат активни купувачи на здравствените услуги, вклучувајќи договори со давателите на услуги и имплементирање на нови начини на исплата како би се намалиле трошоците а воедно и би се подобриле квалитетот и ефикасноста. Тие во договор со Владата имале основен пакет на услуги кој бил достапен на сите осигуреници. Во однос на статусот на здравствените осигурителни компании, тие со реформите се трансформираат од јавни субјекти во акционерски друштва кои може да

остварат добивка и притоа да ја задржат. Следењето на работата на овие компании од страна на Министерството за здравство не се исклучува бидејќи се сметала за неопходна за да се намали неуспехот на пазарот.

✓ *Обемот на здравствена заштита гарантиран од државата*

Словачка била земја која имала дарежлив пакет на здравствени услуги и никогаш не водела сметка за тоа колку ја чини тој пакет. Тоа допринело до зголемување на здравствените трошоци. Бидејќи не се инвестирало во модернизација на болниците и медицинските апарати, квалитетот на услугите бил на ниско ниво. Реформите воделе кон редуцирање на бројот на услуги што ги содржел „дарежливиот“ пакет и создавање на пакет со основни здравствени услуги и делумно покривање на трошоците на останати услуги како и непокривање на несуштински услуги.

Владата изготвила стратегија за воведување на партиципација во примарната здравствена заштита и амбулантските посети, болничката здравствена заштита, како и купувањето на лекови. Овие реформи биле наменети за борба против прекумерната потрошувачка на здравствените услуги бидејќи Словачка важела за земја со речиси највисока стапка на посети во здравствените институции. Воведувањето на партиципација се сметало дека ќе влијае да се намалат непотребните посети на овие институции.

✓ *Автономија на болниците*

Министерството за здравство со цел да ги намали трошоците, кои постојано растеле и изнесувале висок процент од БДП, предложило да се рационализира број на болници и болнички кревети, да се направи реорганизација и консолидирање на болниците на територија на цела држава. При реализација на оваа реформа имплементаторите внимавале да не се ограничи пристапот до болниците на ранливата популација и оние кои живеат во помалку населените подрачја.

Административната и менаџерска автономија на болниците и спроведувањето на политики кои би ги следеле потребите на популацијата и би нуделе квалитетни услуги а со тоа институциите би биле ефикасни исто така се дел од промените во оваа група. Со добивањето на автономија болниците од една страна ќе се соочат со тешки

буџетски ограничувања, нема да има владина гаранција за добавувачите и болниците, и доколку би продолжиле да се зголемуваат долговите тие би се соочиле со можноста за стечај или затворање. Од друга страна пак автономноста на болниците би значела и дозволено задржување на заштедите и реинвестирање на приходите.

✓ *Квалитет на здравствената грижа*

Сите креирани и реализирани реформи посебено се фокусирале на квалитетот на здравствената заштита. Застарените здравствени институции, апаратури и не следењето на новите трендови на болести допринесувале за некавалитетни здравствени услуги и неефикасност. Главни цели на оваа група на реформи биле: да се воспостави систем на квалитет и да се воведе медицина врз основа на докази, како и институционални механизми во Министерството за здравство и болници за континуирано подобрување на квалитетот. Со формирањето на надзорен орган за здравствена заштита требало да се утврди која ќе обезбеди акредитација на здравствените услуги, вршење на финансиски надзор, осврти на здравствените услуги, лиценцирање на институции, како и развој на стандардни терапевтски процедури и клинички упатства.

✓ *Финансирање на социјалната и долготрајна грижа*

Акутната нега во болниците давала несоодветна и неефикасна долгорочна нега и социјалната заштита на пациентите кои потенцијално би можеле да бидат згрижени со домашна поддршка или пониска цена на медицинска заштита преку домашна нега. Главна цел на реформите била да се создадат механизми за финансирање што би обезбедиле сигурност на групите кои ги користат овие институции, инвестирање во болниците, затворените одделенија кои се наменети за долгорочна и хронична грижа за пациентот и покрај идеите за зголемување на домашната нега на сметка на намалување на болничката нега.

Потребата за редуцирање на трошоците ја трансформира долготрајната грижа. Реформите биле насочени пред се кон промоција на домашната грижа за пациентот како подобар начин од сместувањето во болница но во никој случај и целосно

затварање на одели или пак цели болници кои се грижат за лица на кои им е неопходна лекарска грижа.

✓ *Подобрување на управувањето и регулаторните капацитети*

Со цел да се подобри болничкиот систем за управување, сеопфатниот здравствен менаџмент преку создавањето на информативен систем ќе се обиде да ја зголеми контролата врз трошоците во здравствениот систем. Високиот процент на здравствени трошоци од БДП укажувале на лошото менаџирање и несоодветната стратегија за развој на здравствениот домен. Оваа група на реформи што ја сочинуваат модернизацијата на здравствениот сектор се индиректно поврзани со сите останати реформи кои се поврзани со оваа тематика.

Реализацијата на реформите зависела од средствата со кои располагало Министерството за здравство и Владата на Словачка воопшто. Со пристапувањето на оваа земја кон Европската унија фондовите и биле полесно достапни. Забележителна е соработката со Бретон- Вудските институции. Реализацијата на голем број од проектите на државата зависела и од одобрувањето на средства од меѓународните финансиски институции но и од нивната техничка помош. И насоката во која би се движеле реформите исто така зависела од тие институции. Средствата кои ги одобрувале за проектите биле пуштани во неколку фази (транши) и секогаш биле врзани со определени условувања на државата позајмувач.

Модернизацијата на здравствениот сектор се одвивала во неколку фази во согласност со исполнувањето на барањата и пуштањето на средствата од кредиторот.

Одобрувањето на првата транша од страна на Светската банка значело:

- ✓ изготвување нов Законот за здравствено осигурување;
- ✓ Закон за ново здравствено надзорно тело;
- ✓ Закон со кои ќе се регулира новиот начин на лекување;
- ✓ изготвување на планови за воведување на финансиска дисциплина, ограничувачки буџетот за болниците со цел подобрување на менаџирањето и ефикасно и ефективно користење на одобраниот буџет;

- ✓ изработка на детални задачи и план за имплементација за спроведување на континуирано подобрување на квалитетот на здравствените услуги и
- ✓ нов Закон за статусот на здравствените услуги.³¹

Откако би ги реализирале поставените барања за одобрување на средствата Владата потребно е да собере податоци и да направи евалуација за сработеното. Да изготви анализа дали е потребна јавна кампања за реформите во здравствениот сектор но и да изготви детален акционен односно план за имплементација на реформите предвидени за првата година. Направениот мониторинг и евалуација на здравствените реформи се клучни при одлуката дали Словачка би добила пари за да промените продолжат и да се обликува нова здравствена политика.

Слабата финансиска моќ на државата нема да дозволи да се модернизира здравствениот сектор во целост како што домашните актери очекувале. Позајмувањето на пари од меѓународна институција значело и губење на автономноста во креирањето на здравствената политика. Условите посочени погоре за добивање на дел од кредитот ја потврдуваат и хипотезата на ова истражување. По исполнувањето на првиот пакет на обврски следува одобрување на средства за да подоцна и следува следниот пакет на задачи испорачани до властите на Словачка.

Добивањето на втората транша (15 милиони долари) значело: намалување на придонесот на здравствениот систем за државниот буџетски дефицит (намален на 1% од БДП во споредба со основната линија), изготвување на механизми и институционални аранжмани за вклучување на нови процедури за третмани и лекови во основниот пакет на здравствени услуги, намалување на долговите на болниците за 25% во однос на 2002 година, подобрување на квалитетот на здравствените услуги, рационализирање на болничките капацитети, определен

³¹ World bank, (2008), Implementation completion and results report on a loan in the amount of euro 55 million (US\$ 62.92 million equivalent to the Slovak Republic for a health sector modernization support sectoral adjustment program. стр.5. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/30/000333038_20080730011512/Rendered/INDEX/ICR5880ICR0P061sclosed0July02802008.txt

процент од болниците да работат како автономни ентитети, развој на концепт и план за имплементација на социјалната и долгорочна нега.³²

Исполнувајќи ги условите за добивање на средства, континуирано се креира нова политика во здравствениот домен. Новиот Закон за здравствено осигурување, подобрување на квалитетот на услугите, намалување на болничките капацитети, вклучување на нови третмани и лекови во здравствените пакети се промени кои ги релизираат домашните актери но креаторите се со помоќен и меѓународен карактер.

Етапното доделување на кредитот води кон постојана контрола и влијание на Бретон-Вудските институции. По реализација на наметнатите реформи за претходните транши следуваат уште барања за промени кои се надополуваат на горе посочените. Третата транша не значела воведување на целосно нови промени во здравствениот сектор туку повикувајќи се на претходните барања посочени за првата и втората транша, Светската банка само го зголемува процентот за редуцирање на трошоците независно од што произлегуваат.

Реформите во здравствената политика на Словачка се рализираат врз основа на изготвени проекти од страна на Владата за кои се побарува средства и техничка помош од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка. Достапноста на услугите на овие институции е возможна само доколку се исполнат определени барања кои тие ги побаруваат. Во тој момент се губи автономноста на државните актери во креирањето на политика. Приоритетни стануваат промените посочени од меѓународните актери бидејќи нивната реализација е услов за реализација на оние за кои се побарувани средства и техничка помош.

4.2 Хрватска и реформите во здравствениот систем предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Во раните деведесети години на минатиот век, Хрватскиот здравствен систем бил во криза, со зголемувањето на расходите и несистемското управување.

³² Ibid.

Трошоците биле премногу високи и споредливи со трошоците на земјите од Европска унија но стандардот и финансиската моќ на овие земји со Хрватска неспоредлив, сето тоа водело кон потребата од намалување на трошоците за здравство. Користењето на здравствените услуги во примарната и секундарна здравствена заштита неосновано, при што како единствена причина се посочува нивната бесплатност и целосна покриеност на населението, ја чинело државата многу. Затоа Владата ја истакнала потребата од реформи во системот, и во 1993 година примарната здравствена заштита се истакнува како основа на системот за здравствена заштита и се дефинирани новите структури на управување за сите здравствени институции. Донесените закони во тој период според определени критичари биле поздравувани а за други значеле исти правила дефинирани на поинаков начин.

Хрватска започнува да подготвува стратегија за намалување на трошоците во здравствениот домен. Таа се повикува на искуствата на други земји и бара и помош од Бретон-Вудските институции. Воведувањето на партиципација на пациентот при посета на доктор како мерка за намалување на непотребните посети и изложување на трошоци на здравствениот систем, кретење на позитивната листа на лекови која исто така била голем издатак како и промени во организацијата на болниците и обидот да се врати грижата за болниот кај семејството и да биде негуван во него се дел од реформите кои започнале да највуваат нова здравствена политика.

Промените воведени во овој сектор биле последователно ефикасни во намалувањето на финансискиот дефицит и во менувањето на средствата за лекови за превентивната и примарната здравствена заштита. Со цел да се одржат реформите потребата од средстава за инвестиции била неопходна. Затоа на крајот на деведесетите години на минатиот век бил изготвен проект и побарани средства од Светска банка. Специфични цели на проектот биле:

- ✓ подобрување на оперативниот и финансиски систем за управување на за Институтот за здравствено осигурување преку компјутеризација на информацискиот систем;
- ✓ подобрување на квалитетот на испорака на здравствена заштита, обезбедување на лабораториска и дијагностичка опрема за примарната

здравствена заштита и основна опрема (и обука за користење на опрема) за болниците и службите за итни случаи и

✓ подобрување на здравствената состојба на населението со поддршка на здравствени програми за промоција.³³

Овие цели за развој на здравството на Хрватска долг период се разработувале а подоцна само се надградувале.

Проектот вклучувал три главни компоненти, каде всушност и се реализирале реформи и тоа:

1. администрацијата на здравственото осигурување;
2. примарната здравствена заштита и унапредувањето на здравствените услуги и
3. од суштинско значење болниците и сервисот за итни случаи.³⁴

Што всушност значеле промените во секоја компонента ќе забележиме во следните објаснувања.

Реформи во администрацијата на здравственото осигурување

Оваа компонента е дизајнирана за подобрување на администрацијата на здравственото осигурување а воедно и намалување на трошоците преку развивање на информатичка технологија, создавање на мрежа за поврзување на централната и подрачните филијали на Фондот за здравствено осигурување и воведување на електронска здравствена картичка.

³³ World bank, (2000), *Implementation completion report on a loan in the amount of US \$ 40 million to the Republic of Croatia for a health project*, стр.19, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/09/08/000094946_00082505335026/Rendered/PDF/multi_page.pdf

³⁴ Ibid, стр.15

Подобрувањето на финансиската состојба на Хрватскиот завод за здравствено осигурување се очекувало со воведување на нов информативен систем. Активностите имале за цел:

- ✓ подобрување на администрацијата на здравственото осигурување со набавка на информатичка технологија (ИТ)- опрема за систем кој се базира на претходно развиен и надграден софтвер;
- ✓ дизајн на софтвер и набавка на хардвер за услугите во примарната здравствена заштита;
- ✓ создаде минимални здравствени податоци во сет и со нив поврзаните процедури;
- ✓ обезбедување на квалитет на информацискиот систем на здравственото осигурување.

Главната цел на оваа реформа било да се соберат информации во една мрежа, вклучувајќи ги сите регионални канцеларии и подрачни единици. Со тоа се зголемила брзината на комуникација и се намалило изложувањето на трошоци за комуникација и размена на информации на институциите во мрежата на здравственото осигурување. Се подобрила ефикасноста и ефективноста на администрацијата и биле воведени нови здравствени осигурителни картички за целата популација, со цел да се олеснат финансиските операции. Се овозможил полесен пристап до информациите за извршени услуги како во примарното така и во секундарното здравство, бројот на издадени боледувања исто така бил попристапен. Сето тоа допринело за намалување на трошоците и поефикасно работење на луѓето во здравствениот систем но и за следење на сите услуги дадени на клиентот (осигуреникот) и отстранувањето на манипулациите во бројот и видот на услугите.

Примарната здравствена заштита и унапредување на здравствените услуги

Оваа компонента е дизајнирана за подобрување на квалитетот и достапноста на основните дијагностички услуги во мрежата на примарна здравствена заштита преку обезбедување на стандардна дијагностичка опрема како и потребната обука за медицинскиот персонал. Се интензивирале програмите за промоција на здрав начин

на живот кај населението преку обука и поддршка на заедницата, промоција на здравствените тимови, основните здравствени услуги. Обезбедувањето на нова опрема овозможило побрзи и поквалитетни здравствени услуги како и заштедување на средства кои претходно се давале за поправање на старите апарати. Едукацијата на медицинскиот персонал се надградувала.

Граѓаните позитивно ги оценувале реформите кои се случувале во примарната здравствена заштита.

Хрватска посветувала големо внимание на превентивната заштита на здравјето на населението бидејќи сметала со тоа би се намалиле и трошоците во здравствениот систем. Затоа превземала посебни активности со цел:

- ✓ спроведување анкета за утврдување на знаењата, ставот и начинот на живот на населението во врска со најважните ризик фактори;
- ✓ врз основа на резултатите од истражувањето, се подготвувале и спроведувале на национално ниво кампањи за промоција на здравјето и
- ✓ да се обезбеди одржливост на промоцијата преку едукација на клучниот персонал, здравствените едукатори и здравствените промотори.

Итни медицински услуги и од суштинско значење болнички услуги

Итните медицински услуги се дизајнирани да придонесат за намалување на смртноста од кардиоваскуларни болести и трауми поради недостаток на достапноста на итната медицинска нега на самото место на настанот. Оваа цел се постигнува со реформи преку:

- ✓ обезбедување на целосно опремени амбулантни возила и неопходна опрема за реанимација;
- ✓ обука на кадарот за итни медицински услуги и
- ✓ стекнување на нови телекомуникациски системи и организација на итните медицински услуги.

Сите активности предвидени во проектот биле реализирани и со тоа значително се подобрил квалитетот на здравствените услуги на сите нивоа. Средствата кои биле одобрени од Светска банка биле успешно оправдани и забележани. Токму поради тоа Владата и Светска банка иницирале подготвителни активности за нов здравствен проект. За таа цел биле направени анализи и со техничка помош

утврдени приоритети за следен проект во здравството, проект за здравствениот систем кој би содржел:

- ✓ нови иницијативи во примарната здравствена заштита;
- ✓ стратегија за националните здравствени податоци;
- ✓ категоризација на болници;
- ✓ развој на клиничките протоколи;
- ✓ развој на човечки ресурси за нови информacionи системи на болници и
- ✓ алтернативни извори на финансирање.

Меѓународниот монетарен фонд следејќи ја состојбата во Хрватска во доменот на образованието и здравството подготвува листа на препораки и се со цел намалување на трошоците. Оваа институција по претходно направена анализа сугерира:

- ✓ зголемување на партиципацијата за пациентот, а минимизирање на можноста за ослободување од плаќање;
- ✓ понатамошно намалување на субвенционирање на лекови;
- ✓ ограничување на основниот пакет кој го покрива Хрватскиот завод за здравствено осигурување;
- ✓ промена на ресурсите со цел повеќе прифатливо амбулантско лекување;
- ✓ зголемување на улогата на приватниот сектор во обезбедувањето на здравствените услуги;
- ✓ зајакнување на стимулации за општите лекари за намалување на упатувањето на повисоко ниво на здравствена заштита и
- ✓ рационализација на мрежата на болници.

Зголемувањето на трошоците за лекување кои треба да ги плати граѓанинот од свој џеб ММФ сметал дека ќе придонесе за зголемување на државниот буџет и намалување на дефицитот. Оваа препорака значела рушење на традицијата на хрватскиот здравствен систем. Порастот на старото население значело и пораст на потрошувачката на лекови и појава која само го зголемува дефицитот, затоа позитивната листа и понатаму требало да се корегира со намалување на листата на лекови.

Сите мерки истакнати од ММФ имале за цел редуцирање на трошоците за здравство со кои Хрватска постојано имала проблем. Процентот на трошоци од БДП бил висок како на многу поразвиени европски земји.

Хрватска е земја која воведувала реформи се со цел подобрување и негување на здравјето на луѓето. Бидејќи средства за реализација биле потребни да се обезбедат тоа таа го правела од меѓународните институции. Побаруваните средства и биле одобрувани а во нивната прераспределбата при реализација на реформите се вклучувале и тие. Соработката на Хрватска со Бретон-Вудските институции ја покажуваат и погоре истакнатите реформи од проектите за здравство.

4.3 Македонија и реформите во здравствениот систем предложени и поддржани од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка

Фондот за здравствено осигурување доживеал големи финансиски тешкотии во 1990-тите години, како резултат на намалувањето на јавните приходи и континуирана великодушна подобност и бенефиции што се предвидени со програмата за здравственото осигурување, вклучувајќи универзална здравствена заштита на сите видови и нивоа на здравствена заштита. Резултатот бил уништување на примарната здравствена заштита и намалување на достапноста на основните материјали, лекови, вакцини, итн. Програмата на Владата за реформа на здравствениот сектор во тој период била неопходна да се усвои и реализира. Токму поради тоа побарувањето на кредит од Светска банка било неопходено а со тоа се наметнале и условувањата за негово одобрување.

Кредитот побаран во 1998 година за приспособување на социјалните сектори го вклучувал и здравството, кое претставувало посебен дел во проектот за побарување на средства од Светска банка. Исто така мора да се потенцира дека и Меѓународниот монетарен фонд ги одобрува реформите кои ги реализира државата бидејќи при поставувањето на условите од Светска банка се води сметка и за спроведување на документите издадени од ММФ.

Целта на кредитот земен за реализација на проектот „Управување на здравствениот сектор“ е реструктурирање на системот на здравствено осигурување за да се овозможи поголемо задржување на средства во Фондот за здравствено осигурување. Владата добила обврска да изготви и да донесе нов Закон за здравствено осигурување со кој се востановува рамка за капацитетот на системот на примарна здравствена заштита, основните пакети, определување на политиката за здравствени услуги како и подобрување на квалитетот на здравствена заштита преку обезбедување на основните лекови.

Како дел од првата транша услови кои ги добила Владата е и нов закон за лекови кои би овозможил:

1. рационализација на регистрацијата на лекови;
2. цените врз основа на генерички производи;
3. усвојување на листи на лекови за кои јавниот здравство ќе дава надоместок и
4. почитување на постапката на наддавање при набавка на лекови во јавниот сектор.

Во согласност со Законот за лекови кој бил услов за повлекување на средствата од првата транша од кредитот, се решиле два вида на постапки за регистрација на лекови. Се намалило времето за регистрација. За спроведување на оваа постапка, се изготвил прирачник за начинот на водење на постапката. Листата на есенцијални лекови била изготвена и усвоена. Се донел нов Закон за здравствено осигурување кој стапи на сила на 7 април 2000 година. Со што се создало правна рамка за воведување на задолжително здравствено осигурување, со некои мали исклучоци, речиси за целата популација. Овој закон ја определува правната рамка на пакетот на здравствените услуги одделно за сите нивоа на здравствено осигурување (конечно дефинирано со подзаконски акт) меѓу другото се случуваат и следниве реформи:

- ✓ изборот на лекар во примарното здравствено осигурување и препишување на упати за упатување на пациентот за на повисоки нивоа на

здравствена заштита. Задолжителен избор на доктор според личен избор, основното здравствено осигурување на граѓаните се зајакнува, услугите се со поголем квалитет, се намалуваат трошоците а грижа и солидарноста на лекарите се зголемува;

✓ Фонд за здравствено осигурување е основан како независна институција и претставува правната рамка со утврдени органи. Начинот на алиментација на фондовите за здравствено осигурување се утврдува;

✓ можните начини на финансирање на здравствените услуги (капитација, цените на услугите и програмите) се утврдени;

✓ се утврдува новата политика на учество на пациентот во плаќањето на услугите (задолжително за сите, освен во нивото на основна здравствена заштита, а исклучоци се определуваат само за посебни социјални категории на граѓани).

Во однос на реализацијата на реформските процеси на здравствениот систем, Владата на Република Македонија ги исполнува основните принципи на: широка достапност на здравствените услуги и квалитет, сеопфатна политика во здравствениот сектор, притоа ставајќи акцент врз сиромашниот дел од населението. Развиената мрежа на здравствени установи обезбедува успешно спроведување на континуирани здравствени програми, превентивна заштита во неразвиените и рурални области. Сите изнесени факти укажуваат дека влијанието на Светската банка е присутно и во здравствениот домен. Можеме слободно да ја посочиме врската помеѓу здравствените реформи во Македонија и Светска банка. Присуството на свои тимови во мониторинг при трошење на средствата и спроведувањето на проектот само уште еднаш го потврдуваат нејзиното влијание.

Јавните расходи на Македонија во доменот здравство во периодот од 2001 до 2004 година биле во опсег од 5,5-5,6 % од БДП. Трошоците на Владата за здравството како процент од вкупниот број на трошоците исто така бил висок во споредба со други земји кои имале понизок среден приход. Приватните расходи за здравство, формални и неформални, изнесувале 3,3 проценти од БДП во 1999 година кои исто така

споредено со други земји бил висок. И покрај високото ниво на трошоци квалитетот на здравствените услуги граѓаните постојано го истакнувале како проблем. Во анкетите, граѓаните системот на здравствена заштита го оценувале како „лош“ или „многу сиромашен“.

Финансирањето на здравствената заштита било и се уште е организирано преку системот на социјално осигурување управувано од страна на Фондот за здравствено осигурување (ФЗО). На ФЗО беше и се уште е пред се финансиран преку платен список на придонеси, иако овој извор на приходи, како процент од вкупните ФЗО приходи постојано забележувал пад. Основниот пакет на услуги бил и сеуште е премногу дарезлив во споредба со достапните ФЗО приходи и со тоа придонесувал трошоците да растат и секогаш да има дефицит на средства.

Здравствени услуги се испорачани преку мрежа на јавни и приватни здравствени институции. Бројот на приватни услуги, особено во примарната здравствена заштита и стоматолошка пракса постојано расте. Ако во минатото постоеле само јавни болници денес е поинаку. Реформите во здравството овозможиле основање и на приватни болници, чии број постојано расте.

Проектот придонел за успешна надградба на Министерството за здравство и капацитетите на Фондот за здравствено осигурување за формулирање и ефикасно спроведување на: здравствените политики, здравствено осигурување, финансискиот менаџмент и склучувањето договори на давателите на услуги.

Сеопфатен сет на стратегии и закони се развиле благодарение на кредитот одобрен од Светска банка и тоа:

- ✓ долгорочна здравствена стратегија до 2020 година и Акциониот план биле развиени и усвоени од страна на Владата во 2006 година и изменети во февруари 2007 година. Стратегијата претставувала двигател за реформски активности во здравството;
- ✓ здравствената информативна стратегија и планот за имплементација биле развиени, како предуслов за понатамошни инвестиции во правењето на систем на информации и менаџмент. Овие документи ги

вклучувале и активности за воспоставување на интегриран здравствен систем на управување и воведување на електронска здравствена картичка (која е во процес на изработка);

✓ изготвена стратегија за семејна медицина. Имплементацијата и акциониот план биле развиени и усвоени. Зголемувањето на бројот на специјализации за семејна медицина во октомври 2009 година и редукација на општите лекари како семејни лекари во декември 2010 година;

✓ приватизацијата на услугите во примарната здравствена заштита, кај стоматолозите и аптеките биле завршена во 2007 година. Сите даватели на услуги потпишале годишни договори со ФЗО; капитацијата бил основа на исплата, се применувал и сеуште се применува за сите лекари во примарната здравствена заштита која работат како матични доктори;

✓ изготвени биле документи за организација и финансирање на услугите во јавното здравство. Трансформација на Републичкиот завод, Заводот за здравствена заштита и центри за јавно здравје. Изготвен бил нов Закон за јавно здравје (усвоен 2009 година);

✓ со новиот Закон за лекови и медицински помагала била донесена одлука за основање на агенција за лекови. ФЗО развива референтни цени за лековите кои може да ги користат во примарната здравствена заштита осигурените лица. Стандардизирани биле цените за лекови од суштинско значење (позитивна листа на лекови);

✓ времетраењето на процесот на регистрација на лекови се намалува;

✓ сите јавни здравствени болници подготваат бизнис-планови и потпишуваат годишни договори со ФЗО;

✓ назначување на финансиски директори во јавните здравствени установи;

✓ подобрувања на процесите на набавки и финансиски менаџмент;

- ✓ обука и насоки за тоа како да се подобри финансискиот менаџмент во рамките на јавните здравствени институции исто така било обезбедено преку проектот односно кредитот од Светска банка;
- ✓ проектот поддржал бројни обуки за персоналот на ФЗО со цел подобрување на вештините за процесите и системите кои се потребни за ефективно управување со ФЗО;
- ✓ за основниот пакет на бенифиции се изготвила студија со цел да се обезбедат информации за расходите вклучени во основниот пакет на бенифиции и
- ✓ воведување на испит за директори како предуслов за назначување за директор.³⁵

Развивање и спроведување на ефикасна шема на реструктурирање на болничките услуги со акцент на развивање на дневните услуги и менување на примарната здравствена заштита. Тоа индиректно би значело реформи настанати под влијание на меѓународна институција. Промените кои се забележани се:

- ✓ поставување на акцент врз реструктурирањето на болници и подобрување на ефикасноста, квалитетот и задоволството кај пациентите. Користење на грантови за подобрување на енергетската ефикасност, задоволството на пациентите и безбедна и квалитетна здравствената заштита. Грантовите се однесувале на поправки на покриви, санација на системите за греење, тоалети и замена на прозорци и врати.
- ✓ обезбедување на опрема за подобрување на болничките услуги и намалени листи на чекање;

³⁵ World bank, (2011), *Implementation completion and results report on a loan in the amount of 10 million US\$ to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for a health sector management project*. стр.61, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/07/31/000333038_20110731233817/Rendered/PDF/ICR16910P086670e0only0900BOX361518B.pdf

- ✓ обезбедување на техничка поддршка во новата Градската болница во Скопје со цел да се зголемат менаџерските и организациски вештини за развој и да се воспостави функционална организационата структура со акцент на дневни услуги, вмрежување, како и подобро координација со единиците на примарната здравствена заштита;
- ✓ реструктурирање на болничките услуги значела и подобра координација со примарната здравствена заштита во согласност со тековните активности за да се воведат семејна медицина во земјата;
- ✓ посветување посебно внимание на активностите за превенција со цел да се намалат некои болести или состојби меѓу различни старосни групи;
- ✓ релиценцирање на лиценците за работа на докторите во период од 7 години;
- ✓ зајакнување на примарната здравствена заштита со воведувањето на специјалисти по семејна медицина;

Реформите во здравствениот систем на Македонија постојано се највуваат и случуваат. Голем број од реформите веќе се спроведени во други земји а како креатор се појавуваат СБ и ММФ. Владата на Македонија барајќи кредити и техничка помош ја губи независноста во креирањето на здравствената политика.

4.4 Заклучок

Големите трошоци кои растеле во континуитет во деведесетите години се главна причина за промени на здравствениот домен во трите анализирани земји, но и пошироко во Европа и светот. Решенијата на проблемите со кои се соочуваат Владите во однос на здравството се бараат пред се преку изготвување на проекти и стратегии.

На нивната реализација претходи обезбедување на средства. Меѓународните финансиски институции се тие кои ја овозможуваат промената во истражуваниот домен.

Словачка соочувајќи се со високите трошоци но и со лошиот квалитет на здравствени услуги започнува со реформирање на системот и доколку би ја погледнале подолу табелата бр.8 ќе констатираме дека промените постојат.

Хрватска кој негувала традиционален модел на здравство ќе биде принудена да размислува за промени но и постепено менување на истиот. Аспирациите за членство во ЕУ исто така ќе бидат двигатели за промени, покрај високите трошоци и дарезливиот здравствен систем кој негативно се одразувал на буџетот на земјата. Листата на реформи и во оваа држава е голема. Мора да потенцираме дека Македонија во одредени сегменти ги следи промените во оваа земја и ги применува врз сопствениот систем.

Нашата земја менувајќи определени законски регулативи, организацијата на здравствените институции, начинот на плаќање на давателите на услуги но и со купувањето на нова опрема и реновирање на установите, укажува на континуираниот процес на промени и креирање на здравствена политика која одговара на барањата на ММФ, СБ но и граѓаните на државата. Податоците добиени во овој дел од трудот може да се претстават и табеларно (табела бр.8).

Преглед бр.4 *Причини за реформи, спроведени реформи и двигатели на истите како и пристапот на анализа во доменот на здравство*

Земја	Причини за реформи	Спроведени реформи	Двигатели на реформите	Пристап на анализа
Словачка	Трансформација од социјалистичка држава во членка на ЕУ (потребата од менување законска регулатива и обврски кои произлегуваат од	Трансформација на здравствените установи, редуцирање на дарезливиот пакет на услуги, воведување на партиципација при посета на доктор, редуцирање на	Владата преку своите институции, ММФ и СБ	Социјални трошоци

	истите), високи трошоци.	бројот на болници и доделување нивна атономија, промовирање на домашната нега како модел на здравствена заштита и воведување информациски систем		
Хрватска	Високи трошоци од 90тите год. на минатиот век до денес , креирање на автономен здравствен систем по распадот на Југославија	Модернизација на здравствените институции (опрема и реновирање), воведување на партиципација при посета на д-р, намалување на позитивната листа на лекови, домашната нега промовирана како добар метод на заздравување на болниот, кампања за грижа за здравјето, следење на знаењата на граѓаните за водење здрав живот се со цел реализација на кампањи како би се намалиле трошоците кои би произлегле од лекувањето.	Владата на Хрватска, ММФ и СБ	Зависност од насоката
Македонија	Високи трошоци, премногу дарежлив здравствен систем, проблеми кои се присутни и во други земји па можност да се користат на искуства од истите, подобрување на квалитетот на услуги	Нов закон за здравствено осигурување, избор на матичен доктор, препишување на упати за повисоките ниво, нов закон за лекови, утврдени начините на финасирање во здравствениот сектор, опремување на болниците, издавање на лиценци на докторите, нова организација во здравствените установи	Владата преку нејзините институции, ММФ и СБ	Трансфер на политики

Извор: Сопствени пресметки/анализи

Заклучок

Истражувањето за влијанието на Бретон-Вудските институции врз реформите во социјалната политика во Европа и Македонија, водејќи се од претходно зададените хипотези, ги потврди тврдењата кои беа поставени. Се со цел да се укаже дека влијанието врз државите зависи од: економските капацитети, социјалните специфики, традицијата и идеологијата на истите, применети се повеќе методи и пристапи за анализа на влијанието на Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд.

Анализирани се три земји: Словачка, Хрватска и Македонија и три домени на социјалната политика: пензии, образование и здравство. Период во кој се следени реформите во овие земји е од деведестените години на минатиот век па до денес. Извршена е анализа на документи изготвени од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка како и од Владите и нивните институции засегнати со домените кои се истражуваат.

Историскиот институционализам, социјалната дифузија, глобализацијата, трансферот на политики, зависноста од насоката и социјалните трошоци овозможуваат полесно разбирање на промените во рамки на државите и општеството воопшто. По претходно нивно дефинирање (во првиот дел) се определуваат пристапите кои би се применувале во овој труд за секој сегмент. Повикувајќи се на некој од нив може да се предвиди во која насока ќе се движат и колкави ќе бидат промените. Секој пристап најавува промени по претходно забележани причини за тоа.

Социјалните трошоци, глобализацијата, зависноста од насоката и трансферот на политики се оние на кои се повикував во текот на истражувањето. Процесите во конкретен домен и насоката на развој на реформи го определуваат применетиот пристап. Доколку сакаме табеларно да се прикажат земјите и истражуваните домени но и методот/пристапот кој овозможил анализа на влијанијата на ММФ и СБ тоа би можело да се претстави на следниот начин:

Табела бр.9 Поединечен преглед на земјите и истражуваните домени и методот/пристопот искористен во истражувањето

Земја	Пензиски систем	Образование	Здравство
Словачка	Социјални трошоци	Глобализација	Социјални трошоци
Хрватска	Социјални трошоци	Глобализација	Зависност од насоката
Македонија	Социјални трошоци	Глобализација	Трансфер на политика

Во доменот на пензискиот систем како главна причина за реформи во трите земји се порастот на трошоците за пензии а со тоа индиректно и трошоците во буџетот на државата. Недостатокот на средства за исплата на пензии и континуираното зголемување на процентот на старо население за сметка на намалување на вработените кои ја полнат касата за пензии, ја загрозуваат меѓугенерациската солидарност и побаруваат нов модел на пензиско осигурување, менување на законската регулатива но и намалување на трошоците за пензии. Периодот на реформи не се преклопува но независно за која земја станува збор реформите во пензискиот систем се единствени и со исти очекувани резултати.

Високо е влијанието на ММФ и СБ во Хрватска и Македонија врз развојот на реформите во доменот на пензии. Одобрените средства и техничката помош само го потврдуваат тоа. Поставувањето на транши и нивниот условувачки карактер допринесуваат за побрз развој на промените. Словачка според направената анализа е со среден степен на влијание на Бретон-Вудските институции. Причина за тоа може да се бара и во нејзиното членство во Европската унија во 2004 година. Европската интеграција и наметнатите обврски од истата го ублажуваат влијанието на ММФ и СБ но високите трошоци не овозможуваат нивно исклучување.

Реформите кои беа константирани дека се предложени од ММФ и СБ сеуште се реализираат во државите, граѓаните иако ги доживуваат како промени креирани од Владата сепак креторите имаат меѓународен карактер. Како за пример би го посочиле

зголемувањето на возраста за пензионирање која е условувачка за одобрување на средства од Бретон- Вудските институции.

Потребата за промени во образовниот систем иницирана е од процесот на глобализација. Развојот на технологијата побарува соодветно образовани лица, промена на училишните програми и модернизација на целокупниот образован процес. Глобализацијата е пристапот преку кои се анализираат влијанијата на Бретон-Вудските институции во образовниот систем во сите три земји. Спореден степенот на влијание со оној во пензискиот систем, е понизок. Словачка е земја која најмалку се повикува на ММФ и СБ кога станува збор за промени во образованието. Доколку пак Македонија и Хрватска би ги ставиле на скалило означено со: ниско, средно и високо влијание, овие две земји би ги сместиле на средното.

Потребата од модернизација на образованието посебно е истакната во истражуваните земји. Слободно може да се констатира дека исти или слични постапки се превземаат за постигнување на целта. Трансферот на политики може да се забележи во процесот на менување на моделите на образование, но тој во најголема мера се реализира со посредство на ММФ и СБ.

Здравството е последниот истражуван домен во овој труд. Влијанието на Бретон-Вудските институции во сите три земји е високо. Потребата за промени во здравствениот систем силно била изразена и во Словачка, Хрватска и Македонија. Анализата на случувањата во здравството во Словачка е направена преку социјалните трошоци. Високите социјални расходи кои произлегувале од дарезливиот систем наследен од социјализмот алармирале да се менува постоечкиот модел на здравството. Хрватска пак е земја која исто така зебелжува пораст на трошоците во здравството но сепак се повикува на зависноста од насоката односно се обидува да го модифицира моделот но не и целосно да го промени. Големото влијание на ММФ и СБ успева да ги наметне своите идеи а слабата финансиска моќ на земјата дополнително го олеснуваат тој процес.

Македонија не е имуна на влијанијата на Бретон-Вудските институции во здравствениот домен исто како и претходните две земји. Таа изготвува проекти за кои се потребни средства па ги побарува од овие институции. Задолжувањето кај

меѓународните институции означувало и консултации, соработка но и условувања. Трансферот на политика е посебно истакнат во Македонија. Реформите кои се проследни во Хрватска ќе следуваат и во Македонија само неколку години подоцна. Пресликување сегменти или цели реформи од друга земја и вметнување во здравствената политика на нашата земја овозможени со средства од ММФ или СБ и нивно одобрување за реализација е патот на реформите кои се случуваат во здравството.

Степенот на влијание на ММФ и СБ во истражуваните домени во Словачка, Хрватска и Македонија доколку се претстави на скала од три нивоа и тоа: ниско, средно и високо би изгледала како на табела бр.10.

Табела бр.10 *Степен на влијание на ММФ и СБ во истражуваните домени во Словачка, Хрватска и Македонија*

Земја	Пензиски систем	Образование	Здравство
Словачка	Средно	Ниско	Високо
Хрватска	Високо	Средно	Високо
Македонија	Високо	Средно	Високо

Анализираните проекти во овој труд го покажуваат начинот на креирање и реализирање на промените. Пензискиот систем, образованието и здравството во Словачка, Хрватска и Македонија се домените преку кои се реализира целта на истражувањето. Бретон- Вудските институции кои вообичаено се поврзуваат со финансиите и економијата, за кои всушност и биле формирани, имаат големо искуство во креирањето на политики. Нивната врска со социјалната политика е доволно цврста за да тие се појават како креатори на реформи.

Зголемените трошоци во државите се причина за изработка на проекти и барање начин за нивна реализација. Борбата за намалување на трошоците но и

барањето на средства за реализација на предвидените реформи ја наметнуваат соработката на државите со Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. Овие институции одобруваат средства кои најчесто ги исплаќаат во повеќе транши. Постојењето на повеќе транши има за цел исполнување на определени услови кои се поставени од меѓународната институција која ги дава средствата. Секоја транша значи и добивање на нови услови за нејзина исплата.

Посебните хипотези кои посочуваат определена релација Бретон-Вудски институции- социјална политика во ова истражување се покажаа точни.

- *Бретон-Вудските институции влијаат врз „условувањето“ како задолжителен критериум за стекнување со право на образовни, здравствени и услуги од пензискиот систем;*

Се повеќе граѓаните се „условувани“ со исполнување на определени законски акти од Владата на државата како би ги користеле и уживале благодетите на услугите. Примерот со пензиските реформи во Македонија и Европа, односно годините за заминување во пензија е само еден од многуте кои укажуваат на тој факт. Редуцирањето на средствата индиректно значеле и намалување на дарежливоста на системите, пораст на условите кои треба да се исполната за да се користат услугите кои тие ги нудат.

- *Прифаќањето на Бретон-Вудските предлози за пензиска реформа во Европа е условено од економскиот капацитет на земјите и влијанието на другите општествени актери во државите;*

Економската моќ на државата е голем фактор во одлучувањето кога и каква ќе биде побарана помош од меѓународните институции. Порастот на процентот на старо население значи и пораст на трошоците за пензии. За да има доволно средстава за исплата на пензии потребен е и доволен број на вработено население кое би го полнело буџетот за пензии. Процентот на работната сила (вработените) и старите лица (пензионерите) растат обратно пропорционално. Економската криза во земјите ги „отвори“ вратите за прифаќање на предлозите на ММФ и СБ. Менувањето на

пензискиот систем било задолжително а промените кои ќе се случат се дадени од моќните институции.

- *Наменските кредити и техничката помош од СБ и ММФ за образовната политика водат кон нов модел на образование;*

Хрватска, Словачка и Македонија се дел од земјите кои користат наменски кредити но и техничка помош од СБ и ММФ. Неможноста да се одговори на потребите на капиталното општество со соодветен кадар укажувало на фактот од потреба на промени во: наставната програма, начините на реализација на наставта, вклучувањето на поголема пракса на учениците, обука на наставниците, подобрување на управувањето на училиштата од страна на образовната администрација како и воведување на информатичката технологија во образовниот систем. Процесот на глобализација наметнува потреба од промена на образовниот систем, а државата е таа која треба соодветно да одговори на истите. Вложувањето во образованието на населението значи и инвестирање во државата, во човековиот капитал. За таа цел земјите бараат помош и кредити од ММФ и СБ и свесно создаваат нов модел на образованието притоа во креаторите треба да се забележат и двете.

- *Обемот на искористеност на услугите од Бретон-Вудските институции е во корелација со влијанието врз креаторите на здравствената политика во земјите.*

Како што беше потврдено влијанието на Бретон-Вудските институции во сите хипотези погоре така и ова претпоставка во последната хипотеза е потврдена. Организацијата на здравствениот сектор, модернизацијата на болниците и трошоците во доменот на здравството најчесто се причините поради кои креаторите ги искористуваат услугите на Бретон-Вудските институции. Здравството во секоја земја е чувствителен домен во социјалната политика. Лесниот пристап на популацијата до квалитетни и брзи услуги зборуваат за добро развиен здравствен систем на благосостојба. Трошоците за здравство изнесуваат голем процент од БДП затоа соработката со ММФ и СБ е задолжителна.

Бретон-Вудските институции имаат стекнато глобални и регионални искуства во спроведувањето на реформи во здравството, како што се: воведување и управување на здравственото осигурување, спроведување на принципот купувач на услуги, приватизацијата на здравствените услуги и квалитетот на здравствената заштита.

Од почетокот на 1980-тите години, Светската банка е ангажирана во анализа на политики, совети, како и низа на кредитни активности насочени кон пензиските системи и реформите во пензискиот систем. Овие активности се случиле и се случуваат во различни модели на земји. А тоа би значело: проценки на структурата, одржливост и резултати на пензиските системи; техничка помош и анализа на политиките за елементите на пензиските системи, како и поддршка во изготвувањето на законската регулатива и спроведувањето на реформите. Светската банка има работено на пензиските реформи во повеќе од 80 земји. Меѓународниот монетарен фонд не се разликува во ништо кога станува за негово учество во креирање на политики, наметнување или пак трансфер од друга земја.

Влијанието на Бретон-Вудските институции во реформите во социјалната политика (во истражувањето конкретно во: пензискиот систем, образованието и здравството) во Европа и Македонија се потврди. Економската моќ е пред сè клучниот фактор за определување на степенот на влијание. Социјалните трошоци и глобализацијата само го забрзуваат темпото на соработка на земјите со ММФ и СБ. Влијанието кое го имаат направено Бретон- Вудските институции укажува на нивната економска и техничка надмоќ во однос на државите со послаб економски раст и развој. За таа цел, наодите од магистерскиот труд треба да послужат како аргумент во зацврстувањето на националната критичка позиција, во однос на селективното прифаќање на наднационалните реформи, кои треба да бидат прилагодени на националните услови, традиција и капацитети.

Библиографија

Arandarenko, M.(2004) *International advice and labour market institutions in South- East Europe*. Belgrade:Belgrade university and G17 institute.

Baker, R. *Novi institucionalizam i međunarodni odnosi. MP 3, 2011(str. 343-358)*

<http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2011/0025-85551103343B.pdf>

отворено на 18.02.2012

Baldock, J.(2007). *Social policy, social welfare and welfare state*.

http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199570843/baldock4e_ch01.pdf отворено

на 17.02.2012

Bejaković, P. (2011). *Mirovinski sustav u RH - problemi i perspektiva*.

<http://www.ijf.hr/upload/files/file/AMS/zbornik.pdf> отворено на 17.02.2012

Collaboration with the World bank and other international agencies

[http://books.google.com/books?id=Ao6-](http://books.google.com/books?id=Ao6-IXDUki0C&pg=PT31&lpg=PT31&dq=IMF+and+social+policy&source=bl&ots=0fYU)

[IXDUki0C&pg=PT31&lpg=PT31&dq=IMF+and+social+policy&source=bl&ots=0fYU](http://books.google.com/books?id=Ao6-IXDUki0C&pg=PT31&lpg=PT31&dq=IMF+and+social+policy&source=bl&ots=0fYU)

[BMnyD&sig=de9h27YiXnMJap18D4f5b7YaVKc&hl=en&ei=9df TPIWBpXN4Abshun](http://books.google.com/books?id=Ao6-IXDUki0C&pg=PT31&lpg=PT31&dq=IMF+and+social+policy&source=bl&ots=0fYU)

[WCA&sa=X&oi=book result&ct=result&resnum=5&ved=0CDgQ6AEwBA#v=onepa](http://books.google.com/books?id=Ao6-IXDUki0C&pg=PT31&lpg=PT31&dq=IMF+and+social+policy&source=bl&ots=0fYU)

[ge&q=IMF%20and%20social%20policy&f=false](http://books.google.com/books?id=Ao6-IXDUki0C&pg=PT31&lpg=PT31&dq=IMF+and+social+policy&source=bl&ots=0fYU) отворено на 18.02.2012

Deacon, B. *From „Safety Nets“ Back to „Universal Social Provision“ Is the Global Tide Turning?* UK: University of Sheffield. <http://gsp.sagepub.com/content/5/1/19>

отворено на 11.02.2012

Deacon, B. *Nadnacionalne agencije i socijalne politike postsocijalističkih zemalja*. Rev. ,soc. polit., god. II, br. 4, str; 281-294, Zagreb 1995.

<http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/500/489> отворено на 10.11.2011

Dolowitz, David. & Marsh, David. (1996) 'Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44(2): 343-57.

Dolowitz, D. with Hulme, R., Nellis, M., and O'Neal, F. (2000), *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham: Open University Press.

Global Institutions in Local Decision-Making: The Trojan Horses of the New Millennium?.

Global Social Policy December 2004 4: 283-287.

<http://gsp.sagepub.com/content/4/3/283> отворено на 11.02.2012

Ervik, R. *The battle of future pensions global accounting tools, international organizations and pension reforms*. Norway:University of Bergen.

<http://gsp.sagepub.com/content/5/1/29> отворено на 11.02.2012

Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, A. *Social Policies in the World Bank Paradigms and Challenges*. UK:London School of Economics. <http://gsp.sagepub.com/content/7/2/151> отворено на 12.02.2012

International monetary fund. *Review of Social Issues and Policies in IMF-Supported Programs*. 1999. <http://www.imf.org/external/np/esafhipc/1999/social.pdf>

отворено на 19.02.2012

International monetary fund. *Former Yugoslav Republic of Macedonia—Enhanced Structural Adjustment Facility Medium-Term Economic and Financial Policy Framework Paper*, 1998–2000

<http://www.imf.org/external/np/pfp/mace/mace01.htm#04a> отворено на 16.11.2011

Jafarov, E and Victoria Gunnarsson. (2008). *Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Options*.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08136.pdf> отворено на 20.04.2012

Yeton, N. (2001). *Globalization and social policy*. London: SAGE publication.

<http://www.lmps.gofor.de/Globalization%20and%20Social%20Policy21.pdf>
отворено на 17.02.2012

OECD. (2011). Total expenditure on health, /capita, US\$ purchasing power parity.

<http://www.oecd.org/dataoecd/52/42/48304068.xls> отворено на 18.04.2012

OECD. (2011). Total expenditure on health, % gross domestic product.

<http://www.oecd.org/dataoecd/52/42/48304068.xls> отворено на 18.04.2012

Peters, B. Guy. (1997). *Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms*. *West European Politics*, 20(4): 71-88.

Pfau-Effinger, B. (2004). *Culture and Path Dependency of Welfare State Development*. London: University of Oxford.

Puljiz V. *Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive*. Rev. soc. polit., god. 14, br. 2, str 163-192, Zagreb 2007.

<http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/698/657> отворена на 5.04.2012

Responding to Globalization Social Policy in Emerging Market Economies.

<http://gsp.sagepub.com/content/1/2/191> отворено на 11.02.2012

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

Совет на Европа. (2007) *Речник на термини од областа на социјалното осигурување*. Скопје.

Stone, D. (2000). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. <http://poli.haifa.ac.il/~levi/res/stone-2000.pdf> отворено на 04.02.2012

Svjetska banka, Ministarstvo zdravstva RH. *Zdravstvena reforma u Hrvatskoj*. Rev. soc. polit., god.7, br. 3-4, str. 311-325, Zagreb 2000.

<http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/244/966> отворено на 15.03.2012

Svjetska banka. *Mirovinska reforma u Hrvatskoj*. Rev. soc. polit., god. 7, br. 2, str. 163-173, Zagreb 2000. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/257/953> отворено на 17.03.2012

The Ministry of Education of the Slovak Republic. (2008). *The development and state of the art of adult learning and education*.

http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/National_Reports/Europe%20-%20North%20America/Slovakia.pdf отворено на 02.02.2012

What are the main concerns and criticism about the World Bank and IMF?

<http://www.brettonwoodsproject.org/item.shtml?x=320869> отворено на 10.02.2012

World bank. (2009). *Implementation completion and results report on a loan in the amount of euro 5 million (US\$ 6.4 million equivalent) to the Slovak Republic for a human capital technical assistance project.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/03/03/00333038_20100303011854/Rendered/PDF/ICR122900P09271IC0disclosed03111101.pdf отворено на 20.05.2012

World bank. (2012). *Implementation completion and results report on a loan in the amount of euro 67.8 million to the Republic of Croatia for an education sector development project.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/24/00333038_20120424005913/Rendered/PDF/ICR22540Box3670disclosed04023020120.pdf отворено на 29.04.2012

World bank. (2008). *Implementation completion and results report on a loan in the amount of euro 55 million (US\$ 62.92 million equivalent to the Slovak Republic for a health sector modernization support sectoral adjustment program.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/30/00333038_20080730011512/Rendered/INDEX/ICR5880ICR0P061sclosed0July02802008.txt отворено на 13.03.2012

World bank. (2011). *Implementation completion and results report on a loan in the amount of US \$ 5 million to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for an education modernization project.* <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/01/0>

00333037_20110801005922/Rendered/PDF/ICR16980P066150e0only0900BOX36
1518B.pdf отворено на 02.04.2012

World bank. (2000) *Implementation completion report on a credit in the amount of SDR 21.6 million (US \$ 29 million equivalent) to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for a social sector adjustment credit.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/19/00094946_00121301482674/Rendered/PDF/multi_page.pdf отворено на 10.03.2012

World bank. (2000). *Implementation completion report on a loan in the amount of US \$ 40 million to the Republic of Croatia for a health project.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/09/08/00094946_00082505335026/Rendered/PDF/multi_page.pdf отворено на 12.03.2012

World bank. (2011). *Implementation completion and results report on a loan in the amount of 10 million US\$ to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for a health sector management project.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/07/31/00333038_20110731233817/Rendered/PDF/ICR16910P086670e0only0900BOX361518B.pdf отворено на 10.04.2012

World bank.(2003). *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$ 5 million to the Former Yugoslav Republic of Macedonia for an education modernization project.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/10/00090341_20031210095506/Rendered/PDF/26267.pdf отворено на 13.03.2012

World bank. (2004). *Slovak Republic: Pension reform note.*

[http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1142535808399/2329423-1142535860520/SlovakRepublic_PensionPolicyReformNote.pdf)

[1142535808399/2329423-](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1142535808399/2329423-1142535860520/SlovakRepublic_PensionPolicyReformNote.pdf)

[1142535860520/SlovakRepublic PensionPolicyReformNote.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1142535808399/2329423-1142535860520/SlovakRepublic_PensionPolicyReformNote.pdf) отворено на

10.03.2012