



Универзитет „Св. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“  
Филозофски факултет - Скопје  
Институт за Социјална Работа и Социјална Политика

## **Магистерски Труд:**

ВЛИЈАНИЕТО НА БИЗМАРКОВИОТ И БЕВЕРИЦОВИОТ ПРИСТАП ВО КРЕИРАЊЕТО И  
РЕФОРМИРАЊЕТО НА СОЦИЈАЛНИТЕ ДРЖАВИ ВО ЕВРОПА

Ментор:  
Проф. Д-р Нано Ружин

Кандидат:  
Агрон Рустеми

Скопје, 2008

## СОДРЖИНА

Вовед .....	4
1. Анализа на моделите пристапите и класификациите на социјалните држави .....	7
1.1. Значењето на поимот и концептот на социјална држава .....	7
1. 2. Класификација на Бизмарковиот модел на социјална држава .....	12
1.2.1 Историски контекст .....	12
1.2.2 Спецификации .....	13
1.3 Класификација на Беверицовиот модел на социјална држава .....	14
1.3.1 Историски Контекст .....	14
1.3.2 Спецификации .....	14
1.3.3 Принципи .....	16
1.4 Бизмарк и Бевериц: Компаративен приказ на двата основни модели за социјална држава .....	18
1. 5. Класификација и типологија на социјалната држава според позначајните автори... ..	23
1.5.1 Ричард Титмус и неговото класифицирање на социјалната држава .....	23
1.5.2 Еспинг-Андерсон и неговиот модел на „декомодификацијаг .....	24
1.5.3 Ферера и моделот на осугурана свота (цовераге модел) .....	27
1.5.4 Боноли и неговата дводимензионална класификација на системите на социјална држава. ....	29
1.5.5 Трендови во развојот на класификациите за државата на благосостојба. ....	36
2. Креирање и реформи на бизмарковите социјални држави и иманентните реформи во социјалните политики .....	40
2.1. Креирање и реформи во пензискиот систем .....	40
2.4 Креирање и реформи во политиките на вработување .....	45
2.2. Креирање и реформи во здравството .....	48
2.3. Креирање и реформи во социјалната политика .....	53
2.4. Креирање и реформи во социјалната заштита .....	57
2.5. Детска заштита и политика кон старите лица .....	63
3. Креирање и Реформи на Социјалните политики во Беверицовите социјални Држави. ..	68
3.1 Креирање и Реформи во пензискиот систем .....	70
3.2. Креирање и Реформи во здравството .....	76
3.3. Креирање и реформи во социјалната политика .....	82
3.4 Креирање и реформи во политиките на вработување .....	87
3.5. Креирање и реформи во Социјалната Заштита .....	90
4. Иднината на Бизмарковиот и беверицовиот социјален модел во услови на глобализација и Европизација .....	94
4.1.1 Економска глобализација .....	95
4.1.2 Политичка глобализација .....	97
4.2 Влијанието на меѓународните организации. ....	101
4.2.1 Совет на Европа .....	102
4.2.2 Меѓународна Организација на Трудот (ИЛО) .....	104
4.2.3 Светската банка (WB) .....	105
4.2.4 Меѓународен Монетарен Фонд. ....	106

4.2.5 Европска Унија.....	108
4.3. Влијанието на ЕУ.....	111
4.3.1 Влијанието на економските и конкурентни политики на ЕУ и монетарната унија .....	112
4.3.2 Влијанието на Европската Монетарна Унија и Пактот за стабилност.....	114
4.3.3 Влијанието на синдикатите во ЕУ.....	121
Заклучок.....	124
Б И Б Л И О Г Р А Ф И Ј А.....	140

## ВОВЕД

Предизвикот со кој се соочува секој истражувач, при третирањето на теми кои имаат историска значајност и рефлексија врз современите текови на општественото живеење, бездруго претставува импулс за повторно и повторно откривање на муниципозните нијанси на зададениот проблем. Во ова истражување направен е обид за реактуелизација на конкретни концепти за социјална политика и модели на држава на благосостојба (т.е. Бизмарковиот и Беверицовиот модел), кои претставуваат во исто време и основа на современите модели на социјална политика и социјална заштита; и воедно извршуваат одредено влијание врз современите концепти за социјална политика - држава на благосостојба (во национални рамки) - но влијаат и врз она што се почесто се нарекува *глобална социјална политика* или политика на одредени супранационални инстанци (ЕУ на пример) кои се обидуваат да креираат заедничка политика, апликативна за поголем број на држави. Претставувањето на двата основни модели на социјална политика, т.е. оние на Ото фон Бизмарк (1815-1898) и Вилијам Бевериџ (1879-1963) ќе биде направено преку спореден пристап, кој освен што ќе ги презентира основните карактеристики на двата модели, ќе овозможи и следење на взаемното влијание кое овие модели го вршат помеѓу себе, како и влијанието кое го вршат врз моделите за социјална политика на современите автори како што се Госта Еспинг-Андерсон, Маурицио Ферера, Ричард Титмус и др.

Принципите врз кои е одбрана горенаведената тема и нејзината содржина, кореспондираат со она што денес во современата наука за социјална работа и социјална политика се смета за жива и актуелна тематика, и одговараат на предизвикот наречен компаративен пристап на историски различни толкувања и видувања на социјалната држава и држава на благосостојба, во рамките на европската мисловна традиција. Според тоа основниот принцип кој е запазен при бирањето на темата е хевристичката плодност на компаративното истражување на Бизмарковиот и Беверицовиот модел на социјална држава со оние на современите автори, како и влијанието на овие два модела врз отелотворувањето на заедничката европска социјална политика.

Во определувањата на социјалната држава и државата на благосостојба, неретко се среќава позиционирање на истите во рамките на правната држава и на правниот поредок

на една држава. Со еден збор државата на благосостојба е дел од правниот поредок на една држава. Како потврда за претходнонаведеното може да послужи и случајот со нашата земја, каде во првиот член на Уставот, Република Македонија меѓу другото е дефинирана и како социјална држава. Во трудот ќе бидат истакнати современите трендови во размислите за социјалната држава и државата на благосостојба, при што треба да дојде до израз сето она што спаѓа во грижата за сиромашните, невработените, здравствената заштита и пензискиот систем, регулирање на доходот и оданочувањето и тн. Паралелно со рецентните усилби за унифицирање и стандардизирање на единствена социјална политика во областите на социјалната држава - државата на благосостојба во рамките на Европската унија, реминисценцијата на Бизмарковите и Беверицовите гледишта во однос на оние на современите автори има огромна општествена и научна актуелност, кои се подразбираат самите по себе. Тоа особено ако се земат предвид и скромните но вредни за споменување, насоки на развојот, трансформацијата и приближувањето на социјалната држава во Република Македонија на онаа на Европската Унија.

Со оглед на исклучително теоретскиот карактер на истражувањето и неговата компаративна поставеност, од методските техники се користени дискурзивната анализа на содржината, како и компаративна анализа.

Целите на истражувањето се поставени на таков начин, според кој крајот на истражувањето би требало да се одговори на следниве барања:

- Детектирање на основните премиси и аксиоми во теориите (гледиштата) на Ото фон Бизмарк и Вилијам Беверец за основите на социјалната држава и државата на благосостојба.
- Пронаоѓање и посочување на основните разлики, но и заеднички карактеристики меѓу пристапите на двајцата горенаведени автори.
- Утврдувањето на дадените историски детерминанти кои ја одредиле таквата теоретска поставеност на тезите на Бизмарк и Беверец.

- Компаративното претставување на стојалиштата за социјалната држава и државата на благосостојба на неколку современи автори: Еспинг-Андерсен, Титмус, Ферера и др.
- Утврдувањето на сегашните општествено-историски и културни одлики на системите на социјална држава и држава на благосостојба на современите автори.
- Утврдувањето на степенот на влијание на системите на социјална држава и држава на благосостојба на Бизмарк и Беверџ во единствената и заедничка политика на социјална држава и држава на благосостојба на Европската унија (моментално ниво на развој и унифицирање).

Работна хипотеза или основното очекување на истражувањето е дека *примената на Бизмарковиот или Беверџовиот пристап во креирањето и реформирањето на социјалните политики зависат од конкретните соцо-економски услови, традиции и политички вредности во социјалните држави во Европа*. Додека насочувачката, посебна хипотеза според која *Задржувањето на Бизмарковиот или Беверџовиот пристап во реформирањето на социјалните држави во Европа е зависно од степенот на влијание на различни меѓународни организации*, има функција да го врами или појасни истражувачкиот импулс.

# 1. АНАЛИЗА НА МОДЕЛИТЕ ПРИСТАПИТЕ И КЛАСИФИКАЦИИТЕ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ДРЖАВИ

## 1.1. Значењето на поимот и концептот на социјална држава

При првичното и поимно определување на поимот за социјална држава како операционална алатка ја земаме дефиницијата на современиот хрватски автор Антон Равниќ според кого **социјалната држава** е „онаа држава во која се уредени составите на социјалната сигурност и која ги контролира социјалните процеси. Со еден збор „контрола - преку планирање заедничко одлучување, централизација, децентрализација па дури и комуникација - значи можно е да се соочиме со кризни ситуации и стабилизирање на економските и социјалните услови.“(Ravnić, 1996:239-40)

Потребата од првично и методолошко определување на најважните термини од категоријалниот апарат од науката за социјалната работа и социјална политика, (а кои воедно се и основен поимен репертоар на ова истражување т.е. социјалната држава или држава на благосостојба) не значи и одбегнување на разногласијата кои постојат кај современите автори околу дефиницијата за нив. Ваквите разногласија освен што се природен елемент на научничката слобода при изразувањето и автентичноста при конципирањето, во одредени случаи доведуваат до толкава релативизацијата на поимите, што започнува да се губи и смислата на расправите за нив. Социјалната држава или државата на благосостојба е само еден од облиците на социјална политика, во која покрај другите, круцијален агенс претставува државата, најчесто во форма на државен интервенционизам. Од прагматични причини трудот нема интенција подлабоко да ја проследи еволуцијата на најважните теории за социјалната политика, туку накратко да ги назначи пресвртните моменти во нејзината еволуција. Имено се смета дека иницијалната форма на социјална политика е лоцирана во либералната концепција за ограничувачкото (авторегулаторно) влијание на државата во доменот на пазарот - т.н. модел на држава-чувар, а завршува со она што денес се подразбира под држава-заштитник односно *социјална држава на благосостојба*, како модел кој се заснова на **еднаквоста на можностите**, односно на **шансите** (Ружин, 1994: 130). Еден од решавачките моменти на

еволуцијата на социјалната политика, од држава-чувар во модел на држава заштитник (држава на благосостојба) претставува, токму моделот или реформите на социјалната политика - кои се предмет на истражувањето - предложени од страна на Ото фон Бизмарк кон крајот на XIX век. Нешто подоцна, во триесеттите години на минатиот век, со големата депресија и Новиот Договор, станува повеќе од јасно дека улогата на државата во регулирањето на социјалната нееднаквост е неминовна, и дека делокругот или ингеренциите на социјалната држава, треба да се зголемат. Овој период се зема за иницијална точка во креирањето на социјалните политики, познати како држава на благосостојба или држава заштитник. Нешто подоцна во текот на Втората Св. војна свој придонес во создавањето на модели на држава на благосостојба ќе даде и вториот најзначаен претставник на европската мисловна традиција во рамките на науката за социјалната политика и социјална работа - Вилијам Бевериџ.

Овој краток пресек на историјатот и еволуцијата на социјалната политика, како и предупредувањето во однос на поимно-терминолошката хетероглосија, имаат за цел да укажат на свесноста за постоењето на голем број различни дефиниции на социјалната држава. Од прагматични причини и поради хеурстичката широчина при дефинирањето, тука е земена онаа на хрватскиот автор Равник - како основа на истражувањето. Во однос на посовремените видувања за карактерот и димензиите на социјалната држава - држава на благосостојба, можат да се наведат и уште неколку други, како на пример она на Миличиќ - професор на Правниот Факултет во Загреб кој смета дека социјалната држава треба на граѓаните да им обезбеди, воспостави и оствари *квантитет* и *квалитет*<sup>1</sup> на нивните групни потреби, во кои спаѓа меѓу другото и социјалната сигурност. Иако според овој автор, современата социјална држава треба да има авторитет на непореклива власт, со што ќе има и поинакво видување на општествените состојби, општествената промена, социјалните напнатости и посебните општествени потреби; нејзината суштина треба да се лоцира во обезбедувањето на општественото богатство, со суштинските можности на една заедница, власта во државата, потоа во волјата за социјална праведност, праведна

---

<sup>1</sup> Овие два поими играат важна улога во конституирањето на трудот, особено во делот на критериумите за класификација на државите на благосостојба (во најголем дел како одлики според кои се разликуваат Бизмарковата и Бевериџовата социјална политика), каде се прикажани како посебни димензии, кои во себе инкорпорираат неколку различни индикатори. поради нивната значајност за класифицирањето на системите на држава на благосостојба ќе бидат користени нивните современи алтернативи *колквост* и *каквост*.

пераспределба на материјалните вредности и помош на најслабите и најзагрозените (Miličić, 1998: 2). Ваквото дефинирање на природата и функциите на современата држава на благосостојба е посеопфатно од она на професорот Ружин, кој прави остра дистинкција помеѓу глобалниот карактер на социјалната политика и карактерот на социјалната држава како аниматор на социјалната заштита при покривањето на ризиците со кои се соочува индивидуата во секојдневниот живот (Ружин, 2006:8).

Покрај огромниот број на дефиниции за суштината на социјалната држава, исто така постојат и најразлични имиња за социјалната држава во европските јазици како што се: на француски *état sociale, état providence*, на италијански *stato sociale*, на шпански *estado social de derecho, estado de bienestar*, на англиски *welfare state*, на германски *Sozialstaat, Wohlfahrstaat*, на словенечки *država blaginje* и во добар дел, овие именувања значат и содржински корекции и различни толкувања.

Слични разногласија можат да се сретнат и при класификувањето на видовите на системи за социјална држава, од кои најчест е оној кој ги дели на континентално-европски (се мисли пред се на Франција и Германија) и Англо-Скандинавскиот (В Британија, Холандија, Шведска и др.). Според Боноли најголемата грешка на овие класификации е тоа што се темелат на една димензија на социјалната политика, и врз таа основа ги прават класификациите. Така на пример, забележува Боноли во голем дел од литературата на Англо-Саксонската традиција вниманието при класифицирањето на социјалните политики е насочено кон „квантитетот“ на мерките на благосостојба, односно димензијата која одговара на прашањето „Колку?“, додека кај континентално-европските автори (пред се французи) вниманието се концентрира врз различните модели на мерките на благосостојба, димензијата која одговара на прашањето „Какви?“, и во исто време го занемарува квантитетот на мерките кои ги овозможуваат различните системи (Bonoli, 1997: 352).

Постојат и автори кои при формирањето на класификации на системите на социјална држава - држава на благосостојба, се раководат според принципите на одамна познатиот (Веберов) идеален тип. Се смета дека почетоците на ваквите идеално-типски

класификации на државите на благосостојба датираат од 50тите години на минатиот век<sup>2</sup>, за да добијат конкретна форма на почетокот на 90тите со познатиот труд на Еспинг-Андерсен Три света на капиталистичка благосостојба (The Three Worlds of Welfare Capitalism 1990). Во ова дело, Госта Еспинг-Андерсен, создава класификација на системи на социјална држава во кои наведува три идеални типови: *Либерален режим* (кон кој се придржуваат САД, Канада и Австралија), *Корпорациско-државен режим* (кој е застапен во Германија, Австрија, Франција и Италија) и *Социјал-демократски* (застапен кај скандинавските земји). Основната разлика меѓу овие три идеални типа на држава на благосостојба, според Еспинг-Андерсен претставува специфичниот аранжман на односите помеѓу семејството, пазарот и државата (Esping-Andersen, 1990). Друга исто така позната класификација на системите на социјална политика-држава на благосостојба претставува онаа на Бергман, која внатре европската традиција на социјални држави препознава три типа и тоа: скандинавска, атлантска и континентална (Berghman, 1997.:125). При тоа, треба да се истакне дека Бергман ја поистоветува Беверицовата традиција на социјални држави со атлантската и скандинавската. Уште една од (територијалноцентрични) класификациите на системите на социјална држава - држава на благосостојба понудува и познатиот англиски социолог Ентони Гиденс, кој европските социјални држави ги дели на „четири институционализирани групи“ и тоа: систем на Обединетото Кралство, скандинавски или нордиски социјални држави, средноевропски системи и јужни системи (Giddens, 1998: 7) И во однос на овие класификации може да се каже дека се валидни претходно наведените критики на Боноли, дотолку повеќе што ваквите класификации засновани врз квазитериторијален или географски принцип, не навлегуваат во внатрешните разлики помеѓу земјите од една група или систем. Подолу во текстот (во следните поглавја) поекстензивно се разработени причините и принципите врз кои се градени класификации на социјалните држави на Бизмарк, Бевериц, Титмус, Еспинг-Андерсен, Ферера и други, но тоа на ова место не помага при дестилацијата на

---

<sup>2</sup> Една од првите класификации на системите на социјална држава, во рудиментиран облик претставува онаа на Харолд Виленски (подоцна и Лебо) кој разликува *резидуална* социјална држава - според која социјалните институции се појавуваат само тогаш кога вообичаените структури на понудата, семејството и пазарот успеваат да обезбедат социјална рамнотежа - додека *институционалната* социјална држава социјалните институции ги смета за нормални праволиниски функции на модерното индустриско општество (Wilensky, Lebaux, 1958).

оперативно-методолошки издржлива класификација на системите, со која ќе се служиме во текот на целиот труд.

Боноли смета дека секоја сериозна класификација на системите на социјална држава - држава на благосостојба, би требало да ги содржи двете димензии кои претходно ги критикуваше како несоодветни во взаемно-исклучивата употреба. Значи, напоредната употреба на димензиите на *колкавост* и *каквост* можат да допринесат кон кристализацијата на издржлива класификација на системите на социјална држава, затоа што истовремено ја овозможуваат историската анализа и разбирањето на моментната промена. Впрочем, современата социјална политика односно социјална држава - држава на благосостојба ја карактеризираат два развојни правца, и тоа: од една страна експанзијата (или намалувањето) на државата на благосостојба, и од друга страна конвергенцијата (или дивергенцијата) кон средишен модел на социјална заштита. Затоа станува повеќе од јасно дека, комбинацијата на двата пристапа, на Англо-Саксонскиот модел на класификување кој се потпира врз и квантитетот или колкавоста, и континентално-европскиот или Францускиот модел кој ја нагласува компонентата на каквост во државата на благосостојба, би вродил со посакуваната хеурстичка плоднос на класификацијата.

Литература која се занимава со компаративно проучување на системите на социјална политика избилува со класификации на државата на благосостојба. Еден дел од класификациите се темалат врз нивото на трошок кој е потребен за операционализација на државата на благосостојба. Ваквите класификации, со исклучивото концентрирање на нивото на издатоци обично ги занемаруваат останатите димензии на мерките на благосостојба. Ферера смета дека ваквите класификации, и покрај свесноста за останатите димензии, ја нагласуваат „колку многу“ димензијата за сметка на тоталното занемарување на димензијата „каквост“ или какви мерки на благосостојба се предвидени со конкретната држава на благосостојба (Ferrera, 1993: 11).

## 1. 2. КЛАСИФИКАЦИЈА НА БИЗМАРКОВИОТ МОДЕЛ НА СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА

### 1.2.1 Историски контекст

Како дел или клетка на социјалната политика, социјалното осигурување претставува иницијален момент на оформувањето на целокупниот систем за социјална заштита. Овој иницијален момент, најголемиот број на автори го датираат на 17 Ноември 1881 год. кога во т.н империјална порака, пред Германскиот парламент Ото Фон Бизмарк пионерот и втемелувач на концепт за социјална политика ја инагуира мисијата на државата „која со помош на соодветните институции и колективните средства со кој располага, треба да дејствува во насока на достигнување благосостојба за сите членови на општеството и, пред се за сиромашните и немошните” (Ружин,2006: 38).

Идејата или намерата на Бизмарк да креира сопствена социјална политика се сопфага со бурните времиња кои непосредно следеле по воените победи над Австрија и Франција. Како неопходна поддршка за остварувањето на својот план Бизмарк се стремел да ги привлече работничките класи на своја страна. Но првиот конкретен чекор во таа насока било усвојувањето на проект законот кој ги обврзувалл работодавците да ги осигураат работниците од несреќа при работа. со ова се удрени темелите на социјалната политика чија структура се оформувала етапно и во себе ги инкорпорирала следниве неколку закони: **Законот од 1883; законот од 1884; законот од;1889; законот за осигурување во случај на смрт 1911; законот за осигурување во случај на невработеност 1929 како и кодексот на социјални осигурувања (исто, 40).**

Оваа целокупна иницијатива која подразбирала усвојување на серија закони, а била автентичен бренд на ото фон Бизмарк освен што предизвикала редица радикални пресврти во целокупното општествено и политичко живеење, како што се: Раскинување со идеите и принципите на традиционалниот либерализам во полза на социалдемократијата, наложување на одговорност за социјалниот развој на државата, наметнувањето на задолжитена обврска за издршка на работната сила, прекинување со дотогашната практика на либералното (доброволно пристапување кон) осигурувањето, иницирање на реформи со кои е воведено заедничко долгорочно ко-управување со пензиските и здравствени фондови и извезувањето на социјалдемократските начела и реформски

потенцијали на новата социјална политика низ останатите Европски држави - е главнината на бизмарковата социјална политика (исто 40-1), која силно ги повлијаела интензиите во обединетот Кралство да спроведат слична социјална политика - која подоцна ќе го добие името според вториот најзначаен родоначалник на концептот на социјалната политика Вилјам Бевериџ.

### *1.2.2 Спецификации*

Како што можеше претходно да се забележи реформскиот курс на бизмарк во својата содржина донел неколку иновации кои до тогаш биле незамислени за социјалните планери. Како основни карактеристики или спецификации на овој колосален потег и Бизмаркова реформа се сметаат: Храброста на Бизмарк да ги употреби социјалистичката идеологија и чели при концептирањето на својата акциона социјална агенда (нешто што е нетипично за убеден конзервативец); Харизматичност и влианије со што ги убедил конзервативните парламентарци да ги прифатат и легализираат реформите во доменот на социјалното осигурување (кој во најмала рака биле левичарски); инзонреден сенс за кооперативност и соработка (особено со социјалдемократската партија); севкенцирање на екзактно шест годишен календар - период за кој Бизмарк сметал дека ќе ги комплетира реформите во социјалниот домен; особено изразено чувство за распределба на политичката одговорност помеѓу државата од една страна и работниците и работодавците од друга страна; и способност за интегрирање на челото Германско општество (исто, 39).

Првичниот поглед врз вака опишаните карактеристики на Бизмарковиот модел на социјална политика многу повеќе кажуваат за атрибутите на Бизмарк како автентичен и плоден мислител отколку што подразуваат систематизирана проекција на моделот. тоа само говори за гениалноста и големината на Бизмарк.

## 1.3 КЛАСИФИКАЦИЈА НА БЕВРИЦОВИОТ МОДЕЛ НА СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА

### 1.3.1 *Историски Контекст*

Иако денес преовладува уверувањето дека моделот на социјална политика на Лорд Вилјам Бевериџ е вториот дистиктивен и афтенџичен модел за социјална политика, неизбежни се и оценките дека во дел од своите основи овој втор модел со потпира на (ги подобрува слабостите) на Бизмарковиот модел. Овој модел настанува половина век по Бизмарковиот, односно во текот на втората светска војна. Базична мотивација на Британскиот премиер Черчил за креирање на сопствен модел на социјална политика - задача која му ја доверил на вештиот лорд Вилјам Бевериџ - била потребата от нивелирање на последиците од големата економска криза (депресија) од 30-те години. секако не треба да се потцени и државничкиот талент на Черчил во новиот модел за социјална политика да предвиди своевидни амортизери од неизбежните социјални консеквенции за Британија после втората светска војна. Како почеток на целата ова постапка се смета извештајот на Вилјам Бевериџ од 1942 година каде се обидел да проектира: Индустриско општество кое живее во мирнодобски услови ги ползува сите значајни чинители на производството како и општество во кое при услови на вонредни околности никој нема да страда од петте неповолни фактори кои се директни причинители на најголемите несреќи во животот на човекот. Како такви Бевериџ ги сметал: Болеста, игноранцијата, зависноста од секаков вид, мизеријата и бездомништвото. Треба да се нагласи дека Бевериџовиот извештај бил инспириран од Кенсовите економски теории. Во суштина овој извештај на Бевериџ, кој преставувал план за социјално осигурување почивал врз три основни принципи (исто, 44).

### 1.3.2 *Спецификации*

Основните карактеристики или спецификациите на Бевериџовиот модел на социјална политика се наведени во именуваниот извештај и тоа како одговори на три суштински услови. Тие услови се: секој план треба да биде носител на нови идеји, со паралелно водење сметка за минатото; планот треба да биде составен дел на една глобална

политика за социјален напредок; и социјалното осигурување мора да биде реализирано врз основа на соработката меѓу државата и индивидуата. (исто 44).

Една од најзначајните карактеристики на Беверицовиот модел е и доктрината на трите У (Unite, Universality, Uniformity).

Под доктрината на фамозните три У Бевериц, всушност заговарал унификација на сите режими на социјалното осигурување под единствена команда, проширување на осигурувањето на сите граѓани и во однос на сите ризици воведување на единствен придонес за сите како модел за финансирање и исплаќање на идентични престации за секого во случај да ги изгуби приходите и издршката.

Димензијата на единство во Беверицоваата доктрина се идентифицира во два облика и тоа: како прво сите фактори на несигурност мора да бидат покриени со еден обединет систем за социјално осигурување кој би требало да ги обедини разните бранши на престации; и како второ управувањето со социјалното осигурување треба да биде концентрирано во единствено тело - како во организациска така и во географска смисла на зборот. Со ова димензија Бевериц во својата доктрина го антиципирал создавањето на министерството за труд и социјална политика. Како последица на ова, управувањето со социјалниот домен му бил препуштен на администрацијата.

За квинтесенција на ова доктрина се смета димензијата на универзалност на заштитата со која Бевериц предвидел социјалното осигурување да ги покрие и социјалните ризици и заштитените лица. Главната поента на димензијата универзалност е обезбедување гаранција на финансиски извори кои им се повеќе од потребни на лицата погодени со социјалните ризици: невработеност, болест или несреќа на работа, инвалидитет, старење, смрт на осигуреникот или смрт на лице кое е на издршка, издршка на дете и тн. Бевериц со ова го втемелил начелото социјалниот план да го покрије целото население, без оглед на висината на палтите, а не само за вработените кои имале плати помали од утврдениот праг (карактеристично за Бизмарковиот модел). Бевериц населението го поделил на 6 социјални категории и со тоа на секоја категорија и признал специфични потреби, а од таму предвидел и соодветни престации и придонеси. Одредени

автори ова „стратификување,, ги навело да ја означат оваа димензија на Беверицовата доктрина како селективна универзалност (исто 50).

Димензијата на униформност во Беверицовата доктрина ја потенцира „желбата да им се признае на заштитените лица од иста категорија, еднаквост на обврските и правото на разновидни евентуалности покриени со социјалното осигурување,, Ова димензија е најевидентна преку воедначувањето на придонесите кои меѓусебно се разликуваат само според проширувањето на заштитните гаранции (на ова место најдобро се воочува т.н селективна универзалност), а не од висината на заработката на привилегираните и не од униформноста на престациите со идентична вредност.

Во однос на оваа димензија Бевериц во својот извештај инсистира на тоа социјалното осигурување да гарантира една алокација со низка стапка и која не зависи од претходните приходи наспроти слабиот придонес кој им е наметнат на сите осигуреници (исто).

Планот за социјано осигурување на Бевериц ги поврзува хоризонталната редистрибуција - согласно логиката дека здравите плаќаат за болните, младите плаќаат за старите - и вертикална редистрибуција - согласно логиката дека богатите плаќаат за сиромашните преку даноците, и особено преку финансирањето на социјалната помош и семејните престации (исто 51).

### *1.3.3 Принципи*

Нешто веќе беше претходно споменато за принципите на беверицовиот модел на социјална политика. тоа беа принципите: Рамнотежа меѓу минатото и иднината, интеграција на планот на социјалното осигурување во една поширока политичка стратегија и соработка меѓу државата и индивидуата.

Во однос на принципот на рамнотежа помеѓу минатото и иднината преовладува убедувањето дека Вилјам Бевероц бил многу вешт во искористувањето на националната сплотеност на Британците како резултат на последиците на втората светска војна, и токму врз таа сплотеност односно национално единство го засновал својот план за социјална

осигурување. Најпрвин Бевериџ стоел на мислењето дека планот за развој на социјалното осигурување треба да воведо одредени иновации, и со тоа целосно да се прекине со минатото. Со тоа Бевериџ посакувал планот да ги инкорпорира до тогашните искуства но да не стане нивен заробеник,. Сепак оценувајќи ги како особено полезни придобивките од минатото Бевериџ го одржал континуитетот со минатот. Тоа нај релефно се одразува преку комбинацијата на афирмирањето на социјалното осигурување (како прва техника на социјалната заштита) и задржувањето на социјалната помош која се ефектуирала врз оправданото отсуство на вработените или поради недоволност на изворите (исто 45).

Вториот принцип т.н принцип за интеграција на планот за социјалното осигурување во една поширока политичка стратегија подразбира дека социјалното осигурување мора да биде дел од поширока политика на социјален прогрес. со други зборови системот за социјалното осигурување кој почивал врз широк диапазон на котизанти и осигуреници овозможувал да се гарантира сигурноста на приходите. тој воедно преставувал и средство во битката за задоволувањето на потребите. Основна слабост е што потребите се само еден од петте несреќи во животот (болест, игноранција, мизерија и бездомништво). Бевериџ во предложениот план си зацртал за чел да го ослободи човекот од потребата преку организирање на двојна редистрибуција на приходите, и тоа преку социјалното осигурување и преку социјалните семејни престации. Социјалната осигуреност о помошта кон семејствата за Бевериџ спаѓале во доменот на социјалната политикаа која во себе ги интегрира здравствената политика и политиката на целосната вработеност (исто 46).

Принципот на соработка помеѓу државата и индивидуата Бевериџ го операционализирал преку три димензи, и тоа придонесот на индивидуата, артикулацијата меѓу социјалното осигурување и помошта и просторот оставен на приватната иницијатива. Имајќи предвид дека Бритаанскиот модел на социјално осигурување се втемели врз три партитното финансирање Бевериџ стоел на ставот дека „секој способен граѓанин за работа ќе придонесува во својата категорија на осигурување во која тој има потреба ....., додека финансирањето ќе биде докомплетирано преку придонесот на работодавецот како и преку учеството на државата. во корист на овој пристап бевериџ понудил два аргументи: Прво

сметал дека Британците повеќе сакаат сиплаќање на пристапи како резултат на дадени придонеси одколку помош дадена од страна на државата. Второ сметал дека осигурениците мора да бидат одговорни пред финансискиот баланц на режимот од социјалното осигурување, и според тоа државата одосно нејзината интервенција не би требало да ја доживуваат како стипендија без покритије (исто 47).

Бевериц ценел дека социјалното осигурување мора да понуди комплетно покритије и во однос на осигурениците и во однос на потребите. притоа несмее да се остави на товар на социјалната националан помош или на доброволната помош некој општ или униформен ризик кој би можел да се покрије преку социјалното осигурување. Со тоа Бевериц ја признал апсолутната предност на техниката на социјалното осигурување, а воедно предвидел и додатна (ограничена) национална социјална помош. Овој вид на помош се однесува на лицата кои имаат специјални потреби и кои не ги исполнуваат условите за осварување на правата за социјално осигурување.

Во однос на просторот кој што треба да и биде остапен на приватната иницијатива Бевериц сметал дека државата иако ги обезбедува и наметнува мерките врз осигурениците, сепак треба да остави просотр со кои ќе го охрабри доброволното осигурување (исто 48).

#### 1.4 БИЗМАРК И БЕВЕРИЦ: КОМПАРАТИВЕН ПРИКАЗ НА ДВАТА ОСНОВНИ МОДЕЛИ ЗА СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА

Претходно напоменатите критериуми при класификација на социјалните држави на Ферера, преставува класификација според т.н. осигурена свота (за класификацијата на Ферера види подолу) и се однесува само на одредени аспекти на социјалната политика. При ваквото калсификување може да се забележи дека категоријата на универзална држава на благосостојба кореспондира со Англо-Скандинавската традиција на социјална политика, во чии рамки посебно се нагласуваат владините мерки финансирани од придонеси, додека на друга страна државите на благосостојба кои се темелат на професионалната поделба на корисниците се темелат на допринесите на социјалното

осигурување, кое е главна форма на мерки на благосостојба во континентално-европските држави како Франција и Германија. Ваквата класификација на Ферера т.н. *модел на осигурена свота* може да претставува само една димензија на некоја поширока идеално типска класификација на социјални политики. Како такви се сметаат класификациите на социјалната политика - држава на благосостојба на Ото фон Бизмарк и Вилијам Бевериџ. Во Франција на пример, компаративно истражување на социјалните политики - држави на благосостојба, се концентрира на идентификувањето на двата вида на мерки на благосостојба кои одговараат на двата модели на Ферера. Овие два вида на мерки одговараат на Бизмарковиот и Бевериџовиот модел на социјална заштита. Главната разлика помеѓу овие два вида или модели на социјална држава - држава на благосостојба според Часар и Квентин се состои во начинот на обезбедување социјално осигурување:

Постои контраст помеѓу Бизмарковата традиција, која пропорционално ги поврзува правата на секој работник кој работи за плата, со доприносот кој тој или таа ги плаќа, или кој го регулира вработувачот во негова или нејзина корист, додека Бевериџовиот концепт се темели на општ план на осигурување за целото население или земја (Chassard and Quentin. 1992: 94)

Истакнувањето на разликата помеѓу Бизмарковата и Бевериџовата социјална политика е прилично заедничка одредница за француската литература или автори кои се занимаваат со компаративно истражување на ситемите на социјална политика. Упатување на овие два модели (Бизмарков и Бевериџов) може да се најде во секоја статија или книга во која се зборува за компаративно истражување на социјалните политики. Двата модели обично се дефинираат според карактеристиките кои се типични за едниот или другиот модел. Социјалната политика - држава на благосостојба според Бизмарк се заснова на социјалното осигурување кое обезбедува бенефиции на доходот за вработените, ополномоштувањето е условно и зависи од дотогашните доприноси, додека финансирањето главно е засновано на доприносите од односот работодавач/вработен. Од друга страна, Бевериџовиот модел на социјална политика - држава на благосостојба, ја карактеризираат универзални мерки на благосостојба, ополномоштувањето е засновано на местото на живеење и потребата (или само на местото), бенефициите се темелат на типично рамна стапка и се финансирани преку општото оданочување. Но и покрај овие разлики помеѓу двата вида на држава на благосостојба, постои уште еден поапстрактен критериум кој се однесува на целите на социјалната политика. Бизмарковата социјална

политика има за цел одржување на доходот на вработените, додека Беверицовата социјална политика цели кон заштита од сиромаштво (Bonoli, 1997: 357).

Во дополнение е претставена табела која сликовито ги одразува главните карактеристики и разликите помеѓу моделите на социјална политика на Бизмарк и Бевериц, на начин на кој ги перципираат пред се француските автори, при што важно е да се потенцира дека бизмарковиот концепт за социјална политика - држава на благосостојба се има менувано со текот на времето. Всушност во поголем дел од континентално-европската литература за социјална политика, вклучувајќи ги тука и официјалните публикации на Европската Унија, се користи Бизмарковиот концепт за социјална политика - држава на благосостојба, и обично истиот е опишувач како универзален, финансиран од даноци и спроведува мерки на рамна стапка. Според Силбурн како таков тој е напочно спротивен на беверицовиот кој се финансира преку доприноси и изразува аверзија кон истражувањето на имотната состојба при определувањето на основата за пензија (Silburn, 1995: 92-3).

Табела 1 *Бизмарковиот и беверицовиот модел на социјална политика.*

	Бизмарков модел	Беверицов модел
цел	одржување на доходот	заштита од осиромашување
бенефиции	зависат од доходот	рамна стапка
квалификуваност	претходни придонеси	место на живеење или потреба
осигурана свота	вработените	целото население
финансирање	преку доприноси	преку оданочување

Во оваа кратка табела претставено е непрецизно претставување на карактеристиките на беверицовиот модел на социјална политика, и ваквата непрецизна претстава според Боноли, се должи пред се на преголемата концентрација на сеопфатните цели на Беверицовата социјална политика, т.е. на „слободата од петте цинови” отколку врз инструментите кои ги предлага. (Bonoli, 1997: 358). Од табелата може да се заклучи дека разликата помеѓу овие два модели на социјална политика е всушност разлика помеѓу најзначајните модели на држава на благосостојба, кои иако може да имаат слични

исходишни резултати, преку трансферот на ресурсите од населението кое е во работен однос кон невработеното население, основната цел е соема различна. Во чисто бизмарковата држава на благосостојба не постои грижа за осиромашувањето и за оној дел од населението кое не се наоѓа на пазарот за труд. Со тоа бизмарковата држава на благосостојба претставува моќен инструмент во зајакнувањето позицијата на работниците во пазарната економија. Одтаму таа нема некој позначаен ефект врз оние кои немаат пристап до пазарот на трудот. Доколку се направи историска реминисценција на општествено-политичките услови во кои настанал бизмарковиот модел, можат да се разберат причините за ваквото поставување на Бизмарк, а тоа во прв ред бил интересот на Бизмарк во 1880тите за појавата на работничкото движење и заканата која ова движење ја претставувало по политичката стабилност. Преку давањето на суштински предности на работниците, Бизмарк бил во состојба да ја купи нивната лојалност. Оваа негова специфична фокусираност врз работничкото движење зборува пред се за неговата извонредна сензитивност за политика и дипломатија, бидејќи се додека останатите групи не претставувале сериозна закана за стабилноста, Бизмарк воопшто немал намера да ја подобрува нивната позиција (Alber, 1986. Baldwin 1990). Наспроти неа, Беверицовата социјална политика преокупирана пред се со заштитата од осиромашувањето, својата целна група ја лоцира во целото население кое живее во конкретната земја. Ваквата поставеност е оправдана доколку се има предвид нејзината цел, а тоа е искоренувањето на сиромаштијата, кое не би било успешно доколку се насочи само на еден негов дел, односно како што е случај со Бизмарковата држава на благосостојба, која ги адресира само вработените (Bonoli, 1997: 358). Квантитативно гледано, разликувањето помеѓу бизмарковата и беверицовата држава на благосостојба не подразбира било каков посебен однос. Бизмарковата држава на благосостојба во принцип би можело да опфати и да понуди повеќе на исто ниво, односно помалку благосостојба од Беверицовата држава на благосостојба. Наочиглед двата модели покажуваат различни вредности во останатите димензии, како што се рамноправноста и редистрибуцијата, но во принцип, моделот на социјална политика се перципира независно од квантитетот на благосостојбата која го обезбедува. Во глобала, бизмарк-беверицовиот пристап не успева до крај да ги изрази разликите помеѓу мерките на универзалниот и моделот на благосостојба кој се темели на истражувањето на имотната состојба, како што претходно беше напоменато. Се чини дека

овие два модели се взаемно поврзани, од проста причина што и двата (и покрај се) претендираат да го опфатат целокупното население и бидејќи ополномоштувањата за ваквите бенефиции нема потреба претходно да бидат заслужени. Историски гледано, во одредени случаи (Шведска, Данска и сл.) универзалниот модел на држава на благосостојба претставува само продолжување или развој на постоечките модели на социјална држава - држава на благосостојба, кои се засновани на моделот кој користи истражување на имотната состојба. И порај сето ова, се чини доста јасно дека ќе биде погодно да се направи уште една разлика помеѓу овие два модели, но која овојпат ќе почива на разликите во условите на „напорите“ кои се потребни за при креирањето на шемите на универзалниот и моделот на истражување на имотната состојба. Бизмарк/Беверицовиот пристап страда од сличен недостаток, како и другите класификации, а тоа е занемарувањето на квантитативната димензија (колкавост) за сметка на квалитативната (каквост) (Bonoli, 1997: 359).

Ваквите едодимензионални класификации не успеваат до крај верно да ја претстават сложеноста на еволуцијата на државата на благосостојба на европско тло, односно неможат да ја претстават онолку добро колку што тоа го прави современата дебата за социјалната заштита во многу европски земји. Идеално би било доколку класификацијата може да ги опфати аспектите кои припаѓаат на различни класификации, односно да се креира класификација која сеопфатно ќе ги комбинира дводимензионалните класификации - оние кои се засновани на квантитетот на благосостојбата (измерена преку социјалните издатоци) и онаа заснована на моделот кој доминантен, односно Бизмарк/Бевериц пристапот.

## 1. 5. КЛАСИФИКАЦИЈА И ТИПОЛОГИЈА НА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА СПОРЕД ПОЗНАЧАЈНИТЕ АВТОРИ

### 1.5.1 Ричард Титмус и неговото класифицирање на социјалната држава

Според класификацијата на еден од првите посериозни современи автори Титмус - која е инспирирана од онаа на Виленски, постојат три вида на социјална политика и тоа резидуална, индустриска и институционално-редистрибутивна. Застареноста на ваквата класификација на системите на социјална држава се должи на фактот што е конструирана врз претпоставката за т.н. *органско-механичка устројба на општеството*, која е карактеристична за раниот развој на социјалната политика на Запад. Првиот вид на социјална политика - *резидуалната* се темели на претпоставката дека постојат два природни канали со кои се задоволуваат индивидуалните потреби: приватниот пазар и семејството. Во оној момент кога овие два агенса на социјалната рамнотежа ќе откажат, тогаш социјалните институции или социјалната држава влегуваат во игра, но само привремено. Овој модел на социјална политика е развиен во периодот кога на сиромаштвото се гледало како на злосторство, па како последица на тоа базичната улога на социјалната политика била лоцирана во доменот на контролата и управувањето (Abrahamson, 2000). Вториот вид или *индустрискиот* модел на социјална политика се темели на постигнувањето и трудот, а вклучува голем спектар на социјални институции - особено образовните, јавноздравствените како и институциите за социјално осигурување како додаток на економијата. Оваа технократско-услужна улога на социјалната политика, Титмус смета дека социјалните потреби ги задоволува врз принципот на заслугата, разликите во социјалниот статус, достигнувањата во кариерата и продуктивноста. Може да се каже дека овој модел не претендира кон врамнотежување на социјалната нееднаквост, туку кон одржувањето на разликите во општествениот статус. И додека првиот модел на социјална држава - резидуалниот се темели на либерална идеологија, вториот односно индустрискиот модел на социјална политика почива на конзервативната идеологија, која тежнее кон одржување на status-quo. Основниот облик под кој се препознава овој модел е социјалното осигурување, и се остава голем простор на пазарот на трудот за социјалните партнери. Според третиот вид на социјална политика - *институционално-редистрибутивниот*, социјалната држава се перципира како

интегрирана институција во општеството која во исто време обезбедува и универзални и селективни услуги врз принципот на потреба. Универзалните услуги - како што и самиот збор кажува се достапни за сите без оглед на разликите во класната припадност, полот, расата и религијата - извршуват функција на зацврстување на ставовите и однесувањето кои водат кон солидарност, алтруизам толеранција и одговорност (Ibid. 4). Се смета дека она што ги разликува помеѓу себе овие три модели на социјална политика и она што одлучува кој вид ќе биде применет во дадената земја не претставува нивото на развој туку идеологијата. Во 1955 година Титмус развива дистинкција на овие модели на држава на благосостојба врз основа на социјалната политика:

Земено како целина, сите колективни интервенции за задоволување на потребите на индивидуите и/или за задоволување на пошироките интереси на општеството, можат да бидат групирани во три главни категории на социјалното: добробитта врз основа на социјалната политика, даночните политики и политиката на вработување (Titmuss, 1987:54)

### 1.5.2 Еспинг-Андерсон и неговиот модел на „декомодификација”.

При конструирањето на сопствената класификација на држави на благосостојба, а која како што е претходно напомената се темели врз идеално типски критериум, Еспинг-Андерсон смета дека сите класификации кои се концентрирани врз обемот на издатоците се погрешни од проста причина што „ не трошат сите подеднакво” (Esping-Andersen, 1990). Тој смета дека концептот на социјална држава - држава на благосостојба, претпоставува институционални односи, правила и сфаќања кои заеднички ги обликуваат социјално-политичките одлуки, развојот на социјалните издатоци, дефинирањето на проблемот, како и дури структурата на одговорот и барањата на граѓаните и социјалните конзумери (Esping-Andresen 1990:80). Тој го посочува случајот со Австрија каде огромни издатоци се трошат на привилегираните државни службеници. И дека ваквите програми за издатоци на државата на благосостојба на национално ниво, не треба да се сметаат за еднакви со оние на универзалните шеми. Понатаму Еспинг-Андерсен предлага класификација која ќе се заснова на нивото на декомодификација<sup>3</sup> (decommodification) кое

---

<sup>3</sup> Според хрватскиот автор Зриншчак, рекомодификацијата (или декомодификацијата) претставува начин на уредување на социјалните односи во една држава при што цената на трудот и условите на работа се

го практикуваат различни видови на држави на благосостојба, и кои ја земаат предвид скалата на мерки и карактеристики кои одговараат на даденото ниво на испорачаните мерки. Со ваквата „декомодификација” Еспинг-Андерсен се обидува да го надмине пристапот во компаративните социјални политики, кој се темели исклучиво на издатоците (трошокот). Декомодификацијата Еспинг-Андерсен ја дефинира како „степенот до кој индивидуите или семејствата можат да подржат социјално прифатлив стандард на живеење, независно од учеството на пазарот (Esping-Andersen, 1990: 37). Нивото на декомодификација кое го овозможува државата на благосостојба, зависи од строгоста на квалификуваните правила, од нивото на преместените приходи и од опсегот на титулираните. На крајот високо декомодификуваната држава на благосостојба обезбедува погодности без оглед на исполнувањето на конкретните услови на барателот, како што се регистрираните придонеси на барателот во минатото. Исто така нивото на погодности мора да биде адекватно на гарантираниот пристоен животен стандард, и на крајот државата на благосостојба мора да понуди „заштита против основните социјални ризици: невработеност, хендикепираност, болест или старост” (Исто).

Според досега изнесеното се чини дека, декомодификацијата е сложена димензија на државата на благосостојба која ги комбинира елементите од двете скали на мерки (какви што се нивото на бенефиции и степенот на покриени потреби) и начинот на кој овие мерки на благосостојба се испорачани (како и условите на титулирањето) Всушност, пристапот на Еспинг-Андерсен во основа се состои од проектирање на елементи од овие две димензии во димензијата на декомодификацијата. Со други зборови и двата вида на мерки, кои одговараат на прашањата „колку” и „какви” се замаат во предвид во оној степен во колку тие го зголемуваат влијанието на декомодификацијата врз социјалната политика и државата на благосостојба (исто, стр. 54).

Но според Боноли, Еспинг-Андерсеновиот пристап претставува само делумно прекинување со квантификаторската традиција (која ја нагласува димензијата колкавост или „колку”). Искористувајќи елементи од димензиите „колку” и „какви” во

---

утврдуваат само на пазарот на работна сила (преку договорен однос помеѓу работодавачот и работникот) а не со колективни договори, според уставот и законите, националните стандарди и сл (Zrinščak 2006:11).

декомодификацијата, Еспинг-Андерсон конечно завршува со класификација која е заснована врз квантитетот на мерките на државата на благосостојба кои ги испорачуваат индивидуалните држави на благосостојба. Единствена разлика е тоа што, наместо едноставно користење на социјалните издатоци (трошоци) тој употребува декомодификација како димензија во однос на која државата на благосостојба мора да биде измерена. Тоа од друга страна упатува на фактот дека декомодификацијата е главна карактеристика на социјалната политика, за сметка на самите издатоци (трошоци) (Bonoli, 1997: 354).

Дека ова препирање околу содржината на системите за социјална држава - држава на благосостојба и нејзино класификување е убедливо, говори и оценката дека пристапот на Еспинг-Андерсен сеуште не ги одразува доволно убедливо суштинските разлики кои постојат во однос на начинот, како и на мерките на благосостојба кои се ефектуираат. Ова се покажува на примерот со државите на благосостојба кои се засновани на социјалното осигурување, како на пример во случајот со Холандија која е ставена во ист кош со Данска, каде државата на благосостојба се темели на универзални мерки финансирани од даноците (Esping-Andersen 1990: 52). Ова според Боноли е основниот проблем на пристапот на декомодификација, бидејќи не може на задоволителен начин да ги разликува државите на благосостојба кои се засновани на различни модели на социјална заштита. т.е. социјално осигурување наспроти државни мерки, или со поинаква терминологија, да се направи разлика помеѓу Бизмарковиот и Беверицовиот модел на социјална политика. (Bonoli, 1997: 354).

Фактот дека и покрај се, работата на овој значаен современ автор во класификувањето на системите на социјална држава - држава на благосостојба останува ограничен на едно-димензионалната перспектива, е всушност една од неговите главни слабости. Голем дел од критицизмот кој овој модел го доби, се донесуваше на фактот дека ги занемарува аспектите кои се клучни за социјалната политика, а не се опфатени со декомодификацијата. Во однос на проблемите околу разликите помеѓу социјалното осигурување и мерките на благосостојба кои произлегуваат од даноците, а што беше претходно само начнато, треба да се нагласи дека класификацијата на Еспинг-Андерсен не

успева да ги опфати Јужно Европските држави на благосостојба, каде што семејството и останатите неформални мрежи претставуваат de facto важни медиуми при остварувањето на државата на благосостојба (Abrahamson, 1991; Leibried 1992). Втората посериозна критика на моделот на декомодификација на Еспинг-Андерсон доаѓа од феминистките, кои приговараат дека овој модел не во состојба да направи разлики во државите на благосостојба во однос на нивниот третман на жените (Langan and Ostner, 1991, p. 130; Taylor-Gooby, 1991, p. 101; Cochrane, 1993, p. 10).

### 1.5.3 Ферера и моделот на осигурена свота (*coverage model*).

Уште еден од редот на влијателни имиња и автори во современата наука за социјална политика и социјална работа, италијанецот Маурицио Ферера во 1993 предложи алтернативна класификација на држави на благосостојба. И тој, слично на Еспинг-Андерсен употреби принцип на идеални типови при конструирањето на класификацијата на мерки на благосостојба. Ферера на почетокот раскрсти со квантификаторскиот пристап (или димензија која одговараше на прашањето „колку“) и се сконцентрира на еден важен аспект од начинот на кој благосостојбата се ефектиура - *осигураната свота* во шемите за социјална заштита. Осигураната свота може да биде универзална, во оние случаи кога е покриено целото население со една шема, или професионална, кога различни групи во општеството се покриени со различни шеми. Универзалната мерка е типична карактеристика на Скандинавската социјална политика, како и делумно во В Британија. Во спротивност, континентално-Европските земји главно се карактеризираат со фрагментација на шемите за социјална заштита вдоль професионалните линии. Професионалната фрагментација ја сочинува главната карактеристика на Фереровиот идеален тип на професионална држава на благосостојба. Земајќи го предвид историскиот развој на голем број од европските држави на благосостојба, Ферера предлага четири типови како дел на една класификација. Како што беше напоменато класификацијата на Ферера е заснована на моделот на осигурена свота ( на италијански *modello di copertura*) кој е доминантен во одредена земја. Тој го потврдува својот избор на моделот на осигурена свота како главна или централна димензија на социјалната политика, тврдејќи

дека наместо да се фокусира на примателите на социјалната заштита, подобро би било да ги идентификува (потенцијалните) добитници или губитници во различните аранжмани на благосостојбата, и како резултат на тоа, обезбедува плодна почва за идентификување на социјалните и политичките сили кои се одговорни за развојот на Европските држави на благосостојба (Ferreira, 1993: 11-12).

Табела 2. *Класификација на државите на благосостојба според Ферера.*

---

Професионални држави на благосостојба	
чисти	мешани
Франција	Швајцарија
Белгија	Италија
Германија	Холандија
Австрија	(Ирска)
Универзални држави на благосостојба	
чисти	мешани
Финска	Нов Зеланд
Данска	Канада
Норвешка	Обединето Кралство
Шведска	

---

Извор: Ferreira, 1993: 83

Она што е можеби најважно во врска со ваквата класификација на држави на благосостојба според Ферера, е фактот што таа претставува конечно прекинување со квантификаторскиот пристап. Одбраната димензија, моделот на осигурана свота е сметан за тотално независен од нивото (или обемот) на колкавоста на државата на благосостојба која ја обезбедува конкретниот систем. Професионалната држава на благосостојба (или држава на благосостојба која се темели врз линиите на професионална поделба на работниците) може, но и не мора да биде дарезлива, додека истото не важи и за универзалната држава на благосостојба. Еден краток осврт на табелата 1 покажува дека Ферера ги смета Швајцарија (обично сметана за држава во која заостанува државата на благосостојба) и Холандија (лидер на државите на благосостојба) како држави кои припаѓаат на иста категорија на држави на благосостојба. Ова е пример за тоа како класификацијата на Ферера ја одрекува секоја поврзаност помеѓу моделот на осигураната

свота и квантитетот на благосостојба. Ова е многу важен аспект од Фереровата класификација бидејќи прави разлика помеѓу оние кои примаат средства на благосостојба и тоа колку благосостојба е обезбедена од страна на државата. Оттаму може да се заклучи дека класификацијата на Ферера слично како и онаа на Еспинг-Андерсен е способна да направи разлики во начинот на кој државата на благосостојба се ефектуира. Но и покрај тоа, нејзината слабост е фактот дека таа сега не успева задоволително да ја земе предвид квантитативната димензија (или колкавоста) на државата на благосостојба. Идеално би било класификацијата да ги опфати и двете димензии - квантитетот (колкавоста) на мерките на благосостојба и начинот (каквоста) на кој овие мерки се ефектуираат (Bonoli, 1997: 356).

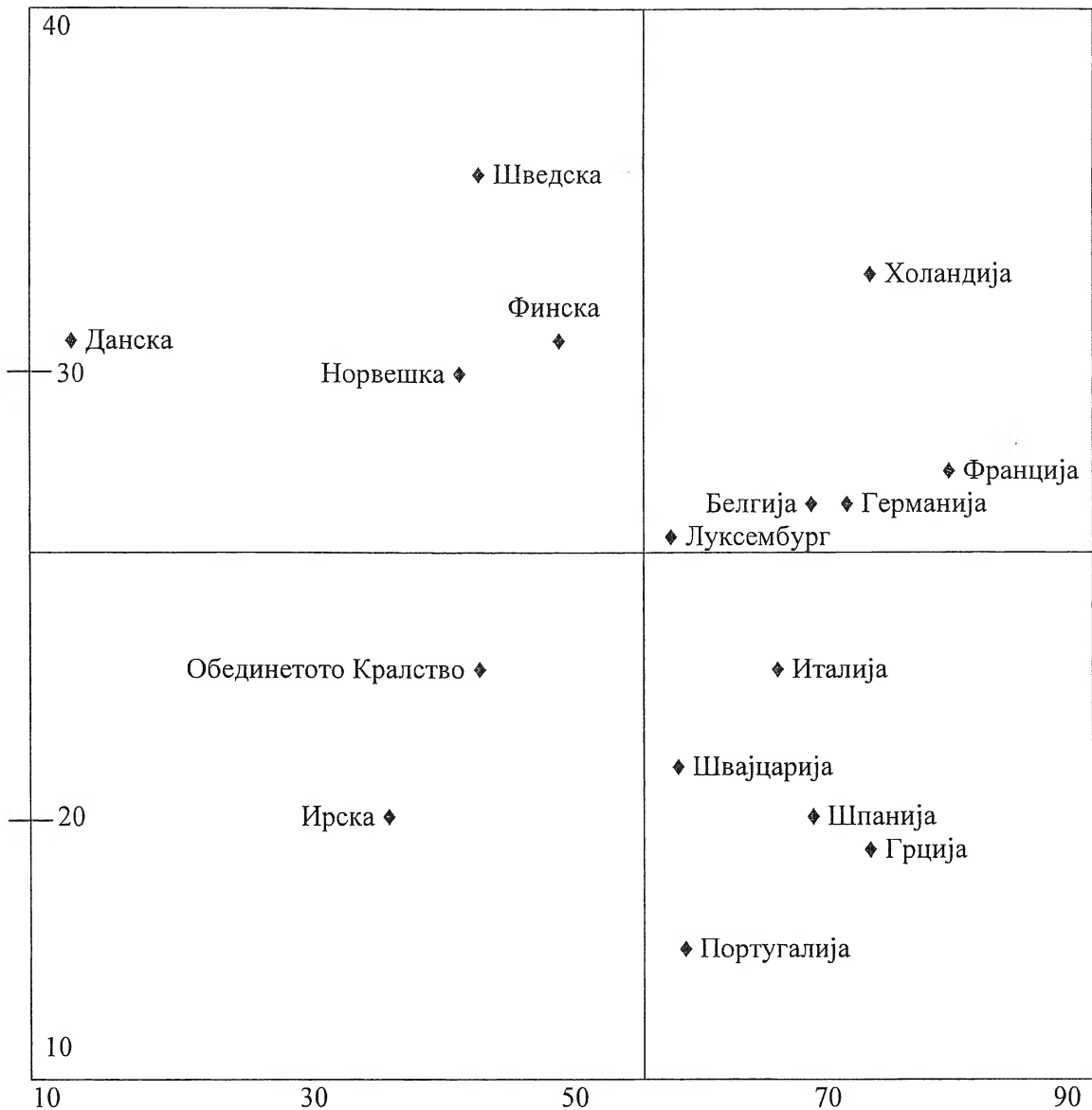
#### *1.5.4 Боноли и неговата дводимензионална класификација на системите на социјална држава.*

Од претходно изнесеното станува јасно дека е можна класификација која се заснова на двете димензии - колкавост и каквост. Во изборот на индикатор кој би ја покажувал димензијата на квантитетот (колкавоста) обично се земаат социјалните издатоци како дел од БДП, бидејќи тој ја одразува важноста на целокупниот социјален трансфер. Се покажува дека е далеку попроблематично да се идентификува индикатор кој би ги измерил Беверицовите и Бизмарковите мерки во секоја држава на благосостојба, или како што фигуративно тоа се посочува, како разлика во целите кои сакаат да ги постигнат: *заштитата од сиромоштво* наспроти *одржувањето на доходот за вработените*. Иако идеалната класификација би ги комбинирала индексите од двата модели на социјална држава, се чини дека поедини индикатори од двата модела не е возможно да се вклопат во една класификација. Ова е случај со т.н. субдимензии какви што се износот потрошен при истражувањето на имотната состојба во процесот на добивање пензија, допринесите, рамната стапка и бенефициите врз основа на доходот. Единствен исклучок претставува соодносот помеѓу финансирањето од допринеси и финансирањето од оданочувањето како дел од целокупниот социјален трошок (Bonoli, 1997: 359).

Без разлика на се, може да се заклучи дека соодносот на финансирањето на доприносите е на еден начин поекстензивно поврзан со едни субдимензии, додека оданочувањето е поврзано со останатите субдимензии на Беверицовата социјална политика. Согласно со тоа, употребата на индикаторот која го покажува финансирањето на доприносите како сразмер на социјалните издатоци е далеку поефикасен во случајот со Бизмарковата социјална политика, отколку во случајот со Беверицовата.

Ако се знае дека програмите за финансирањето на доприносите во В Британија или во нордиските земји не споделуваат многу заедничко со Бизмарковата социјална политика, тогаш индикаторите кои се употребени настојуваат да ја пренагласат важноста на бизмарковата компонента во овие држави на благосостојба (Ibid, 360). Имајќи го предвид ова ограничување, се чини дека преку расположливоста на податоците, соодносот на финансирање на доприносите е најдобар начин за приближување на големината на Бизмарковата компонента во државата на благосостојба. Затоа може да се каже дека соодносот на социјалните издатоци кои се финансирани преку оданочување, ја приближува големината на Беверицовата компонента во системот.

Дијаграм 1. Процент на социјалниот издаток кој се финансира преку доприноси.



Социјални издаток како процент од БДП во периодот 1989 - 92

Извор: Пресметано според податоци од Eurostat 1995; Нордиската Статистичка канцеларија 1995; Fluckiger and Cordero 1995.

Првото нешто на кое секој истражувач ќе се задржи при коментарите на вредностите изнесени во дијаграмот 1 е соодносот помеѓу четирите квадранти и географската позиционираниост на земјите. Се забележува дека нордиските земји се групирани на горниот лев квадрант, континентално-европските држави на благосостојба

се во десниот горен квадрант, Обединетото Кралство и Ирска се на левиот долен квадрант, додека јужноевропските земји (сосе Швајцарија) се наоѓаат на долниот десен квадрант. Вака поставените позиции на земјите ги одразуваат принципите според кои се правени најупотребуваните класификации на државите на благосостојба. Со мали исклучоци (Швајцарија, Холандија, Белгија и Финска) првите три квадранти се совпаѓаат со трите кластери од класификацијата според Еспинг-Андерсен (исклучок се граничните случаи). Четвртиот квадрант во кој се лоцирани јужноевропските држави на благосостојба одговараат на четвртата категорија, која ја предложил Абрахамсон во неговата класификација. Одтаму можно е да се лоцираат трите идеални типови на држава на благосостојба според позиционираноста во квадрантите на дијаграмот. Беверицовите високо издаточни држави на благосостојба (позиционирани во горниот десен квадрант) обезбедуваат висок степен на покриеност на целото население. Во долниот лев квадрант Беверицовите ниско издаточни системи исто така го покриваат целото население, но обезбедуваат ниско ниво на заштита, и ги употребуваат мерките за истражување на имотната состојба. Во десниот долен квадрант се наоѓаат Бизмарковите држави на благосостојба. Исто и тука се можни две категории според условите на нивото на издатоци. Големите потрошувачи како Франција и Германија се наоѓаат на средината на десниот горен квадрант, додека малите потрошувачи како Грција или Шпанија се на дното на истиот.

Како и во секоја класификација, постојат и случаи кои се мешани, односно тешко е да се дефинираат и да се сврстат во една категорија. И во случајот со овој квадрант можат да се посочат ваквите случаи, кои се наоѓаат на границата од двата типа од можните четири. Таков случај е Луксембург кој е голем потрошувач, но кој подеднакво се користи и со Бизмарковата и со Беверицовата социјална политика. Португалија и Швајцарија се во слична ситуација, но се на дното во однос на издатоците. Обединетото Кралство и Италија се земји кои спаѓаат во групата средни потрошувачи, но со изразена наклонетост кон една од социјалните политики. Квантитативните мерки врз чија основа е направена оваа класификација овозможуваат прецизно да се посочат граничните случаи, без притоа да се присилуваат и се сместуваат во една категорија. На примерот со случајот на Италија, нјезините карактеристики се типични бизмарковски, како што е високите издатоци за

пензиите кои се темелат на продонеси, како и елементи кои се карактеристични за јужноевропските држави на благосостојба меѓу кои спаѓа цврстото ослонување на семејството (Bonoli, 1997: 362).

И покрај сите наведени разлики, би било погрешно земјите во четирите квадранти да се сметаат за тотално различни и взаемно исклучиви системи на држава на благосостојба. Разликите помеѓу мерките на благосостојба подобро би се разбрале како зголемување на условите и мерките на Бизмарковата и Беверицовата социјална политика. Од ова се подразбира дека државите на благосостојба не се фиксирани во една конкретна точка на дијаграмот, туку тие можат да се движат во различни правци, со што малите интервенции во начинот на социјалната заштита, можат одредена земја да ја придвижат во друг квадрант, односно група на држави на благосостојба.

Од она што досега беше прикажано, може да се заклучи дека ваквата дводимензионална класификација на социјалните држави - држави на благосостојба според Боноли, може да ги одрази двете нивоа на социјална заштита кои ги обезбедуваат различните држави, односно нивото на заштита кое ја разликува бизмарковата од беверицовата социјална политика. Втората димензија беше придодана на класификацијата со цел да ги направи релевантни двата момента: историските услови кои придонеле и во чии рамки настанале системите на социјална држава, и современите дебати за развојот и иднината на социјалната заштита (Bonoli, 1997: 362). Димензијата Бевиц/Бизмарк всушност е само една од димензиите која зависи од контекстот, а која може (но и не мора) да се земе предвид. Во последните неколку години освен дводимензионалната класификација на државите на благосостојба според Боноли, се појавија и уште неколку други, кои земаат предвид некои други димензии, како на пример класификациите на Ланган и Остнер од 1991, Гинзбург во 1992 и Луис во 1993, кои меѓу останатите димензии ја вклучуваат и позицијата на жената во државата на благосостојба. Останатите современи класификации на државите на благосостојба како оние на О`Хигинс вклучуваат уште некои други димензии како што е редистрибутивниот аспект на различните држави на благосостојба, или степенот до кој се трошат ресурсите во активните или пасивни социјални политики. Сите овие димензии имаат значајно влијание

врз дебатите за иднината на државата на благосостојба и не се инкорпорирани во ниту една од поекстензивно погоре прикажаните класификации. И од самиот Боноли (врз чиј труд во огромен дел се потпира овој дел од магистерската) може да се забележи дека дури ни дводимензионалната класификација на системите на социјална држава не може во потполност да ги опфати сите релевантни димензии на социјалната заштита, ниту пак да ја одрази сложеноста на компаративното истражување на социјалната политика (ibid). Всушност овие димензии (позицијата на жената, редистрибуцијата, активната потрошувачка) можат да бидат употребени како елементи на „квантитативната“ димензија (колкавост) за да се создадат различни видови на дводиманзионални класификации.

Бонили смета дека постојат најмалку три причини зошто треба да се вклучат Бевериц/Бизмарк димензиите во современите класификации на европските држави на благосостојба. Првата е индиректно поврзана со големиот број на неквантитативни димензии. Во идеално-типското претставување на Бизмарковата шема за социјално осигурување, жените најчесто се жртви. Како пример за тоа се наведува настојувањето за поддршка на кариера во континуитет без прекини, додека шемите за осигурување не ја земаат предвид позитивната дискриминација во однос на положбата на жената. Иако мора да се каже дека се преземени конкретни чекори во правец на намалување на ваквата појава, се со цел да се подобрат изгледите на жените за кариера а одтаму и позицијата во системот за социјална заштита. Најзабележителни се оние мерки кои вклучуваат користење на кредити на допринесите за годините кои жените ги поминуваат во подигањето на децата, расположливоста на мајчинското отсуство и средствата за бесплатна детска нега. Во однос на овие аспекти, Бизмарковите држави на благосостојба погрешно би било да се сметаат за аргогі подискриминирачки за жените во однос на Беверицовите. Споредбата од на пример Франција и Германија - чии системи за социјална заштиита или држава на благосостојба припаѓаат на бизмарковата традиција - може да биде од голема помош. Според Луис, позицијата на жената, и можноста за помирување или усогласување на кариерата (работата) и семејниот живот се зема многу повеќе во предвид во Франција отколку во Германија (Lewis, 1993: 15).

Втората причина поради која треба да се земата предвид Бизмарк/Бевериц димензиите при конструирање на дводимензионална класификација на системите за благосостојба е фактот што социјална заштита според Бизмарковата традиција е вертикално поизразената редистрибуција отколку даночно финансираните пресметки на имотната состојба или универзалните мерки. Во Бизмарковото социјално осигурување, редистрибуцијата се позиционира претежно хоризонтално, и тоа помеѓу луѓето со слични приходи, кои на различен начин се подложни на ризик (Baldwin, 1990). Ова е во согласност со финансирањето на Бизмарковата социјално осигурување, со неговата природа на допринесите и со фактот дека гарантира бенефиции кој зависат од висината на доходот. Слично како на данокот на приход, кој е прогресивен, допринесите за социјално осигурување се или пропорционални (т.е. допринесите се исплаќаат според нивниот приход сразмерно во однос на платата) или регресивни (т.е. поголемиот приход придонесува за нискиот сооднос кој се плаќа преку допринесите) во зависност од постоењето на максимален износ. Фактот дека титулирањето се врши врз основа на допринесите, ги прави сигурни и уверени корисниците дека фондот нема да исплати ниту еден работник кој не е дел од „заедницата на оние кои плаќаат допринеси“ (contribution-payer community). Конечно, бенефициите кои зависат од доходот го редуцираат износот на вертикалната редистрибуција која ја извршува социјалното осигурување. Ваквото согледување ги одразува резултатите на националното истражување за редистрибуцијата на приходот, кои меѓу другото покажа дека германската држава на благосостојба е помелку редистрибутивна од Британските па дури и Американски пандан (O’Higgins и други. 1990).

Третата причина за додавањето на Бизмарк/Бевериц димензијата на современите класификации е тоа што анализите кои се фокусираат на оваа димензија заедно со квантитативните мерки, можат истовремено да пресметаат два важни делови од развојот на европските држави на благосостојба, и оној што се однесува на историјата на социјалната политика и оној кој се однесува на современите промени во овие системи. Овие два елементи на развој се поврзани со движењата во растот или намалувањето на државата на благосостојба и со конвергенцијата или дивергенцијата во организацијата на државата на благосостојба (Bonoli, 1997: 364).

### *1.5.5 Трендови во развојот на класификациите за државата на благосостојба.*

Гореспоменатите и разгледувани димензии на посложените класификации на државите на благосостојба, се особено релевантни при анализата на социјалната политика - и во однос на минатото и во однос на идниот развој. Би била од исклучителна корист, можноста за следење на еволуцијата на европските држави на благосостојба и нивното позиционирање на дијаграмот 1, но тоа е невозможно поради немањето на употребливи податоци од лонгитудинални истражувања на национално ниво, кои би ги посочиле анализите на квантитативните податоци. Но и покрај ова ограничување, сепак е можно следењето на движењата на државите во однос на двете квантитативни димензии (Бизмарк/Бевериџ).

Експанзијата на државата на благосостојба т.е движењето нагоре во однос на квантитативната димензија е доволно анализирано во досегашните трудови на некои од најпознатите автори. Така на пример, во неговото најзначајно дело Виленски врз основа на емпириски анализи со своето истражување опфатил 64 земји, и заклучил дека економскиот раст е најважниот фактор за развојот на државата на благосостојба. Економскиот раст, Виленски го измерил како процентот од БДП потрошен на социјалните програми. Тој исто така подвлекол дека и демографските фактори покрај другите (како што се на пример траењето на системот за социјална заштита, национални разлики во однос на вредностите и верувањата) играат значајна улога во одредувањето на социјалната заштита (Wilensky, 1975: 29).

Останатите автори се задржуваат на други аспекти, пред се на улогата која ја играат работничките класи преку работничкото движење и влијанието на партиите од левиот и десниот спектрум на партискиот систем, во изградбата на државата на благосостојба. Според ова видување, нивото на социјална заштита кое го обезбедува државата на благосостојба зависи од капацитетот за мобилизација на работничката класа. Во најголем број случаи, интересите на работничката класа ги застапуваат левите партии (лабуристичка, социјалдемократска и сл.) кои кога ја имаат власта во свои раце, се во состојба да усвојат „дарежливи“ универзалистички социјални политики, и на тој начин да

ги демодификуваат оние кои примаат плати. Во таа насока Еспинг-Андерсен ја потенцира позитивната корелација помеѓу цврстината на работничкото движење - кое најдобро се запазува во засилувањето на левите партии, нивното учество во владата и стапката на синдикализам на работната сила од една страна и нивото на декомодификација кое го обезбедува државата на благосостојба од друга (Esping-Andersen, 1990: 134-7). Но погрешно би било доколку се смета дека сите автори се согласуваат со запазените трендови на Еспинг-Андерсен. Така на пример, спротивно на него, Кастлс изнаоѓа значајна негативна корелација помеѓу зајакнувањето на десните партии и нивото на социјални издатоци (Castles, 1982:85).

Од претходно изнесеното може да се заклучи дека содносот помеѓу нивото на економски развој и нивото на социјални издатоци е прифатен од најголемиот дел на авторите, иако постојат некои исклучоци од типот на САД и Швајцарија. Ваквото објаснување е релативно стабилно во однос на макроекономските тенденции во социјалните издатоци. Но сепак, тоа не помага доволно кога се пресметуваат значајните разлики на социјалните издатоци, кои постојат помеѓу земјите со слични нивоа на економски развој. Адаптирано на дијаграмот еден, би можело да се заклучи дека земјите од горната половина (горниот лев и десен квадрант) имаат слично ниво на економски развој, но и покрај тоа постојат значителни разлики во однос на стапките на социјалните издатоци (Bonoli, 1997: 365).

За да се објаснат ваквите разлики, Боноли предлага да се употреби политиколошко објаснување - објаснување кое повеќе ги нагласува идеолошките позадини на владејачките партии во дадениот период. Така на пример, оние држави во кои долги периоди на власт се задржувале партии со социјалдемократски или лабуристички предзнак<sup>4</sup> се држави кои настојуваат да останат големи потрошувачи на благосостојбата. Но користа од употребата на политиколошките анализи е парцијална, бидејќи не може да биде од особена корист при третирањето на типичните бизмаркови држави на благосостојба, каде што позиционирањето на земјите може поквалитетно да се објасни исклучиво со економскиот развој. Оттаму се чини дека комбинацијата на економски заснованите и политичките

---

<sup>4</sup> Како типичен пример обично се земаат нордиските земји (Скандинавија) непосредно во периодот по Втората Светска војна.

анализи, би дала најоптимално објаснување за позиционирањето на државите на благосостојба вдолж димензијата на социјалните издатоци (ibid). На друга страна пак, се чини дека е многу потешко да се пресмета развојот и моменталната ситуација на државите на благосостојба според втората димензија. Како помошно средство при пресметувањето на оваа димензија ќе бидат искористени анализите на Болдвин од 1990 г. и на Ферера од 1993 г. Според анализите на овие автори можно е да се направи анализа на развојот на европските држави на благосостојба преку следењето на еволуцијата на нивната структура. Она што е ново со овие анализи е тоа дека повеќе не се преферира дотогашното фокусирање на нивоата на мерките на благосостојба, а ваквиот фокус врз на некои од останатите критериуми или принципи од првата димензија, овозможуваат да се направи јасна дистинкција помеѓу Бизмарковата и Бевериџовата социјална политика. Така на пример, Болдвин се задржува на нивото на повторната поделба (geapportionment) на ризикот во шемите на социјалното осигурување. Појдовна претпоставка (или хипотеза) во анализата на Болдвин е дека *групите кои ја сметаат нивната позиција за несигурна, се посклони да прифатат да бидат вклучени во високо ризични аранжмани на редистрибуција*. Како последица на ова - смета Болдвин, универзалните социјални политики се карактеризираат со релативно хомогени нивоа на воочено изложување на ризик, додека вклучувањето на различните групи во единствениот план може да се постигне без присила на релативно цврстите групи или категории на граѓани, да ги споделат нивните акумулирани ресурси со оние кои немаат никакви. Како пример Болдвин го наведува контрастот помеѓу Скандинавските и континентално-европските фармери на почетокот на минатиот век<sup>5</sup> (Baldwin, 1990).

Тргувајќи од утврдените релации во неговите анализи, Болдвин го акцентира степенот на социо-економската хомогеност како главна одредница на правецот на социјалната политика. Изразитите расцепи во капацитетот за самопотпора при

---

<sup>5</sup> Причината за ваквиот контраст е фактот што скандинавското земјоделство почива на мали фарми, поради што фармерите се особено оптоварени во однос на механизацијата и транспортот што ја прави конкуренцијата посебно остра. Токму затоа тие го поддржуваат универсализмот како принцип или пристап при заштитата од социјалните ризици. Сосема спротивно континентално-европските фармери функционираат во рамките на големи фарми кои ги заштитуваат од било каков вид на несигурност. Поради тоа се смета дека во континентално-европските држави на благосостојба и националните политики во однос на земјоделието не е прифатен универсализмот како принцип, се до 1970тите, кога под различни национални шеми почнува да се појавуваат особености на универсализмот (Baldwin, 1990).

конструирањето на социјалната политика во континентална Европа, ги прават овие системи неприемливи за универзализмот. Сосема е поинаква состојбата со Бизмарковиот модел на социјално осигурување, каде карактерот на тој систем, кој се заснова на допринеси и професионална сегментација, ги редуцираат средствата на фондот кои се редистрибуираат на мали, статистички хомогени заедници. Овие заедници пак, од нивни причини не прифаќаат да станат дел од сеопфатните аранжмани (ibid).

Но не само Болдвин туку и Ферера го смета степенот на социо-економска хомогеност како фактор кој влијае врз успешноста на универзализмот како принцип. Ферера во своите анализи од 1993 г. истакнува дека покрај овој фактор, при објаснувањето на разликите кои постојат помеѓу Бизмарковиот и Беверицовиот модел на социјална заштита и држава на благосостојба треба да се земат предвид и други детерминанти. Еден од таквите детерминанти претставува културната (или попрецизно религиозната) хомогеност. Тој го неведува случајот со хомогените протестантски земји каде преседанот со Законите за сиромашните (Poor laws) донесени од страна на државата, предвидувале (потенцијална) покриеност на целото население, и создале плодно тло за подоцнежниот развој на Беверицовиот универзализам. Парадоксално, од друга страна во континентална Европа во предоминантно католичките земји, тројната препирка околу првенството на полето на социјалната интервенција помеѓу државата, католичката црква и другите професионални организации, претставувала главна препрека при дефинирањето на сеопфатни социјални аранжмани (Ferera, 1993: 123-136).

## 2. КРЕИРАЊЕ И РЕФОРМИ НА БИЗМАРКОВИТЕ СОЦИЈАЛНИ ДРЖАВИ И ИМАНЕНТНИТЕ РЕФОРМИ ВО СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ.

### 2.1. Креирање и реформи во пензискиот систем

Земјите чиишто пензиски системи се нарекувани според еден од основачите на теоријата за социјалната политика - Бизмарк во текот на минатиот век поминаа низ најмалку два бранови на реформи. Во овие земји (пред се Германија, Франција Италија и др) за разлика од Холандија или Швајцарија на пример – каде што постојат пензиски системи кои се темелат и на приватни и на државни пензиски фондови – избегнато е прашањето за т.н. двојно исплаќање. За разлика од ова, во пензиските системи на Бизмарковите земји, сегашните генерации на работници ги финансираат сегашните пензиски бенефиции. Сепак, се чини дека една генерација на пензионери ќе мора да го финансира сопственото пензионирање според нов модел<sup>6</sup>, иако ваквите реформи се обременети со сериозни политички импликации.

Сложеноста на Бизмарковите пензиски системи се покажува во своето потполно светло преку тешкотиите кои се поврзани со Бизмарковите институции на социјалната држава, „какви што се бенефициите кои се финансирани од социјалниот допринос, доколку се „стекнати преку работа” а согласно со тоа и тешко е да се прекинат, во услови кога се водени со учество на социјалните партнери кои ги бранат интересите на синдикатите. Во меѓувреме тие се соочуваат со многу потешкотии поврзани со демографските промени, високите даноци а преку тоа и со поткопување на економската ефикасност” (Bonoli & Palier 2006)

Па сепак во доцната 2000 година се покажа дека пензиските системи во Бизмарковите држави се подложни на поголеми промени отколку што се очекувало. Една од карактеристиките на еластичноста на Бизмарковите пензиски системи е „фазниот период” односно можноста сегашните генерации работници полека да се свикнуваат на

---

<sup>6</sup> Досегашниот модел се нарекува и „плаќаш како што заминуваш” pay as you go.

промените кои ќе ги почувствуваат како пензионери. Фазниот период исто така е особено погоден и од политичка гледна точка, како соодветна алатка за реформи најчесто во степенеста форма - за да не се загрозат интересите на новите генерации работници и идни пензионери.

Иако постојат особености на пензиските системи кои се карактеристични за секоја од Бизмарковите земји, постојат и одредени заеднички особености на реформите во панзискиот и осигурителниот сектор, каде што се идентификувани четири фази на развој:

**Фаза 1** Не е усвоено намалување на трошоците. Секое намалување во буџетите на пензиските шеми е компензирано преку зголемување на доприносот, или преку владини трансфери (често финансирани преку долг). Додека тајмингот е различен за секоја земја, оваа ситуација претежна во доцните 1980ти во поголемиот дел од континентална Европа.

**Фаза 2** Грижа за растечките стапки на допринеси која ги анимира креаторите на политики да делуваат и умерено да ги намалуваат мерките кои биле усвоени (т.е. поместување кон методот на помалку дарежливо индексирање). Овие реформи се веројатно помалку важни во однос на нивната актуелна содржина, отколку во однос на почитувањето на фактот дека тие ја носат пензиската реформа, стареење на населението и иднината на пензиите во јавната расправа. Овие пензиски реформи се потхранувани во клима на несигурност, преку упатување на идните бенефиции, кои ги насочуваат граѓаните побрзо да се свртат кон приватните индивидуални алтернативни солуции.

**Фаза 3** Порадикалното намалување е раководено од фактот дека помалку луѓе се зависни само од „плати како што одиш“ пензиите. Вториот важен фактор е воведувањето на фондовската провизија, на не-присилна основа, но способна да го премести идниот доход кој се губи поради намалувањето.

**Фаза 4** Нови реформи се усвоени со цел да зајакнат еден или друг елемент на фондот преку присила на посилни поттици.” (Ibid)

Впрочем овие четири фази претставуваат идеална трансформација на социјалното осигурување и пензискиот систем, во системи кои се темелат на повеќе столбови. Во исто време тие покажуваат зошто одредени реформи во пензиските системи на Бизмарковите држави, кои не беа можни во раните 90ти можно е да се имплементираат во доцната 2000. Постојат четири карактеристики на реформата на пензиските системи во Бизмарковите држави, кои можат да се разгледаат на случајот на неколку земји, пред се Франција и Германија. Според Боноли и Палиер овие четири заеднички карактеристики се следниве: *прво* пензискиот систем заснован на меѓугенерациски трансфери почива на скоро ексклузивноста на *pay-as-you-go* пензиите, што значи дека овие држави на благосостојба се особено чувствителни на демографските нерамнотежи. *Второ*, овие земји споделуваат многу ниска ефективна возраст на пензионирање, која е делумно резултат на политичките одлуки донесени во 1980тите. *Трето* овие земји споделуваат една од најниските стапки на вработеност меѓу традиционалните земји на OECD посебно за постари работници. И *конечно* Германија и Франција се меѓу најбрзо старечките земји во западна Европа.

Доколку се разгледаат претходно наведените четири фази на идеално-типската трансформација на Бизмарковите пензиски системи во пензиски систем кој почива на повеќе столбови во практиката, може да се забележат следниве карактеристики.

Најпрвин проблемите на пензиските шеми се решаваани преку зголемување на доприносите. Ова претставува т.н. механизам на автоматско регулирање изграден во Бизмарковите пензиски системи. Како пример се наведува Германија каде што комбинираната стапка на допринеси *работодавач-работник* се движи од 14% во 1960 преку 18% во 1980 за да дојде до максимумот од 20,3% во 1989 (Hinrichs 2005). Во Франција пак во периодот од 1985 до 1991 стапката на допринеси останува стабилна 8,20% иако во меѓувреме е понудено поместување од 50% на стапката на основицата на платата.

Во втората фаза или првиот бран на реформи преку кој се регулира (модерира) притисокот, усвоени се сет од елементи кои имаат доста заедничко во себе. Почнувајќи од раните 1990ти прво тие настојуваат да содржат само умерено намалување, без да се превземаат одредени акции за да се продолжат фондовските провизии. Понекогаш се прибегнува и кон додатни елементи како што е на пример вклучувањето на поголема

владина инволвираност во пензиските шеми (преку допринеси). Второ, првиот бран на пензиски реформи настојува да биде што поконсензуален. Делумно поради нивниот умерен карактер, делумно поради тоа што ги врамнотежуваат намалувањата со отстапки за синдикатите, овие реформи не предизвикаа масовни демонстрации или казнуавње од страна на гласачите. Она што е основна карактеристика на првиот бран реформи на пензискиот систем во бизмарковите системи на социјална политика и држава на благосостојба е тоа што полага големи очекувања во политичката агенда и јавната дебата за идните пензии.

Реформите на пензискиот систем во Германија од 1992 година всушност претставуваат имплементација на реформите кои ги усвоила владата на демохристијаните на канцеларот Хелмут Кол во 1989. После децении на изолирана политика за пензии, во 1992 канцеларот Кол успева да издејствува консензус со опозиционерската Социјал-Демократска Партија за пензиските реформи. Во имплементирањето на мерките од оваа реформа вклучени се и експерти од областа на социјалното осигурување, со што целиот проект добива деполитизиран карактер, кој во исто време почива врз меѓупартискиот консензус (Hinrichs 2005). Била прифатена и потребата од подготовка за демографската транзиција со што се предвидени и одредени кратења на фондовите.

Клучните мерки кои биле усвоени, предвидувале пораст на федералните субвенции, воведување на постојано одбивање од приходите за пензии, побарано пред стандардната возраст на пензионирање, постепено воведување на субвенции за рано пензионирање (до 2012) и поместување на методот на индексирање од бруто во нето плати. Очекуваните резултати од овие реформи во Германија биле намалување за околу 10 проценти во стапката на допринесите потребни за финансирање на шемата (ibid).

Сепак за жал, за кратко време е увидено дека овие реформи се недоволни. Ваквата состојба на брзо и значително зголемување на допринесите од страна на државата во пензискиот систем, дошло како резултат на индустриското реструктурирање на Источна Германија и воведување на единствена валута. Сега веќе не било случај како во 1980тите кога била прифатена стапка на допринос за пензиско осигурување од 25 %, претпријатијата барале пониско ниво на партиципација во пензискиот фонд, а сите овие

промени во генералната парадигма на пензиско и социјално осигурување ја отвориле вратата за вториот бран на реформи.

Покрај претходно наведените причини за реформа на пензиските системи со вториот бран на реформи се појавуваат еден ред на нови причини за реформа. Тоа во прв ред биле последиците од глобализацијата која ги проширила либералните идеи во областа на социјалната политика, со што е направено брзо поместување од единствениот пензиски систем кон ситем кој почива на повеќе столбови. Со тоа започнало и т.н. *штедење за својата пензија*, преку што се обидувало да се компензира прокламираната редуција на идните пензии.

Во Германија земена како пример и илустрација за овој втор бран на реформи, кратко по усвојувањето на реформата од 1992, пензиите повторно станале тема за политички дебати. Владата на Кол во 1997 превзела низа на радикални чекори во пензиските реформи зацврстувајќи ги износите за пензиски допринос на среднорочни до долгорочни периоди. Но со тоа е изгубен претходно стекнатиот консензус на партиите за пензиските реформи. Со доаѓањето на Социјалдемократите на власт во 1998, тие се соочени со притисок да донесат сопствена алтернатива на пензиските реформи на администрацијата на Кол. Она што социјалдемократите го презеле може да се нарече формула на степенесто редуцирање на стапката од сегашните 70% за потполн допринос кон приближно 64% во 2030. Паралелно со ова, во Германија е промовиран и приватниот начин на допринеси за пензија со тоа што на приватниот сектор т.е. на работодавците им е оставен простор за слободно одредување на доприносот на даноци кој изнесувал до 4% од нивните приходи. Усвојувањето на овие реформи во Германија се покажале како исклучително тешки за владата. Социјалдемократите биле соочени и со внатрешни несогласувања и негодувања од страна на внатрешната опозиција и синдикатите по однос на овие мерки. Реформата од 2002 на канцеларот Шредер не содржела мерки на експанзија. Меѓу другото со овие мерки Германија била единствена од земјите на Западна Европа која не предвидела провизии на пензискиот систем на старите работници со мал приход, кои сега биле принудени да подлежат на дорезливоста на нивните возрасни деца, или доколку ова не било возможно, да добијат општа социјална помош (Hinrichs, 2005)

Реформата на пензискиот систем повторно се нашла во жижата на интересот по формирањето на втората Голема владина коалиција (помеѓу Демохристијаните и социјалдемократите) во 2005. Песимистичките прогнози за суштинските пензиски реформи, ја принудило владата да ја премести возраста за пензионирање од 65 на 67 години. Двете години плус на работниот век претставува најголемото кретење на пензиската дарезливост. Она што е особено интересно е дека, овој потфат на владата иако претходно воопшто не бил третиран во јавноста (пред 2005), сепак не предизвикал посериозни противења од страна на опозицијата. Овој чекор на поместување на горната граница за пензионирање претставувал 5% пораст во стапката на допринеси и кретење од 13% во бенефициите.

#### *2.4 Креирање и реформи во политиките на вработување*

Земајќи предвид дека редица студи кои се занимаваат со растот на светската економија (European commission 2007) укажуваат дека таа се развива рапидно и дека само од 2005 кога растот бил 1.9 % до 2.2 % во 2006, додека растот на БДП во 27 земји членки во ЕУ за истиот период бележи раст од 1.8 до 3%. Овие економски показатели се цврсто поврзани со пазарот на трудот (особено Германија која е од наш непосредно истражувачки интерес). Како дополнение можат да се додадат и податоците дека земено на целина на ниво на ЕУ се забележува пораст на стапката на вработување, а за кој пораст најдобро сведочи податокот дека во третираните години 2005-2006 е забележан пад на стапката на невработеност од 7.9% (исто, 20). Овие позитивни трендови се застапени и во Пролетната економска прогноза на Европската Комисија на 2007 (European Commissions Spring economic Forecast 2007) каде растот на БДП е проектиран на 2.9% за 2007 и 2.7 за 2008 на ниво на цела ЕУ што е далеку поголема стапка од деценија ипол претходно.

Во целиот овој пакет на економски показатели како составен дел и суштински елемент на социалната политика е прашањето на вработеноста. За потребите на трудот тука накратко ќе биде изложена политиката на вработување во Германија како типичен претставник на Бизмарковата традиција на социални политики.

Во 2007 год Федералната Влада на Германија ја информираше ЕУ за извештајот за Имплементација и Прогрес кој е дел од Националната Програма за Реформа 2005 - 2008, овој извештај имаше одредена предисторија во која со Германија ги зеде предвид коментарите и сугестиите на Советот на ЕУ кои и беа дадени во 2007 и го имплементираше. Резултатите од ваквиот извештај беа особено поттикнувачки да Германија продолжи на ист правец. Националната Програма За Реформа конкретно поддржеше четири полиња за дејствување, кои претходно беа идентификувани од стрсана на Европскиот Совет (март 2007) како приоритетни мерки: (1) да се инвестира повеќе во знаењето и иновацијата, (2) да се разбие потенцијалот на бизнисот, особено на малите и средни претпријатија, (3) да се создадат повеќе можности за вработување на приоритетните групи од населението (4) усвојување на „Енергетска политика за Европа,, со ова Германија се сообразува со Лисабонската стратегија на ЕУ за поголем раст и вработување. (NRPG 2007 ). Подолу подробно ќе биде разгледана третата мерка која се однесува за можностите за вработување.

Политичките планери во Германија како една од најпригодните алатки за остварување на целите од извештајот (Лисабонската декларација) смета дека е вложувањето во образованието тренингот и истражувањето. Увидувајќи дека образованието е клуч за развојот овие планери се насочија кон развивање на таканареченото информатичко општество. За таа цел, превземена е иницијатива за отфарање на 90.000 дополнителни места за студенти во институциите за високо образование отколку во 2005. Целиот овој пројект е замислен под името Договор за високско образование 2020 (The Higher Education Pact 2020). Оваа и многу слични иницијативи одаат во прилог на заложбите за одржување и развивање на високото технолошкото ниво на државата (High Tech). Во однос на истражувањето и развојот, Германската Федерална влада превзема обврска да вложи дополнителни најмалку 3 % од БДП во периодот од 2006 - 2009. И покрај овие ставки јасно е дека подобрувањето на технолошките перформанци на Германските претпријатија, нема да се подобрат доколку не се случи ефикасна имплементација на резултатите од истражувањата во конкретната конкурентност на продуктите и услугите. Со тоа Германската Федерална влада ја презема улогата да биде мост помеѓу истражувањето и пазарот (исто, 6).

Владата на Германија во програмата ... (2007) останува на курсот за реформи на пазарот на труд кои имаат за цел одржливо намалување на стапката на невработеност. како една од целите се наведува зачувување на допринесите во стапката на социално осигурување, која ја финансираат работодавецот и вработениот со 40% веќе долго време. Ова создавање на дополнителни можности за понатамошен раст на бројот на работни места е предмет на придонесите за социално осигурување. многумина аналитичари ценат дека ова цел е веќе постигната во 2007, кога стапката за допринеси на осигурувањето на невработеноста беше намалена од 6,5 % на 4,2 %.

Во стратегијата за намалување на невработеноста на Германската влада постои конкретна насоченост кон подобрувањето на невработеноста на одредени категории. Една таква иницијатива е *Воведниата обука за млади* кој е дел од националниот договор за обука кој е дел од националниот договор за обука на следната генерација квалификувани работници во Германија. Ова посебна грижа за младите невработени лица се операционализира преку стручна доквалификација во која свои дел има и работодавецот. Ваквиот начин на вработување за долго невработените лица мора да почнува на зголемувањето на мерките за промоција. Една ваква мерка е создадена во втората книга од социалното Право (social code) под името „Бенефици од промоцијата на вработување,, и конкретно значи дека претпријатиата кои изнајмуваат неквалификувани работници можат да се добијат дури и до 75% на палтата која треба да му го доделат на работникот како неповратен кредит од државата. Првично ограничен на период од 2 години па подоцна неограничен период.

Во донос на постигнувањето на подобра рамнотежа помеѓу работата и семејството, и со цел сса се зацврсти независноста на семејствата, Германската влада помага во проширувањето на високо квалитетната детска заштита на деца над 3 години. Во соработка со општините и локалните власти владата се согласила да го зголеми бројот на местата за детска заштита и целодневен престој за деца над 3 год до бројката од 750 000 до 2013 год (NRPG2007: 6).

Со овие мерки уште еднаш се потврдува присуството на Бизмарковиот дух во креирањето на политиките на вработување во овие земји (особено во Германија), каде што државата директно е вклучена преку низа финансиски мерки во одржувањето и отварањето на нови работни места. Иако Германската влада веќе неможе да си го дозволи тој луксуз што го имала во времето на Бизмарк кога на п.р жената коај седела дома и се грижела за децата имал статус на вработена домаќинка со сите права на вработено лице, денес имајќи го во предвид развојот и глобализацијава Германската влада може да се гордее со своите обиди и мерки за зачувување на образецот држава заштитник.

## *2.2. Креирање и реформи во здравството*

За разлика од пензискиот систем кој содржи одредени заеднички карактериски кај земјите од Бизмарковиот научен интерес, здравствениот систем во Европа ги дели земјите на два типа здравствено осигурување, и тоа **Национален здравствен систем** кој постои во Шведска, Норвешка, Данска, Финска, Велика Британија, Италија Шпанија и делумно во Португалија и Грција, и **Систем за здравствено осигурување** присутен во Германија, Франција, Австрија Луксембург и одредени земји во Централна и Источна Европа.

Основна карактеристика на првиот систем е обезбедување на скоро потполн слободен пристап до здравствената заштита за сите граѓани, организиран претежно од страна на државата и заснован на оданочувањето. Во одредени земји ваквиот систем на здравствено осигурување зависи од високо централизирана организација, додека другите имаат децентрализирана организација и менаџирање. Вториот вид на здравствено осигурување се темели делумно на приватна иницијатива (амбулатна пракса, одредени болници или клиници) и делумно јавна (во посебна пропорционалност со болничките услуги).

Во портретирањето на тоа како функционира системот за здравствена заштита, ќе се послужиме со описот кој го даваат Хасентофел и Палиер, а истиот го доведуваат во врска со важноста на аранжманите на државата на благосостојба, нивната реформа и клучните институционални димензии на системот за здравствена заштита (тоа се следниве четири: правилата на пристап, видовите на бенефиции, финансирање и управувачки

аранжмани). Односно во обидот да претстават како оперира системот на здравствена заштита Хасентофел и Палиер одговараат на следниве прашања: 1 како е организиран пристапот до здравствениот систем, 2 кои видови на услуги се гарантираат, 3 како се финансираат здравствените издатоци, и 4 како е организиран и регулиран целиот ситем. (Hassenteufel & Palier 2006)

**1. Пристап.** Постои одредена разлика помеѓу националниот здравствен систем и системот за здравствена заштита. Кај првиот пристапот им е овозможен на сите кои регуларно престојуваат во земјата без некои посебни услови, додека кај системот на здравствена заштита тој првенствено им е наменет на работодавците и нивните вработени. Доколку земјите со цврста Бизмаркова традиција изберат да не усвојат јавен национален здравствен систем, тоа е делумно поради важноста да се сочува изборот и слободата како главни карактеристики на здравствениот систем. Системите за здравствена заштита најчесто обезбедуваат широка слобода на избор на доктор за пациентот, кој може директно да оди кај специјалист, да консултира различни доктори за истата патологија, дури и да бидат примени директно во болница. Овој т.н. „медицински номадизам” преку обезбедувањето на слободата за пациентите во бирањето на доктор е карактеристичен за Германија и Франција како типични Бизмаркови држави, со што се одржува и компетитивниот карактер на битката за пациенти кај докторите.

**2. Природата на бенефициите.** Треба на почетокот да се разјасни дека не постои здравствен систем и систем на здравствено осигурување кој ги покрива целокупните здравствени трошоци. Националните здравствени системи се оние во кои разликата помеѓу јавната потрошувачка и целосните трошоци за здравствено осигурување е најмала. Кофинансирањето на здравствените услуги е исто така различно кај различни земји при што предничат нордиските земји, во кои пристапот до користењето на здравствените услуги ја опфаќа скоро целата популација во земјата. Во долунаведената табела се изразени сразмерите на процентите на јавната потрошувачка во целосната потрошувачка на здравствените услуги.

Табела 3

<b>Германија</b>	74.9 %	Италија	75.3%
Канада	70,8 %	Јапонија	78,3 %
Данска	82,4 %	Норвешка	85,5 %
Шпанија	71,4 %	Холандија	63,3 %
САД	44,4 %	Португалија	69 %
<b>Франција</b>	76 %	Обед. кралство	82,2 %
Грција	56 %	Шведска	85,2 %

Извор OECD 2001

Би требало да се одбележи и фактот дека најголемите трошоци во здравствената заштита на земјите од Западна Европа одат на многу сериозните заболувања (како што се ракот, кардиоваскуларните заболувања, сидата, дејабетесот и сл) додека пак оние заболувања кои се поврзани со помалку сериозните, но почести заболувања и кои ги надгледуваат медицински практичари од заедницата се поефтини, така што во одредени земји како на пример Велика Британија и Шпанија, (како и Германија до 2003) амбулантните консултации се бесплатни. (ibid). Франција претставува исклучок во овој случај поради тоа што околу 60% од амбулантните третмани спаѓаат во задолжителното здравствено осигурување.

**3. Финансирање.** Националните здравствени системи преферираат оданочување, додека во системите за здравствена заштита долго време преферираа социјални доприноси одземани од платите (даноци на платните списоци). Во вториот вид на здравствена заштита се чини доста логично трошоците за здравствено осигурување да се пополнуваат од допринесите одземани од платите, додека главна цел е да се гарантира исплата за оние кои се премногу болни за да работат. Во Германија на пример допринесите за социјална сигурност за болест изнесуваат 14% од доходот на оние што земаат плата (2005). Половина од допринесите ги плаќаат работодавците, половина вработените. *Обештетување на оние што ја создаваат здравствената заштита.* Секоја година во

зависност од видот на здравствена заштита се дефинира конечниот износ кој ќе биде потрошен на здравјето. Кај националните здравствени системи се преферира *a priori* финансирањето од една матица, додека кај системите на здравствена заштита износот се алоцира на различни агенти кои можат однапред да управуваат со буџетот. Како наполна спротивност на националните здравствени системи, во системите за здравствена заштита амбулантната здравствена грижа се финансира *a posteriori*, тоа е барање за третман кој се обавува прво, додека тоталната сума која е потрошена зависи од активноста на докторот. Целиот систем функционира како отворена билетарница (ibid). Ваквиот начин на финансирање не дозволува да се контролира нивото на здравствените издатоци. Во Франција и Германија како најпознати Бизмаркови претставници на овој систем, и во кои доминира либералната практика на медицина во амбулантниот сектор, голем број на доктори се платени врз база на хонорар за услугата во амбулантниот сектор. За разлика од таму, во Велика Британија болничките лекари се на плата, но генерално земено практичарите работат во амбулантниот сектор под договор со Националниот Здравствен Систем.

**4. Организација и регулирање на системот.** Во однос на овој аспект на здравствената заштита, треба веднаш на почетокот да се истакне дека националните здравствени системи се далеку подобри во управувањето и организирањето на здравствената заштита, но во исто време тие се и поограничени од здравствените системи. Во системите на здравствена заштита либералната практика на медицината отфрла најголем дел од средствата за регулирање.

Во Франција и Германија за разлика од В Британија на пример, амбулантната грижа вклучува општи практиканти и специјалисти (60% од амбулантните доктори во Германија се специјалисти, додека 49% во Франција). Во овие две земји, каде што најголемиот број на специјалисти се во амбулантниот сектор, поделбата на оделенија помеѓу амбулантната и болничката медицина во најголем број случаи е јасно обележана. Тоа е пропратено со ризик од недостаток на координација, сувишност, па дури и контрадикција во третманите. Ризикот од сувишност е се поголем откако овие две земји почнаа да нудат најскапа цена за болничка грижа.

Се поставува прашањето за тоа кој ги носи одлуките и регулирањата. Секој систем има сопствен начин на регулирање. Националните здравствени системи се стриктно регулирани од јавните власти, додека системите на здравствена заштита како на пример во нордиските земји, се регулирани од страна на локалните власти. Овој вид на регулирање претставува своевидно *преговарање* помеѓу менаџерите на фондовите за здравствена заштита и претставници на медицинските професионалци. Таков е случајот со Германија каде што релативно добро обединетите синдикати кои ги претставуваат интересите на германските доктори, регионалната унија на докторите (која ги претставува, преговара за буџетот и ги исплаќа) ја обезбедуваат автономијата и принципот на самоуправање од страна на менаџментот, со што трудот го оспособува германскиот систем да функционира врз основа на постојано преговарање. Во Франција преговорите помеѓу фондовите на болните и синдикатите на докторите се грижат за исплатите на хонорарите, но сепак се повеќе и повеќе контролирани од државата.

*Регулирање од страна на владата.* Во националните здравствени системи пак регулацијата е поставена од страна на владиниот добавувач на фондови. Овој вид на регулација зазема неколку форми и тоа: контрола и казни за наметнување на медицински практики, ограничувања на буџетите, организација на краток дотур.

*Специфични проблеми на системите за здравствено осигурување.* Еден од многуте предизвици со кои се соочуваат системите за здравствено осигурување претставува контролата на издадоците и трошоците за здравствена заштита. Земјите со Беверицовата традиција во делувањето (како што се В Британија и Шведска) се соочуваат со поразлични проблеми отколку земјите на Бизмарк – пред сè Германија и Франција. Кај првата група земји, здравствената услуга претставува државна услуга при што на владата и е релативно лесно да го контролира растот на издатоците за здравје, а тоа најчесто го прави преку замрзнување на буџетот на Националниот Здравствен Систем. Како најгорливо прашање на овие системи останува тоа, како да се постигне ефикасен и адекватен систем за здравствена заштита со лимитираните ресурси на владата? Од друга страна пак во Германија и Франција каде што владата директно не ги контролира трошоците за здравствена заштита, и каде што не постојат буџетски ограничувања, се појавува

проблемот со системот за надоместување на издатоците за здравствена заштита, кој првин ги задолжува осигурените лица. Сериозниот проблем кој се појавува тука е трендот на неконтролирано растење на здравствените трошоци. „Додека во Обединетото Кралство листите на чекање се главното прашање, во Франција и Германија цената на задржување е топ тема на агендата.”(ibid)

### *2.3. Креирање и реформи во социјалната политика*

Во современата литература понекогаш може да се сретнат теории кои ги заменуваат или во најблага рака речено ги мешаат поимите на социјална политика и социјална заштита. Неретко социјалната политика се поврзува и со поимањето на државниот интервенизам во периоди на кризи и се поврзува со левичарските институти за врамнотежување на социјалните нееднаквости. Но сепак колку и да изгледа дека класификувањето на моделите на социјална политика претставува интелектуално непредизвикувачки чин, сепак за почетокот на расправата околу креирањето и реформата на социјалната политика, би морале да започнеме од некаде. Тоа некаде во овој случај е типологијата на Титмус (која делумно се надоврзува на онаа на Виленски) од 1972 година, кога на Меѓународната конференцијата за социјална политика во Хаг, Титмус ја обзнани следнава типологија односно три модели на социјална политика:

- **Резидуален модел на социјална политика** заснован на премисата дека постојат два природни (или општествено одредени) канали преку кои се задоволуваат индивидуалните потреби: приватниот пазар и семејството. И само тогаш кога овие нема да успеат или не функционираат добро, социјалните институции влегуваат во игра.
- **Индустриски модел на социјална политика** заснован на постигнувањето и работата кој вклучува значајни социјални институции особено образовни, јавноздравствени и социјално осигурување (или социјална помош) како додаток на сопственоста. Социјални потреби според овој модел – смета Титмус, се задоволуваат врз основа на заслугата, постигнатите разлики во статусот, работните

достигнувања и продуктивноста. Накратко тоа е функционалната, технократско-услужна улога на социјалната политика. Овој модел цели кон одржување на разликите во општествениот статус. . .

- **Институционално-редистрибутивен модел на социјална политика** ја гледа социјалната политика како базично интегрирана институција на општеството, која истовремено осигурува и универзални и селективни услуги надвор од пазарот, според принципот на потребата. Универзалните услуги, достапни без разлика на класа, раса, пол и религија, обавуваат функција која ги засилува и промовира ставовите и однесувањата насочени кон вредностите на општествената солидарност, алтруизмот, толеранцијата и одговорноста. Социјалната политика во овој случај има улога на создавања на идентитет – преку јакнење на интеграцијата, нагласувајќи го универзализмот и редистрибуцијата на средствата (Abrahamson, 2000).

Треба да се одбележи дека факторот кој условува да се примени едниот или другиот модел на социјална политика не претставува развојот, туку идеологијата – мислејќи тука пред се на либералната, конзервативната и социјалдемократската, односно на трите главни категории на социјалното: добробит врз основа на социјалната политика, даночната политика и политиката на вработување (Titmuss, 1987:45).

Она што може да се воочи е дека прво, социјалните интервенции се појавуваат во различни облици и второ секоја може да делува и како регресивна и како прогресивна со оглед на редистрибуцијата и еднаквоста. Доколку се поврзат овие два дела се покажува дека индустрискиот модел го истакнува социјалното врз основа на даночната политика и политиката на вработување, односно така ја подвојува приврзеноста која ги храни привилегиите и ја ограничува општествената свест, додека институционално-редистрибутивниот модел ја истакнува социјалната политика во поширока смисла и така произведува поеднаква дистрибуција на средства, а резидуалниот модел ја истакнува социјалната функција на рестриктивен начин, со оглед на сиромашните, и го нагласува социјалното преку даночната политика во случајот на средната и високата класа, со што се остваруваат два резултата за две главни групи граѓани во модерното општество (Abrahamson 2000).

Оваа Титмусова типологија во случајот со континентално европските искуства и акценти на национално историските детерминанти е надмината од типологијата на Петер Флора и Јенс Алберт<sup>7</sup>, кои во разликувањето на различниот политички развој на земјите, истите ги класификува во четири типа на социјална политика, а кои се однесуваат на облиците на постигнување на граѓански права, парламентаризам и социјални права.

1. Уставно-дуалистички монархии со ограничено изборно право или неизборно претставништво, најверојатно развиваат релативно недиференциран и локализиран состав со помош на сиромаштвото во патерналистичката традиција на искажување одговорност во однос на прашањата за поданиците и оние кои имаат потреба. Надоместоците се темелени на милосрдие, нема право
2. Либерални демократии со ограничено изборно право, засновано на сопственоста, данокот или општествениот статус, настојуваат кон општо ограничување на владините интервенции и посебно во јавната помош. Тие се приотиват на обврзните шеми, но можат да ја помагаат доброволната взаемна помош и други напори на заедницата
3. Масовни демократии најверојатно ќе се развијат во проширени, диференцирани и централкизирани социјални системи, засновани на социјалните права и обврзните допринеси. Внатре масовните демократии големи варијации може да резултираат од разликите во партиските состави (сила и кохерентност на работничкото движење) како и од разликите во развојот на државната бирократија.
4. Уставно-дуалистички монархии со проширено изборно право, најверојатно ќе развие проширување на подиферцијални и поцентрализирани системи, кои се засновани на обврзните допринеси и права. Тие се соочуваат со јак организиран притисок на работничката класа, кој води кон развој на социјални институции како одбрана против правата на потполна партиципација и како средство за јакнење на лојалноста на работничката класа кон авторитарната држава. (Abrahamson 2000)

Еден обид географски или геополитички да се врзат земјите за еден од горепосочените модели би дал ваква типологија: во првата категорија би спаѓале Грција и Шпанија,

---

<sup>7</sup> Оваа типологија во значителен обем се темели на шемата за политички развој на Стен Рокан.

англосаксонскиот свет САД и Австралија во втората, Скандинавските народи би биле пример за третата категорија, додека Германија и Италија би одговарале на четвртата.

Постојат и други класификации на социјалните политики, кои ги формулираат други европски истражувачи. Така на пример за данците Свен Бислев и Хенинг Хансен развиваат идеално-типска класификација на европските социјални држави во четири поголеми категории.

Првата е **католичка социјална политика** – начело на резидуална јавна поддршка на индивидуална одговорност внатре во семејната мрежа; и помош на оние на кои им е потребна. Значаен е нагласокот на подржувањето на патерналистичките семејни обрасци, индивидуалното штедење и одговорноста, како и приватното милосрдие.

Втората е **корпоративна социјална политика** – социјално осигурување како дел од односот работник-работодавач, воспоставен според потребата и традицијата на секој поединечен сектор, управуван и подржуван од државата во интерес на одржување на остарените работни односи (а кои ќе бидат) финансирани од допринесите на работниците и работодавците.

Третиот е **либералната социјална политика** – универзално, обврзно социјално осигурување кое ги штити вработените како и јавни средства наспроти барањата и потребите на луѓето во неволја. Се осигуруваат ниски и единствени надоместоци кои го поттикнуваат барањето на работа.

**Социјалдемократска социјална политика** е четвртото начело – универзално, превентивно, го заштитува животниот стандард и работните способности и дава поголем нагласок на услугите, а не на надоместоците (Bislev and Hensen 1990).

Сличноста на овој модел со оној на Еспинг-Андерсон е голема и ги разликува само католичкото начело на социјална политика. Освен оваа постојат и ред други класификации на социјалните политики, но по се изгледа дека како основен репер служи Титмусовата односно проширената Еспинг-Андерсоновата класификација. Пред да поминеме на особеностите на Еспинг-Андерсоновата шема (особено конзервативниот/корпоративистички модел) би се задржале на уште едно проширување на андерсоновата класификација и тоа онаа на Стефан Лебриед. Првата категорија овој автор ја нарекува *модерна социјална држава*, а се однесува на скандинавското искуство, според

кое мажите и жените се третирали како работници. Тој тврди дека за разлика од Титмусовиот институционално-редистрибутивен модел – за кој смета дека е обликуван од работата на Британската Здравствена служба која ги третираше жените независно од нивниот работен статус – и кој го нарекува *институционален*. Во окарактеризирањето на *англосаксонскиот модел* Лебриед се држи за Титмусовиот резидуален социјален модел во слиска на селективност. И на крајот Лебриед додава и четврти модел кој го нарекува *рудиментирана социјална држава* која е карактеристична за латиноамериканските земји, но може да ја вклучи и Ирска.

#### 2.4. Креирање и реформи во социјалната заштита

Изминативе 25 години според Бруно Палиер во областа на социјалната заштита интересот на научниците се движи од вниманието насочено пред се врз анализата на кризата на државата на благосостојба (во 1980<sup>8</sup>), потоа врз разбирањето на разликите помеѓу државите на благосостојба, до денешните анализи на реформите на државите на благосостојба.

Една од најпознатите типологии и компаративни анализи на системите за социјална заштита во индустријализираните земји е онаа на Еспинг Андерсон. Тој разликува три типа на системи на социјална заштита и тоа: социјалдемократски, конзервативно-корпоративистички и либерални (Esping-Andersen 1996)<sup>9</sup>. Овие три типа на социјална заштита или како што уште и се нарекуваат „три света на реформи на државата на благосостојба” поминале низ различни историски и институционални контексти, при што секој тип се соочил со одреден вид на ранливост. Предизвиците со кои се соочиле секој од овие три типа на здравствена заштита, Пирсон ги претстваува на следниов начин:

И покрај тоа што постои заедничко чинење на задржувањето за сите реформи на државата на благосостојба – сепак специфичен вид на реформа е карактеристичен за секој свет на реформи на капиталистичката државата на благосостојба – рекомодификација на либералната држава на благосостојба, рационализирачко ре-калибрирање во Нордиските земји и ажурирано рекалибрирање во Континенталните системи (Pierson, 2001:455)

<sup>8</sup> За ова прашање најчесто се интересирале Марксистичките автори, додека за следните две имаат пишувано Титмус и Еспинг-Андерсон.

<sup>9</sup> Како што веќе е наведено оваа типологија е под директно влијание на типологијата која ја изработил Титмус.

Резултатите од последните истражувања покажуваат дека реформите на системите на социјална заштита и државата на благосостојба имаат ограничено влијание врз структурата на државите на благосостојба. Така на пример, во согласност со разновидните процеси на *маркетизација* во социјалната заштита, дури и со усвојување на стратегијата за рекомодофикација, либералните држави на благосостојба стануваат се по резидуални и полиберални (Taylor-Gooby, 2001) Додека социјалдемократските држави на благосостојба, благодарение на егалитарната дистрибуција на кретењата (околу 10%) од сите бенефиции се враќаат на нивните традиционални патеки на благосостојба. Додека од компаративна гледна точка голем дел од континенталните држави на благосостојба и покрај реформите остануваат суштински исти, првенствено поради нивната немоќ да имплементираат било каква битна реформа (ова е попознато под терминот *евросклероза* или *замрзнат фординизам*).

Да ги погледнеме сега главните карактеристики на еден (Бизмарковиот) од трите типа на држави на благосостојба според Еспинг-Андерсен.

*Конзервативно-корпоративистичкиот или категоричен односно Бизмарков модел.* Овој модел е организиран врз основа на професионалните категории, и е дизајниран не за да ја намали нееднаквоста туку да ги обезбеди работниците и да го замрзне статусот. Нивото на социјална заштита кое му е достапно на секој корисник е условено од перформансите на пазарот и ситуацијата со вработеноста. Како резултат на релативно дарезливото ниво на социјални бенефиции, на осигурените индивидуи им е обезбедена независност во однос на пазарот во непредвидлива ситуација. Овој модел исто така е често поврзан со семејната структура која се темели на мажот како хранител на семејството, што значи дека жените се оставени на примарната грижа за одгледувањето (Lewis, 1992). Во ваквиот модел учеството на жената во пазарот на труд е прилично ниско. Доброволните здруженија кои се организирани на идеолошка или религиозна основа ги одржуваат неокорпоративистичките односи со државата под принципот на субсидијарност. Треба да се нагласи дека ваквите здруженија во бизмарковиот модел на држава на благосостојба извршуваат најголемо влијание врз социјалните политики кои ги усвојува државата (Palier).

Бизмарковиот модел на социјална заштита и држава на благосостојба во најголем дел го следат државите од Континентална Европа и често се нарекувани и „држави на социјално осигурување” при што можат да се извечат неколку особености кои се карактеристични за нив: пристапот до бенефициите е поврзан со позицијата на работното место (наместо државјанство) поголемиот дел на бенефициите се во кеш и допринеси (наместо бенефиции од рамен данок или социјални услуги) многу од нивните социјални трошоци се финансирани преку допринеси поврзани со доходот (наместо оданочување. и тие имаат воспоставено повеќе или помалку „корпоративистичко” управување со нивните шеми (не директно преку државата. Во литературата се смета дека држави кои најблиску го отелотворуваат овој Бизмарков идеално-типски модел на социјална заштита и држава на благосостојба се Германија, Австрија, Франција, Холандија, Луксембург, Италија, Шпанија, Белгија, Унгарија и Чешка.

Во најновите видување на проблемот со социјалната заштита и државата на благосостојба Еспинг-Андерсен предлага усвојување на принципот на Ролсова концепција за праведност како основна шема за развој и реформа на социјалната заштита, која би ја заменила досегашната Парето стратегија – која оптимализацијата на составот на социјална заштита ја дефинира преку пренамена на средства, преку која се постигнува највисока ефективност а да притоа не се изгуби ништо. За разлика од оваа стратегија начелото на Ролсовата праведност имплементирано во системот на социјална заштита подразбира ни една добивка да не биде оправдана доколку не е пропратена со предност за слабите и сиромашните. (Esping-Andersen 2006:49)

Вака усвоената Ролсова шема за креирање и реформа на системот на социјална заштита подразбира неколку конкретни приоритети какви што се:

- **максимално фаворизирање на можноста мајките да ги восогласат грижата за децата и вработеноста,**
- **охрабрување на најстарите работници да го одложат заминувањето во пензија**

- социјализирање на трошоците за деца, пред се давајќи предност на инвестициите во децата и младите
- редефинирање на дистрибуцијата на вработеноста/слободно време во текот на целиот животен циклус
- редефинирање на поимите на еднаквост и темелни социјални права, тргнувајќи од начелото на еднакви шанси во текот на целиот животен век.(ibid, 50)

Може да се констатира дека поновата Андерсенова теорија за социјална држава и држава на благосостојба со почитување на Ролсовата концепција за праведност е втемелена на неколку мерки какви што се: ограничување на стратегијата за обучување и зголемување на компетенциите, праведна пензија, хармонизација на семејната политика и пазарот на трудот и осигурување на еднаквост на шансите во текот на целиот живот, пред еднаквоста на условите овде и сега. Што практично значи ова?

*Ограничување на стратегијата за обучување и зголемување на компетенциите.*

Она што претставува прв чекор во ваквото ограничување и воведување на економија која е заснована на знаење е зголемувањето на инвестициите во образованието и стручното оспособување. Ваквите инвестиции би требало да се постулираат на што поширока основа, затоа што освен квалификувани и образовани произведувачи, неопходно е такви да бидат и потрошувачите. Мерките на ваквото активирање ќе бидат недоволни во услови кога работникот има слаби иницијални знаења. Ваквиот вишок на работници со слаби квалификации, според Андерсен е карактеристичен за денешна Европа и е резултат на задоцнетата миграција од село во град (ibid 51). Иако вложувањето во образованието и оспособувањето на младите работници може значително да ја намали оваа слабост, голем проблем остануваат неквалифицираните и остарени работници. Повеќе од очигледно е дека старата политика на пензионирање не се покажува ефикасна како во минатото, додека доживотното учење е скапа инвестиција која би била бесполезна кај старите неквалификувани работници. Затоа се наметнува и трета опција а тоа е дерегулација на системот за заштита на вработените и плата која се темели на стажот на работниците, а со цел платите да се приближат на индивидуалното ниво на продуктивност, како што е примерот во САД. Сепак оваа мерка педизвикува пад на доходите и кај младите и кај

старите работници. На крајот на краиштата она што се нуди како решение на ваквата пат позиција е комбинација на раното пензионирање, евентуално дополнително образование или поместување на платите надолу (ibid 52). Вложувањето во доживотното учење има смисла само доколку се намали сегашниот меѓугенерациски јаз во земјите на ЕУ и доколку не се дозволи истиот да се репродуцира во иднина.

*Праведна пензија.* Како мерка која би била во полза и на вработените и на државата, Андерсен предлага подигнување на старосната граница за пензионирање на 65 години среднорочно и евентуално на 70 години долгорочно, што како мерки би требало да се имплементираат флексибилно и симултано. Впрочем на долг рок постојат само две политики за борбата против стареењето, првата е намалување на правата на пензионерите а втората зголемување на вработеноста. Првиот чекор значи воведување на приватни пензии за поголемиот дел од населението, преку што би се намалила потрошувачката на јавните фондови за финансирање на пензии. Сепак ваквата мерка доведува до несакани последици при што се влошува состојбата на најсиромашните, бидејќи зголемувањето на нееднаквоста негативно влијае врз способноста на работниците да акумулираат индивидуално штедење (ibid53).

*Хармонизација на семејната политика и пазарот на труд.* Постојат три извора на нееднаквост и дуализам меѓу семејната политика и пазарот на труд. Еден од изворите на овој дуализам е сразмерната различна позиционираност на инсајдерите (кои имаат стабилно вработување) и аутсајдерите (кои се повремено и несигурно вработени). Овој јаз особено се отсликува кај младите и жените. Вториот извор на нееднаквоста е нееднаквоста во платите на највисоко квалифицираните работници. И третиот извор на овој дуализам ќе се појави тогаш кога услугите кои подразбираат интензивно искористување на работната сила бидат широко застапени. Постојат неколку причини против интервенцијата во минималните плати, договорните плати и трошоците на работната сила. Една од нив е дека дерегулацијата на платите (како во САД) освен што создава нееднаквости, туку и ја подрива довербата која е карактеристична за европските партнерски односи и уредбите за плати кои се темелат на колективни договори. Втората е дека економијата на услуги со ниски плати го загрозува семејството.

Она што е значајно за ваквата мерка е дека во иднина треба да се тежнее кон семејства со двајца вработени преку што би се проширила фискалната основа и ваквите семејства со двострук доход се најефикасното средство против т.н. детска сиромаштија и гарантираат социјална сигурност. Ваквите политики пред се треба да се темелат на „развој на услуги за деца и стари особи по достапни цени и родителски допустуи . . . со што се поттикнува и наталитетот”(Ibid 54).

Од сево ова произлегува дека за да се усвои семејна политика базирана на Ролсовите начела, треба приоритет да им се даде на „високи квалитети за децата во најсиромашните семејства, бидејќи само висококвалитетните услови можат да ја компензираат разликата меѓу семејствата која произлегува од нееднакво распоредениот социјален капитал.”(ibid 55)

*Обезбедување на еднаквост на шансите во текот на целиот живот, пред еднаквоста на условите овде и сега.* Овде клучно прашање е одржливоста на ниските плати како мерка која е компатибилна со ролсовата праведност. Ваквата вработеност – со ниски доходи под услов да не ја загрозува еднаквоста на шансите во текот на целиот живот е компатибилна со принципите на ролсовата праведност. Но сепак треба да се избегнува затворањето во ситуација на вработеност со низок доход. Треба да се осигура социјална и професионална мобилност на сите работни места, со тоа што ќе се осигура одредено ниво на минимален доход. Проблемите со нееднаквоста ќе се надминат тогаш кога социјалната држава обезбеди темелна еднаквост на шансите во текот на целиот живот што подразбира сигурност на професионалната мобилност преку образование и обучување. И во овој случај се потенцира вложувањето во образованието и обучувањето на децата како идни носители на улоги и професионални работни места со што би се избегнал проблемот со долготото останување на мали лични доходи(ibid56).

## *2.5. Детска заштита и политика кон старите лица.*

Детската заштита и политиката кон старите лица во случајот со бизмарковите држави на благосостојба, се креирани, а во последно време и реформирани, на начин кој го преферира доцното пензионирање на старите работници, и го зголемува наталитетот преку соодветни субвенции за младите мајки.

Ако се земе предвид дека просечната старост на работникот во Западна Европа е зголемена за неколку години а здравјето значително подобро, ако и тоа дека во интерес на државата е да ги намали давачките кон фондовите за пензии, логично произлегува дека во најскора иднина ќе бидеме сведоци на подигнување на старостната граница за пензионирање до на пример 70 год.

Во однос на политиките кон најмладите или социјалната политика за семејството и децата, во скоро сите позначајни западноевропски земји забележлив е трендот кон пронаталитетна политика (пример Франција со помошта за третото дете) како и значителни привилегии и политики кон олеснување на животот на монопаренталните семејства во кои жената-мајка се јавува како единствен извор на приходи. На овие трендови мора да се укаже дека влијаеше и промената на некои од традиционалните функции на семејството, кои пред се го ставаа таткото-маж во супериорна позиција во однос на сопругата и децата како единствен авторитет во однос на многу прашања од секојдневниот живот. Нордиските земји се едни од најзабележителните во однос на посебната грижа која државните институции ја покажуваат во однос на самохраните мајки и нецелосните семејства (т.н. семејства од асоцијативен тип) Независноста и самојстојноста на современите мајки во најголем дел од земјите на Западна Европа доаѓа до израз пред се преку финансиската независност на жените, додека свеста на жените за постоењето и употребата на контрацептивните средства допринесува кон тенденција на планирање на семејството во дослук со очекувањата и плановите за професионална надградба на жената. Сепак во мноштвото на политики кон детската заштита или семејни политики според Н Ружин можат да се издиференцираат три поголеми модели, во кои спаѓаат и земјите од т.н. Бизмаркова провиниенција – пред се Германија и Франција. Првиот модел се нарекува семејна политика од глобален пристап во поимањето на

семејството и неговите функции, вториот делумна семејна политика додека третиот претставува тесно ограничена семејна политика.

Основна карактеристика на првиот модел на семејни политики е огромниот опсег на социјалната заштита во однос на сите аспекти на семејниот живот, а најмногу во однос на помошта кон децата кои се во образовниот процес. Со мерките се зафатени сите семејства и забележливи се алокации на средствата за одржување на семејството кои во одредени случаи ги засегаат и татковците во вид на алиментации. Еден друг вид на помош која ја добиваат семејствата се состои во плаќање на станарината, додека пронаталитетните политики ги опфаќаат семејствата кои планираат деца, и за нив се предвидени семејни прогресивни алокации во функција на бројот на деца преку бројни финансиски олеснувања. (пример за ова е Франција со политиката трето дете) (Ружин, 2006:150)

Во вториот модел на семејна политики или т.н. делумни семејни политики спаѓаат земјите кои привилегираат одредени семејни функции. Во редот на земјите кои спроведуваат вакви семејни политики спаѓаат земјите од поранешниот социјалистички блок кои организираа систем на семејна политика заснован врз пронаталитетни цели, пред се како резултат на демографскиот дебакл. Форсирањето на многудетните семејства во овие земји било засновано врз одредени финансиски олеснувања, можности за професионално издигнување на жената со супститутивни елементи на социјализаторската и воспитна улога на семејството преку воспитни услатови, градинки, јасли училишта, за кои подоцна е утврдено дека на ја оправдале основната цел поради која биле формирани. Така што покрај овие олеснувања и матерјана подршка, одредени земји (Полска, Бугарија, Унгарија СССР и др) пристапиле кон политики на прогресивна алокација за трето или четврто дете.(Исто, 151)

Во третиот модел на семејна политика т.н. тесно ограничена семејна политика спаѓа една од земјите репрезенти на Бизмарковата социјална политика а тоа е Германија. Според основните карактеристики на овој модел целната категорија која подлежи на семејната политика е изолираната индивидуа а не семејството. Типични земји кои

спредуваат ваква политика се Австрија Финска и Данска, додека Германија претставува еден специфичен модел благодарение на една либерализираната и децентрализирана рамка која акциите на владата ги ограничила на коригирање на влијанијата кои однадвор ја загрозувале семејната институција (исто, 152).

Денес во светот, а посебно во земјите на развиениот запад старосната граница се повеќе се продолжува. Неоспоред е фактот за рапидниот пораст на старите лица, пред се поради зголемување на стандардот и напредокот во здравствената индустрија. Во земјите на Западна Европа бројот на лицата над 65 години (што се зема како граница од која почнува третирањето на лицата како стари) се приближува кон 50 % од целокупното население. Зголемениот број на стари лица во целокупното население се должи покрај на подобрените услови и на намалениот природен прираст. Па така грижата за старите лица и нивното издржување преку парични надоместоци (пензии) за нивниот работен век станува предмет на сериозни дебати и реконцептуализирање на системите за осигурување на старите лица. Како субјект на законодавни иницијативи и законски решенија за осигурувањето на старите лица (пензии) се смета дека постојат два начини на регулирање на оваа материја. Првиот начин или модел на пензии е т.н. контрибутивен систем кој се темели на придонеси, „а висината на престациите зависи од висината на трансферираните средства на интересентот а не од неговите потреби” (Ружин, 2006:165). Суштинска карактеристика на овој модел е што врз основа на доброволниот или задолжителниот придонес на корисникот, овие средства по неговото пензионирање ќе се претворат во база за пензиски надоместок.

Вториот начин на осигурување на старите лица се нарекува неконтрибутивен, и во основата настојува да обезбеди издржување на старите лица од страна на општеството, без претходни доприноси или котизации од страна на старите лица. Овој начин на регулирање на издршката на старите лица од страна на општеството се остварува во случај на потреба од социјална помош.

Првиот систем на осигурување на старите лица т.н. контрибутивен систем е далеку поразвиен и позастапен и неговите подсистемски рамки се систематизираат меѓуконтрибутивните доброволни и задолжителни режими. (исто) Доброволните контрибутивни режими се темелат на индивидуалната волја и дел од средствата наменети

за пензии произлегуваат од претходно заштедените средства за време на активниот работен век. Сепак задолжителните контрибутивни режими се далеку пораширени и потребна е претходна согласност за пензиска компензација. Постојат два финансиски механизми за потхранување на осигурителниот режим и тоа репартицијата и капитализацијата.

Во зависност од бројот на фондовите од кои се формира главнината на пензијата постојат два вида на пензии и тоа основни пензии и комплементарни или дополнителни пензии.

Преку основните пензии државата интервенира на два начини во организирањето на пензискиот систем: преку доделување на помош за лицата кое повеќе не е работоспособно, и второ преку помагање на активниот вработен да може да се обезбеди за старите денови. Од земјите на бизмарковиот модел ваквиот начин на уредување на пензискиот систем прва го употребила Германија преку закон кој потекнува уште од бизмарково време 1889, додека Франција ваков закон донела во 1910 година. (Ружин, 2006:167) Со текот на времето одредени земји го фаворизираа едниот принцип за сметка на другиот, како што е случај со универзалната пензија во земјите од Беверицовиот модел на социјална заштита.

Комплементарните или додатни пензии можат да се поделат во два вида и тоа во оние во кои доминираат режимите на претпријатијата, и оние во кои пензиите се организирани од поглобална рамка. Кај првите пензијата е претставена како социјална предност, односно тоа е алатка која ја користат работодавците за да обезбедат стабилност на персоналот. Втората причина поради која постои внатрешно разликување на додатните пензии е начинот на финансирање. Во оние пензиски режими во кои доминира поширока рамка на финансирање и согласно со тоа потребен е значително подолг период за акумулирање на средствата во фондовите, режимот исклучиво зависи од односите меѓу котизантите и корисниците, додека во режимите на претпријатијата самиот сопственик или капиталист го осигурува функционирањето на режимот или преку пласирање на капиталот од страна на претпријатието или преку одредена осигурителна компанија (Ружин2006:168).

Но сепак во современи услови треба да се истакне дека грижата за старите лица не се ограничува на пензиското осигурување и пензиската основица, туку тоа подразбира еден посеопфатен пристап кој не дозволува старите и пензионирани лица да останат изолирани и осамени, за чија цел од страна на државата и приватни претпријатије се организираат низа активности од рекреативно хуманитарен карактер како што се универзитетите за трето доба, радио и телевизиски програми наменети за возрасната популација, па дури каков што е случајот со Јапонија и вклучување на стари лица во производствениот процес на места од надзорен и советодавен карактер. Сепак треба да се направи разлика помеѓу развиените земји кои преземаат нешто конкретно во овој правец, и неразвиените земји, каде што пензионерите и повозрасните граѓани преживуваат сериозни лишувања и оддалеченост од современите и хумани текови на современото урбано живеење.

### 3. КРЕИРАЊЕ И РЕФОРМИ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ВО БЕВЕРИЦОВИТЕ СОЦИЈАЛНИ ДРЖАВИ.

Проучувањето на системот на социјалната политика во Англосаксонските земји (Велика Британија, САД, Канада и земјите од Јужна Америка), почнувајќи од историските антецеденси на она што денес е познато како систем Бевериц, па се до неодамнешните реформи во оваа сфера, претставува едно возбудливо трагање по базвременските константи на еден систем на социјално осигурување кој започнува од законите за сиромашните и законот за заштита од несреќи на работното место во темниот деветнаесетти век, преку реформата на системот најавен со извештајот на Вилијам Бевериц во воената 1942, па се до современите политики и стратегии на повоена држава на благосостојба. Историски, системот Бевериц е значително понов од Бизмарковиот и во извесна смисла претставува надоградба и осовременување на некои од неговите елементи, кои претходно биле прифатени во Велика Британија. Во суштина системот на социјално осигурување на Вилијам Бевериц бил постулиран на три принципи: рамнотежа на минатото и иднината, интеграција на планот на социјално осигурување во поширока рамка и соработка меѓу државата и индивидуата (Ружин 2006:44-46).

За почетоците на социјалното осигурување во Велика Британија било карактеристично одржувањето на рамнотежата помеѓу државата, доброволните здруженија (во прв ред каритативните организации) и семејството како актери на истото. Според едно видување на Џејн Луис, кон крајот на деветнаесеттиот век, поголеми парични средства за осигурувањето на работниците поминувале преку доброволните здруженија отколку преку владините закони за сиромашните. Оваа состојба која ги збунувала француските набљудувачи, се должела на фактот што еден британец-работник во просек припаѓал на пет до шест доброволни организации, меѓу кои спаѓале синдикатите и каритативните организации. Основната грижа на овие организации била заштитата на работниците од невработеност, болести и слични неповолности за тогашните работници. Сепак со текот на времето во 1911г., државата пронашла механизми со кои ја девастирала взаемната поврзаност на синдикалната и каритативната помош за работниците, за сметка на задолжителното осигурување од страна на државата. Со тоа дотогашниот взаемен однос

на државата и доброволните организации и рамнотежата во мешаната економија на благосостојбата, превагнал во полза на државата како единствен добавувач на социјалното осигурување (Lewis, 1999:13). Вака разбраните доброволни организации извесно време претставувале институции-врамнотежувачи помеѓу државата и индивидуата. Се до конечната доминација на државата во социјалното осигурување – која етапно се случила, прво преку владината интервенција во провизиите за старосна пензија во 1908 а потоа и во социјалното осигурување во 1911 – со тоа улогата на државата растела, а онаа на доброволниот сектор се намалувала, со што на крајот темелно бил заменет односот на партнерство помеѓу овие два сектора. Дури во 1934 година Елизабет Макадам ќе започне да заговара своевидна „нова филантропија“ со која предвидувала да се замени партнерскиот однос меѓу двата сектора, со што сега доброволниот сектор би претставувал влијателен и доплнителен сектор на јавните служби. Преку ова видување се настојувало да се ослободи доброволниот сектор од улогата на прва одбрамбена линија на социјалните служби. Следната голема промена во партнерскиот однос помеѓу државата и доброволниот сектор претставува планот на Лордот Вилијам Бевериџ од 1942 година, со кој се инсистирало на важноста на „духот на службите“ според кој доброто општество ќе се заснова единствено на чувството на луѓето за должност и спремност да служат (Исто, 16).

Планот или извештајот на Вилијам Бевериџ од 1942 предвидувал систем на национално осигурување, заснован на три претпоставки:

1. Семејни додатоци
2. Национален здравствен систем и
3. Потполна вработеност

Оваа програма станала моќно оружје на пропагандата во Велика Британија за време на втората светска војна. Владините програми за вработување како дел од Бевериџовиот модел, се темелеле врз Кејнзовите политики, бесплатно и универзално средно образование и воведување на семејните додатоци. По завршувањето на војната и стапувањето на Лабуристите на власт во 1945 биле воведени следниве мерки

- Во 1946 г. Актот за Национално осигурување кој ја имплементирал Беверицовата шема за социјално осигурување
- Актот за Национални Здравствени Услуги и
- Во 1948 г. Актот за Национална помош кој го укинал Законот на Сиромашните, и за сметка на тоа обезбедувал мерки за служби на благосостојба како и Детскиот Акт. Сите овие мерки стапиле во сила на 7 Јуни 1948.

### 3.1 Креирање и Реформи во пензискиот систем

За да се доловат спецификите и карактеристиките на Беверицовиот модел на социјална политика посебно во однос на пензискиот систем, тука ќе се послужи со примерите на неколку пензиски реформи во земјите од Јужна Америка – Перу, Аргентина, Боливија, Колумбија и др. Иако на почетокот на 20тиот век во одредени земји од Јужна Америка можат да се најдат соодветни пензиски шеми според Бизмарковиот модел<sup>10</sup> каде што погодната структура на населението и прогресивната интеграција на новите групи имигранти, обезбедиле добар финансиски темел за пензиските шеми во првите децении на минатиот век, сепак редица земји со текот на времето ја напуштаат Бизмарковата логика и воведуваат радикална приватизација на пензискиот систем. За парадигма на оваа пензиска реформа се смета Чиле каде што во 1981 год либералната идеологија на Пиночевиот режим го заменила дотогашниот јавен систем на пензионирање со обврзни индивидуално потполни финансирани шеми (IFF individually fully-funded). Оваа релативно демократска интервенција во авторитарскиот начин на владеење, сепак дала одредени резултати што било причина ваквите политики да ги применат и други земји од Латинска Америка. Реформите на пензискиот систем во Латинска Америка според воведувањето на ИФФ шемите, можат да се поделат на неколку видови согласно варијациите на реформите. Па така на пример **заменскиот модел** претставува напуштање на

<sup>10</sup> Меса Лаго ги нарекува Чиле, Уругвај, Аргентина, Куба и Бразил *земји-пионери* во воспоставувањето на овие шеми (на почетокот на 20от век), додека Перу, Боливија Мексико и Колумбија ги нарекува *прелазни земји* кои пензиските шеми ги вовеле во 30тите и 40тите години на 20от век, додека карипските и земјите од Средна Америка ги нарекува *доцни земји* кои пензиските шеми ги вовеле во 50 и 60тите години (Mesa-Lago 1978)

поранешниот јавен систем и потполна замена со приватно управуван ИФФ систем, како што било случај со Чиле (1981) Боливија (1997), Ел Салвадор (1997) и Мексико (1997); **комбинираниот модел** кој сугерира новосоздадената IFF компонента да го надополнува реформиранит јавен систем, пример за ваков модел се Аргентина (1994), Уругвај (1996) и Костарика (2001), додека воведувањето на приватните ИФФ шеми како алтернатива на јавниот пензиски систем резултирало со **постоење на два конкурентски пензиски системи** како што е во Перу (1993) и Колумбија (1994) (Müller 2001).

Во продолжение ќе бидат разгледани случаите на реформата на пензискиот систем во Перу, Аргентина, Боливија и Уругвај.

Перу. Реформата на пензискиот систем на Перу се одвивала во услови на сеопфатна криза на државните институции која ја зафатило оваа земја во 80тите, а како резултат на тоа во 1990 на власт го донела Алберто Фуџимори. Колапсот на јавниот пензиски систем се чинел неминовен како резултат на ниските допринеси во пензискиот фонд. Се појавиле две гледишта на експертите за заздравување на пензискиот систем од кои првите заговарале задржување на јавната шема но потполно реформирана, додека другото гледиште ја фаворизирало приватизацијата на системот на пензиското осигурување. Првиот нацрт-закон кој бил направен по примерот на Чиле не поминал во парламентот. Сепак после долго натезање и по препорака на светската банка во 1991 година е донесена Уредба за пензиска реформа на Фуџимори, која претставувала своевиден компромисен проект. Уредбата обезбедувала паралелен пензиски систем според кој сегашните и идните осигуреници би можеле да бираат помеѓу останување во старото (нереформирано) јавно пензиско осигурување или да се префрлат во новата шема според чилеанскиот модел. На оваа уредба силно се спротивставиле синдикатите, пензионерите и други вработени плашејќи се дека реформата ќе го уништи јавниот систем со пренасочувањето на пензиските допринеси кон приватните фондови. Ова законско решение било со краток рок поради државниот удар во 1992 кога Фуџимори го распуштил парламентот. Во меѓувреме како меѓународна реакција на оваа автократска постапка на Фуџимора почнал да расте угледот министерот за финансии Карлос Болона, која заедно со соработниците од министерството за финансии сакале да ја искористат новата предност и да предложат нов закон за пензиско осигурување, според кој новите дојденци во пазарот на трудот мораат

да влезат во приватниот систем. Но и овие планови наишле на сериозно спротивставување, втемелено врз слоганот „Спасете го Јавниот пензиски систем” па заради тоа реформаторите со оглед и на новите парламентарни избори закажани кон крајот на 1992 се повлекле од носење на законот и се вратиле на паралелниот модел. Во текот на целиот реформски подвиг, владата уживала помош од ММФ меѓудругото и со парични средства. Сепак законот за панзиска реформа во Перу страдал од доста недостатоци кави што биле: маргинализирање на повластените шеми за вооружените сили и вработените во јавниот сектор, јавниот пензиски систем не бил реформиран па затоа и нудел порана возраст за пензионирање за разлика од приватната шема како и пониски стапки на допринос. Воедначувањето на правото за пензионирање на јавниот и приватниот пензиски систем се случило во 1995-1996. Допринесот на работниците во јавниот систем бил малку повисок од оној во приватниот што предизвикало одлевање од 76% на осигуреници во приватниот пензиски фонд.

Аргентина За стариот аргентински пензиски систем на осигурување може да се каже дека во 80тите западнал во сериозна криза и биле неопходни реформи како и поголеми фискални субвенции. Со доаѓањето на власт на Карлос Менем како претседател во 1989 год воведени се низа на реформи насочени кон пазарна економија. Потребата од реформи најрељефно се одразувала токму во пензискиот систем, каде што после успешната тужба од страна на пензиските корисници, владата требало да плати долг кон повеќе од 4 милиони осигуреници. Слично како и во погоре цитираниот случај со Перу и во Аргентина министерот за економија Кавало составил екипа за реформа на пензискиот систем. Во тимот за реформи не биле вклучени дотогашните експерти за социјално осигурување и правници кои ја следеле Бизмарковата традиција. Реформите во пензискиот систем кои започнале од 1989 и биле подржани од страна на Развојната програма на Обединетите Нации (УНДП) и Светската банка. Овие реформи било предвидено да се направат по примерот на Чиле и за таа цел тимот од министерството за економија во 1992 год., започнал со преговори со политичките партии. Во исто време владата на аргентина потпишала стэнд бај договор со ММФ со што се обврзала да донесе закон за структурна реформа на пензискиот систем до крајот на 1993. Првиот нацрт-закон бил готов во средината на 1992 и во значителен обем претставувал пресликување на Чилеанскиот

преседан, со таа разлика што се предвидувало сите осигурани лица под 45 години да се префрлат во приватниот фонд. Овој закон наишол на сериозни оспорувања од страна на синдикатите и здруженијата на пензионери кои најмногу приговарале за губењето на стекнатите права, можни ризици во вложувањето, високи административни трошоци и приватното управување со пензиската шема. Кога во 1993 било јасно дека Законот нема да ја добие поддршката од перонистичките претставници на синдикатите, направени се модификации на Законот. Најважна од овие модификации било овластувањето на синдикатите, јавните претпријатија, заедничките фондови и задругите да управуваат со фондовите на вториот пензиски столб. Осигуриниците добиле право до бираат помеѓу јавната и приватната шема – со тоа што оние кои нема да одберат ќе бидат автоматски префрлани во приватната шема. Биле предвидени компензациски надоместоци за оние кои ќе се префрлат во комбинираниот модел, и додатен надоместок за оние кои ќе останат во јавниот систем. Исто така значајна новина било и двојната државна гаранција во долари и пезоси за пензискиот фонд од страна на државната банка. Законот за пензиска реформа во Аргентина бил донесен во 1993 а стапил на сила во февруари 1994. Одтогаш јавниот пензиски столб бил мета на сериозни критики како и на фискално мотивирани трошоци, што довело до тоа владата да сака да го укинево 2000. Укинувањето барем засега било неуспешно. (Müller 2001).

Уругвај.Кризата на пензискиот систем во Уругвај е подолготрајна од онаа во Аргентина, така што дури во 1985 години владата на Хулио Марија Сангвинети се обврзала на ММФ дека ќе ги намали пеалните вредности на пензиите. Овој потег наишол на ссериозни отпори кај левоориентираните партии и пензиските здруженија кои ја прекинале пензиската реформа. Дури во 1987 следејќи ги упатствата на Светската Банка и вршејќи значителни отстапки, уругвајската влада успеала да добие одобрување од страна на парламентот за Закон за пензиска реформа. Сепак, во 1989 со здружувањето на силите движењето на пензионерите станало сериозен политички фактор и предложило уставен амандман за отповикување на законот за пензиска реформа. Движењето успеало во коалиција со синдикатите и левоориентираните партии да победи со 82% гласови на референдум. И следната влада на Луис Алберто Лакал изготвила три проекти за пензиска реформа меѓутоа без резултат.Откако првиот нацрт-закон во 1991-1992 бил одбиен од

конгресот, извршната власт одлучила да работи скришно на втор закон за пензиска реформа кој бил одобрен од страна на Конгресот кон крајот на 1992. Меѓутоа и оваа постапка како вонуставна, синдикатите и здруженијата на работниците успеале да ја поништат преку споменатиот референдум со 82% гласови во нивна корист. Кон крајот на 1993 владата на Лакал повторно поднел трет закон за пензиска реформа но и овој бил одбиен од страна на Конгресот. Даночните последици од немањето на закон за пензиска реформа биле огромни. Дури во 1995 со составувањето на влада од две традиционални партии биле создадени услови за воведување на структурни реформи на пензискиот систем. Користејќи го моментот претседателот Сангвинети оформил совет за реформа дури и пред неговата инаугурација во 1995 год. Советот за реформа го сочинувале претставници на сите политички партии застапени во Конгресот, и подготвил нацрт за мешовит пензиски систем и го предале на Конгресот. И покрај жестокото одбивање од страна на опозиционата левичарска коалиција мнозинството го избрало Законот за пензиска реформа кој бил донесен во 1995 а стапил на сила во Март 1996. Одредени отстапки кои биле неминовни за здобивање со парламентарно мнозинство посразбирале задржување на неколку повластени пензиски шеми, како и партиципација на државата во шемата на фондот во јавна сопственост и тн. Била предвидена и поделба на осигурениците со што биле заштитени постарите пензиски осигуреници со што се консолидирала и улогата на јавниот фонд во комбинираниот систем. Оние кои биле постари од 40 години имале право да избираат дали ќе останат во стариот или ќе му се придружат на новиот систем. На крајот покрај изразената резервираност за одредени аспекти на законот Светската банка ги подржала реформите во пензискиот систем во Уругвал. Во 1996 и 1999 обидите за отповикување на Законот за реформа по пат на плебисцитарно изразување биле отфрлени по правна основа. Од 1999 51% од сите осигурани лица останал во јавниот реформиран систем за пензиско осигурување, додека 49% пристапиле кон новиот комбиниран систем.

Боливија. Финансиските проблеми на пензискиот систем на Боливија биле постари дури и од оние на Аргентина и започнале дури во 1970тите за да добијат посериозен облик со рецесија и хиперинфлацијата во 1980тите. Во раните 90ти директорот на најголемата осигурителна компанија во Боливија повикал пензиски стручњаци од соседното Чиле за да

направат припреми за структурна пензиска реформа. Министерството за финансии на Боливија добило поддршка за овој чекор од страна на УСАИД и Светската банка и за воспоставување на тим за пензиска реформа. Но поради близината на следните избори и недоразбирањата помеѓу Министерствата за труд и Мин. за здравство предлогот за реформа на пензискиот систем бил одбиен. Во 1993 новоизбраниот претседател Гонзало Санчез де Лозада поддржал цела редица на реформи, меѓи кои спаѓала и реформата на пензискиот систем. Новата влада одлучила да ја поврзе пензиската приватизација со капитализацијата на претпријатијата преку програма за инјектирање на свеж капитал во претпријатијата кои биле во сопственост на државата. Овој чекор бил замислен преку делумна приватизација на сопственоста. Поради успешност на реформата претседателот де Лозада ги заобиколил министерствата за труд и здравство во изготвувањето на реформите, додека водството на новиот проект за пензиски реформи бил поверен на новото Министерство за капитализација на претпријатијата. Во 1995 започнала промотивната кампања која не успеала да ги убеди пензиските дружанија ниту пак синдикатите, кои во тоа време силно се спротивставувале на реформите, но немале реална политичка моќ. Во 1996 озаконета е пензиската приватизација во Боливија. Структурната реформа на пензискиот систем во Боливија е многуслична на онаа во Чиле, иако покажува одредени разлики кои отстапуваат од неа. За такви се сметаат префрлањето на сите осигурени лица без разлика на возраста во приватниот систем, на постои минимална пензија ниту пак минимален добиток од вложувањето и со оглед на малиот пазар до 2000 год дозволенисе само двајца управители на пензиските фондови. Ваквиот дуопол се претворил во монопол кога две шпански банки кои ги контролирале боливиските пензиски фондови се споиле во 1999. Сепак овој монопол одлучил во 2001 да го продаде едниот пензиски фонд на конкуренцијата.

Уште една значајна разлика со Чиле била врската помеѓу пензиската реформа и капитализациите на претпријатијата. Околу 50% од акциите во капитализираните државни претпријатија биле припишани на колективниот капитализациски фонд со кој управуваат приватни пензиски фондови.

Описот на горенаведените економски политики и реформи во пензискиот систем на неколку држави во Јужна Америка упатува на тоа дека постојат неколку значајни

фактори кои придонесуваат за успешна трансформација на јавните пензиски фондови во комбинирами или приватни. Прв можеби и најзначаен фактор е постоењето насериозна и харизматична политичка фигура која е реформски ориентирана. Од горепосоченото такви личности се Менем и Кавало (во Аргентина), Санчез де Лозада (во Боливија) Фуџимори и Болона (во Перу). Втора значајна варијабла во остварувањето на пензиските реформи е тоа што како институционални носители на оваа реформа најчесто се појавуваат Министерствата за економија и финансии<sup>11</sup>, во кои несомнено биле ангажирани неолиберални економисти. Значајна е и подршката (морална и финансиска) од меѓународни организации какви што се Светската банка и ММФ но и одредени локални интересни групи и финансискиот сектор. Кога на сево ова ќе се додаде и политичкото опкружување се добива посеопфатен преглед на чинителите и факторите на пензиската реформа во Јужна Америка како парадигма на пензиската реформа во земјите со Беверицов модел на социјални политики. Треба да се истакне и тоа дека на реформите во пензискиот систем сериозно влијаеле и сопственичките фактори, при што со оглед на стареењето на популацијата, пензиската приватизација била предлагана и како мерка на макроекономска стабилност која би водела до раст на сопственоста.

### *3.2. Креирање и Реформи во здравството*

Според одредени автори повоената историја на социјалното осигурување, а пред се здравствената заштита во Велика Британија би можела да се следи преку призмата на три позначајни периоди: период на централизирана контрола (1945-1989) период на маркетингизација (1989-1997) и период на третиот пат (1997- 2002).

По завршувањето на втората светска војна Велика Британија како типичен претставник на Беверицовиот модел на социјална држава на благосостојба, имала уникатен систем за национална здравствена заштита. Како што беше и претходно

---

<sup>11</sup> Треба да се истакне дека за разлика од носечките улоги на овие две министерства во реформите на пензискиот систем, постајат редица други министерства кои нерадо биле вклучени во реформскиот инженеринг, какви што биле Министерствата за труд, социјална помош или здравство кои во одредени случаи покажувале и резистентност кон реформите и останувале на браникот на Бизмарковата социјална политика како нивна традиција. Во групата на кочничари на реформите на пензиските системи можат да се споменат и синдикатите, вработените во социјалното осигурување како и здруженијата на пензионерите.

посочена, Велика Британија како и ред други земји од Северна Европа (Скандинавија) имаат т.н. национален здравствен систем. Во случајот со Велика Британија од почетокот на функционирањето на овој систем – некаде после војната - тоа значело бесплатно здравствена грижа за целото население. Тоа значело дека постепено намалување на улогата на доброволните организации и граѓански здруженија како фактори на здравствената заштита, која сега станала сеопфатна и потполно потпаднала под ингеренции на државата. Ова значело остварување на здравствена заштита за сите граѓани, во услови на пазарна економија. Принципот на национален здравствен систем не бил доведуван во прашање и без разлика на промената на владите, што најдобро се отсликувало во отсуството на дискусии на тема колку навистина е продуктивна бесплатната здравствена заштита. Па сепак неколку остврти на оваа тема дале изнанадувачки резултати.

Во 50тите години на минатиот век Националната здравствена заштита во Велика Британија била составена од околу 800 административни здравствени единици, кои почивале на трипартитна основа: болничка нега, извршни совети и локални здравствени служби. И ваквиот систем опстанал се до 70тите години со мали и незначителни промени. Една значајна новина во националниот здравствен систем на Велика Британија претставувале хоспициите кои како систем го воспоставиле Сандерс, Вилкс и нивните соработници во 1967 година. Набрзо станало јасно дека овој систем ќе дојде во сериозен конфликт со Националната здравствена служба. Најважната причина за овој конфликт претставувале начинот на лечење и рехабилитација. Додека приврзаниците на Националната здравствена служба, каков што бил на пример нејзиниот втемелител Анерин Беван сметале дека грижата за болните треба да се одвива во алтруистичката околина на болницата во рамките на националниот здравствен систем, приврзаниците на хоспитациите истакнувале дека здравствената грижа за болните треба да ја преземат доброволните непрофитни организации, најчесто преку вклучување на еминентни локални доктори, а болните да бидат сместени во мали и поинтимни услови во кои на оние што се на умирање ќе им се разубават последните денови од животот. Нивниот начин на функционирање подразбирал успешна политика на лобирање кај националниот здравствен систем за обезбедување на средства. Една од посериозните недостатоци на системот на

хоспиции било отсуството на издржана програма и план за раководење, како и недоволна контрола. Системот на хоспиции се развивал брзо и неплански се до 1979 г., при што можело да се воочат следниве недостатоци: отсуство на надзор, непостоење на систематски податоци за установите, како ниту постоење на податоци за услугите кои би требало да задоволат одредени потреби на дадена популација (Lunt, 1985:75)

Годините кои што следеле, можат да се опишат како период на принудно коегзистирање на националната здравствена служба и системот на хоспиции. Во 1974 се случила една промена која повлекла згаснување на околу 700 болнички совети, управувачки одбори и извршни собранија, кои биле дел од националната здравствена служба. Нив ги замениле 14 регионални здравствени канцеларии 90 месни здравствени канцеларии и 200 жупаниски управни тимови кои ги надгледувало здравственото собрание ан заедницата. Принципите на консензуалното управување биле испреплетени со нагласок на стратешкото планирање на здравствените потреби на населението.(Clark 2002)

Тоа значело дека системот на хоспиции морал да се приспособи на надзорот на Националната здравствена служба, иако паричните средства сега почнало рамномерно да се дистрибуираат помеѓу Националната здравствена служба и хоспициите. Ваквата соработка на овие два сегменти на здравствената заштита во Велика Британија, резултирале со признавање на системот на хоспиции преку објавувањето на извештајот на Работната група за терминална грижа во 1980. Покрај признанието за значајноста на системот на хоспиции како дел од здравствената заштита, овој извештај сепак предупредувал на неконтролираниот раст на бројот на хоспиции. Извештајот ја нагласил потребата од развивање на интегрален систем на здравствена заштита со акцент на координацијата помеѓу секторот на примарна здравствена грижа, болничкиот сектор и движењето на хоспициите.

Во 1984 е основана национална координациска организација Помош на хоспициите која меѓу другото имала задача да врши притисок на владата.

Во текот на дваесетте години на раст и развој на современите хоспитации и подршката од доброволните организации и здруженија на граѓани, се случил значителен напредок на хоспитации при што владата започнала да создава стратешки планови за осигурување и долгорочно планирање. Главна идеја била да се овозможи добро планирање во склад со проценетите потреби на заедниците. Според видувањето на Кларк, на тој начин настапил периодот во кој интересите на волонтерските хоспиции и секторот на палијативната грижа се заканиле со остро одволување од слични установи, кои настанле во рамките на Националната здравствена служба.

Периодот на маркетингизација 1989 – 1997 се карактеризира со потполна еднаквост на доброволните хоспиции со Националната здравствена служба, во издвојувањето на државни средства од страна на владата. Во 1993 владината помош за доброволните хоспиции достигнала вредност од 60 милиони долари, но сепак биле забележани одредени значајни проблеми:

1. Непланираниот пораст на хоспициите, која во раните години претставувал проблем, сега бил поттикнат со ваквиот начин на финансирање.
2. Станало се појасно сфаќањето, дека е неопходно да се одреди горната граница на финансирање.
3. Шемата била подвоена. Нови средства добивал само волонтерскиот сектор додека однесувањето на владата било оценето како дискриминаторско во поглед на установите на палијативната грижа, во рамките на националната здравствена служба. Натпреварот за средства се засилил а начинот на распределба на средствата бил оспоруван, со што се појавиле големи контроверзи помеѓу оние кои се занимавале со хоспиции. (ibid)

Паралелно со порастот на средствата за доброволните хоспиции, владата на Маргарет Тачер во 1989 истакнала предлози за реформа на националната здравствена служба. Овие предлози во 1990 резултурале со Закон за грижа во заедницата, а чија суштина се состоела во неколку нови принципи:

- Одделување на функциите за прибирање на средства од оние на пружање на услуги
- Промовирање на т.н. комбинирана економија на грижа

- Развој на установи за пружање на примарна грижа
- Основање на здравствени поверенства
- Воведување на ново финансирање на семејните лекари

Овие вредности на новите реформи биле длабоко вкоренети во идеологијата на *новата десница*, според која државната здравствена грижа била перципирана како скапа неефикасна и лошо планирана. Се настојувало здравствената грижа да биде вглавена во механизмот на пазарната логика, каде што пациентите станувале консумери и биле поттикнати да ги купуваат наоколу своите потреби во здравствената грижа. Последиците од реформата во 1990 врз палијативната грижа се протегаат на пет елементи, а се нарекувани „куповен циклус“:

- Проценка на здравственоите потреби
- Стратегија на купување
- Спецификација на услугите
- Преговарање
- Осигурување на квалитетот на услугите

Оваа свест за последиците или ударите од пазарниот пристап во здравствената грижа растеле се до 1995 г., кога опозиционерската лабуристичка партија изнела свои предлози за спречување на расколот во купопродажниот однос, со посебен акцент на фрагментацијата на услугите кои ги причинуваат фондовите на семејните лекари. Во меѓувреме, конзервативната влада одговорила на оваа загриженост за континуираната грижа со издавање на нови правила. Според овие нови правила палијативната здравствена грижа била дефинирана како палијативна грижа за пациентите во болниците и хоспициите, и во ограничен број на случаи во установите за нега кои пружаат таков вид на грижа како специјалистичка палијативна грижа (лекари, мед. сестри, или други квалифицирани практичари) за оние кои боледуваат дома, во домовите за нега и други установи.

Во познатиот Извештај на Стручната група за карцином, посветено е внимание и на нееднаквоста во подрачјето за грижата за оболените од карцином и нееднаквост во бројот на преживевани во Велика Британија – познат и како Calman-Nine извештај со кој се предлага поголеми промени во структурирањето на установите за карцином, со што би се

решиле и проблемите на нееднаквост во земјата. Благодарение на овој извештај, како и на фактот за доаѓањето на власт на лабуристите во 1997 г., основани се независни сервиси за примарна грижа, специјални тимови за карцином и сервиси за палијативна грижа.

Во периодот на Третиот пат 1997 – 2002 една од првите активности на лабуристичката власт била реформата на здравствениот сектор. Биле истакнати шест принципи кои го сочинувале Новиот Здравствен Систем:

- Преуредување на националната здравствена служба како исклучиво национална служба.
- Здравствената грижа да се направи локална одговорност во рамките на националниот стандард.
- Развивање на партнерства на националната здравствена служба посебно со локалните власти.
- Ригорозен пристап и намалување на бирократијата, зголемување на ефикасноста.
- Насочување на квалитетот на грижата и промовирање на совршенство.
- Враќање на довербата на јавноста во националната здравствена служба.

Една од следните мерки било и укинувањето на внатрешниот пазар, како и напуштање на фондовите на семејните лекари. Семејните лекари биле здружени при договарање на услуги преку групите за примарна заштита (Primary Care Groups), како и при преземање на извршната улога од локалните здравствени власти. Канцеларијата за здравство, требало да ја превземе стратешката улога и одговорност за составување на План за унапредување на здравството.

Со овој план предложени се и т.н. зони на здравствена акција (Health Action Zones), првенствено поради намалување на вкоренетите здравствени нееднаквости во поедини делови на земјата. Предложена е и нова комисија за унапредување на здравството, со задача подржување и надгледување на квалитетот во клиничкото управување. На овие реформи се одразиле различни реакции.

Во 2001 Владата донела Национална стратегија на услуги за стари лица со цел унапредување и стандардизирање на квалитетот на грижата, создавање на околина која ја подржува грижата. Оваа стратегија содржи принципи на достоинство, автономија и

независност а вниманието е насочено на истражување на важноста на давањето палијативна грижа на старите луѓе во различни установи. Сепак и оваа здравствена политика на лабуристичката влада не е без недостатоци. Како што се истакнува во Планот за унапредување на здравството во периодот 1999-2003, забележителна е неефикасноста на локалната инфраструктура во остварувањето на плановите на националната стратегија.(Clark et all. 2002).

### *3.3. Креирање и реформи во социјалната политика.*

Креирањето и реформите во Социјалната политика во земјите кои го следат Беверицовиот модел, може да се каже дека потпаѓаат под една од видовите на социјални политики кои ги издиференцира Ричард Титмус (резидуален, индустриско-постигнувачки и институционален). Односно под една од категориите кои ги конструира Еспиг-Андерсен и други современи автори, а тоа се конзервативната (Бизмаркова), либералната и социјалдемократската социјална политика и држава на благосостојба. Првичното определување на она што потпаѓа под социјалната политика може да варира во зависност од авторите, така што тука ќе бидат прифатени определбите за социјалната политика на Колберг, според кого социјалната политика „упатува на централноста на (јавните) програми во областите на здравствено осигурување, одржувањето на приходите (социјално осигурување и социјална помош), и социјални услуги (какви што се дневната грижа, домашната помош, домашната медицинска сестра).(Kolberg 1995:1)

Како што беше и претходно назначено (во делот на креирањето и реформите во здравствената заштита) Велика Британија во повоениот период својата социјална политика ја организираше секвенцирајќи три позначајни периоди, и тоа период на централизирана контрола (1945-1989) период на маркетингизација (1989-1997) и период на третиот пат (1997- 2002). Тука во рамките на истражувањето на особеностите на социјалната политика и нејзината реформа ќе се задржиме на периодот на третиот пат и измените кои се случуваат во доменот на социјалната политика и државата на благосостојба.

Третиот пат не претставува само име за една од фазите на развој на социјалната полтика во В Британија, туку претставува еден посебен и оригинален поглед на современото општество реководено и организирано според принципите на современата социјал-демократија односно политиката на третиот пат. Оваа доктрина е дело на современиот британски социолог и советник на премиерот Блер – Ентони Гиденс. Во една рудиментирана форма првата асоцијација за третиот пат претставува редефинирање и трансформација на социјалната држава според начелата кои се наоѓаат помеѓу двете крајности на капиталистичкиот начин на производство и стопанисување (каде што улогата на државата е сведена на минимум, додека основите на општественото живеење се резултат на пазарната логика на побарувачка и понуда) и социјалистичкиот нагласок на државата како медиум за врамнотежување помеѓу екстремно богатите и најсиромашните. Поточно третиот пат како социјалдемократска идеологија претставува своевидно помирување помеѓу социјализмот и либерализмот односно признавање на пазарното стопанисување како и парламентаризмот како форми низ кои би можело да се спроведе една поегалитарна и издржана политика на социјалната држава без преголемо интервенирање на пазарот. Иако суштината на оваа левичарска доктрина е добропозната во светот на политичките идеи како доктрина која за прв пат е спроведувана од страна на австромарксистите во периодот помеѓу двете војни, сепак Гиденсовата доктрина по многу нешта е оригинална и типична за британскиот начин на креирање и реформа на социјалната политика<sup>12</sup>. Третиот пат како платформа за изработка на нова социјална полтика претставува реконцептуализација на некои од политичките приоритети при што третиот пат нема интенција да ги отфрли последиците од неолибералните реформи, туку напоредно со тоа да покаже поголема чувствителност за социјалните последици. И либералите и социјалдемократите имаат неколку заеднички карактеристики, пред се во поглед на позитивното одредување на глобализацијата како сила која ја поттикнува слободата на тргувањето, исто така индивидуализацијата ја сметаат за неизбежна и

---

<sup>12</sup> Треба да се напомене дека социјалдемократската формула за реформа на социјалната политика не е ограничена само на островот, туку своевиден трет пат во областа на економијата и социјалната политика спроведуваа и владата на социјал демократскиот канцелар Г Шредер во Германија. Со оглед на тоа што Германија припаѓа на Бизмарковата традиција на социјална политика, тука нема да биде понуден компаративен пристап на политиките на третиот пат во овие две европски земји. Од земјите кои припаѓаат на Беверидовиот модел се смета дека демократите во САД (за времето на Клинтон) спроведуваа социјална политика која е многу слична на онаа во Велика Британија под водството на Блер и лабуристите.

полезна која ја поттикнува еманципацијата на жената и слободата на индивидуалниот избор, демократизацијата, бараат начин да се приближат на граѓанското општество, додека бирократијата ја сметаат за надмината и негативна (Kregar 2000). Треба исто така да се подвлече дека појавата на третиот пат како идеолошка потпора на политиките на партиите од левицата се појавува во време на апсолутна победа на политичкиот либерализам, во исто време социјалдемократскиот тип на социјална држава и политика е доведен во криза. Начелно се смета дека постојат поголем број на фактори за ваквата позиција на социјалната политика, во прв ред промените кои ја зафаќаат општествената стратификациска структура и општествените фактори за криза на социјалната држава, под што се подразбира зголемување на бројот на зависните корисници на социјалната помош, како и кризата на идеите и институциите за државата на благосостојба. Третиот пат се разгледува и како обид за одговор на одредени процеси кои се иницирани или катализирани од страна на глобализацијата. Се заговара создавање на нова претприемачка култура во која ризикот за неуспехот во животот се става како одговорност на поединецот а не на државата. Како одговор на овие десни и конзервативни критики на државата на благосостојба – која според нив развива *култура на невработеност* со високите привилегии кои се наменети за невработените и социјалните случаи – во добар дел од Европа, посебно во Велика Британија се развива социјалдемократската идеја за потреба од синтеза помеѓу социјалистичките идеи за реформирање на општеството и приговорите кои кон идејата за социјална држава ги упатуваат либералите. Идеите за пазар со човеково лице, ефикасност на пазарот и грижата за неговите последици стануваат дел од политичките програми за општествена реформа кои се нарекувани Трет пат. Всушност, идејата за третиот пат најрелјефно се изразува преку дихотомијата која постои помеѓу прифаќањето од страна на конзервативците дека социјалната сигурност (иако на минимална основа) долгорочно е корисна како и прифаќањето на социјалдемократите дека флексибилноста и слободата не гарантираат сами по себе сигурност.

Значајно за пробивот на идејата за третиот пат во Велика Британија е поттикот кој го даваат новите фабијанци во рамките на лабуристичката партија, и чиј поттик во 1995 години вродува со преовладување на левите прагматичари во лабуристичката партија, што од друга страна подразбира всушност ревизија на некои од застарените цели на партијата.

Со оваа промена во Лабуристичката партија под влијание на новите фабијанци се напушта традиционално позитивниот став кон работничката сопственост, национализацијата и работничкото управување, со што се создава идеја за Новата Лабуристичка партија која сега како цели си ги поставува борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост, глобален пазар, борбата против криминалот, распадот на семејството, нова и поинаква улога на жените, револуција во технологијата и новата политика кон прашањата за сигурноста и заштита на околината. (Исто)

Намерата на британскиот премиер Тони Блер да креира социјална политика на третиот пат која би била прифатена и од страна на поголемиот земји во Европа, резултирала со усвојување на т.н. **Манифест за политиката на Третиот пат** која ја потпишале Блер и германскиот канцелар Шредер. Одредени кругови на критичари на левицата, овој манифест го нарекуваат неолиберализам. Содржината на оваа декларација се состои од пет делови од кои првиот има особена значајност за социјалната политика. Првиот дел се нарекува и *Учејки од искуството* во кој дел јасно се отфрлаат темелите на класичното одредување на социјалната држава.

Средствата за постигнување на социјалната правда станаа изедначени со се поголемо ниво на социјални трошоци, без оглед што со тоа се постигивало и без оглед на влијанието на даноците како и посредно на конкурентноста, вработувањето и животниот стандард. Правиот тест за општеството е колку се делотворни тие трошоци и колку ги оспособуваат луѓето да се грижат за себе. Уверувањето дека државата треба да се занимава со штетните последици од недостаток на пазар премногу често водело кон диспропорционална експанзија на владините надлежности и бирократија. Нарушена е рамнотежата помеѓу индивидуалното и колективното. Премногу често правата биле издигнати пред обврските, но одговорноста на поединецот кон неговото семејство, соседство и општеството не можат да се препуштат на државата. Доколку се заборави дека взаемната обврска е двострана, тоа за последица ќе има опаѓање на духот на заедницата, недостаток на одговорност кон локалната заедница, пораст на криминалот и вандализмот, со што правниот систем не може да се носи. Подценета е важноста на поединецот и претприемачот и нивната обврска кон создавање богатство. (Die Neute Mitte)

За приоритет на Третиот пат се смета вложувањето во знаење и образование, при што образованието треба да биде доживотно, и на значително поголемо ново подразбира флексибилност и квалитети.

Се нагласува дека социјалните ризици со кои се погодени одредени категории на луѓе и поединците треба да ја превземат одговорноста за решавање на сопствената положба.

Погрешно е да се смета дека во редот на социјалдемократите кои се залагаат за политиката на Третиот пат постои единственост во поглед на реформите. Така на пример постои разлика помеѓу неволното прифаќање од страна на некои партии од европската социјалдемократија за радикално намалување на социјалните служби ( затоа што се избира благо спуштање наместо шок-терапија), но сепак треба да се има предвид дека намалувањето на трошоците и програмите не оди без намалување на правата.

Гидинс во својата претстава за новата социјалдемократска идеологија или доктрина содржана во проектот Трет Пат, социјалдемократските партии ги позиционира исклучиво лево од центарот, а не како што често се импутира лев центар. Останувањето на социјалдемократските партии во левицата се темели на нивните клучни задачи а тоа се општествената правда и еманципаторската политика. Во однос на центарот напорот на социјалдемократите за нови партнерства би требало да ги одведе до нови форми на коалицирање со партиите кои му припаѓаат. Со тоа реформираната држава на благосостојба би морала да ги исполни критериумите на општествената правда, но во исто време мора да признае и активен избор на животни стилови, мора да биде интегрирана со еколошките стратегии и да одговори на новите ризици. (Giddens, 1999: 45)

Политиката на Третиот пат се залага за партнерство и флексибилност помеѓу владата и економските чинители. Третиот пат подразбира реконцептуализација на идејата за колективна грижа и социјална држава, нагласувајќи дека секое право на поединецот кој бара заштита воедно е и негова обврска во рамките на своите можности, не само да соработува, туку и да се обиде сам да ја реши својата ситуација. Социјална сигурност треба да постои, но под услов на ослонување на сопствените можности и способности. Социјалните програми кои ги елиминираат последиците а не се грижат за причините и перспективите, довеле до масовно чувство дека постојат права без одговорност, што од друга страна претставува комотна позиција на оние кои уживаат колективна грижа заради некој ризик. Освен одговорноста на државата, за секоја индивидуална судбина одговорен

е и поединецот. Поради ова предност им се дава на програмите за дообразување и самовработување, а не на паричната помош. Од хендикепираните се очекува флексибилност во поимањето на својот недостаток, но и активен однос кон рedefинирањето на социјалната положба, работното место и др. (Kolber, 2000)

### *3.4 Креирање и реформи во политиките на вработување*

Слично на Германија и Обединетото Кралство има објавено програма за национална реформа во 2005, во која меѓудругото се предвидени посебни чекори во справувањето со невработеноста, ова програма е одговор на целите на Лисабонската декларација и со неа се настојува да се обезбедат подобри работни места, социјална кохезија и да се овозможи можност за вработување за сите. Националната стратегија за развој на Обединетото Кралство која се имплицира во ова програма претпоставува интегриран извештај за социјалната заштита и социјалната вклученост. Ова интегрираност е доследна на концептот за Flexicurity, каде флексибилноста и безбедноста заемно се засилуваат. Како една од мерките со која што Британската влада - типичен експонент на Бевериџовата социјална политика - настојува да го подобри можностите за вработување е развивање на основни вештини на работничката класа, како и идното интегрирање на вработувањето со плановите за развивање на вештини (UKNRP, 2007: 19).

За делотворноста на Бевериџовиот модел, кој најеклатантно се одразува во Обединетото Кралство, многумина автори ја истакнуваат највисоката стапка на невработеност која ова земја ја има меѓу земјите од Г7. Истотака се смета дека ОК е една од само трите земји членки која ги има остварено целите на Лисабонската декларација. Други години владата ја одржува својата цел од стапка на потполн невработеност која и внесува 80% од работноспособното население. Слично на политиката за вработување на Германија (види поглавје 2) и ОК својата политика на вработување посебно ја насочува во

правец на надминување на безната која постои помеѓу специфичните групи<sup>13</sup> и остатокот од населението.

Како посебна агенција која работи за подобрување на можностите за вработување на најзагрозените категории на специфичните групи, формиран е во рамките на ОК, Центар за Работни места плус (Job center plus). како јавна служба за вработување, која им овозможува современи и професионални услуги на сите клиенти. Карактеристично е што оваа служба работи си партнери со кои се справуваа со потребите на одредени групи, како што се на п.р прашањата за даноците и детската заштита на самохраните родители. поголемата ефикасност овој центар ја постигнува преку дисперзирањето во 77 центри и 31 контактен центар, кој на тој начин се поблиску до граѓаните. Земајќи предвид дека ОК го сочинуваат неколку земји како Шкотска и Велс, секоја си има свои карактеристичен пристап кон политиката на вработување. така на пример Шкотската влада во Јуни 2006 обзнани рамка за справување со сиромаштијата наречена Work force plus, со која се обврза да им помогне на раанливите и хендикепирани луѓе да најдат работа, наспроти високите нивоа на вработеност. Оваа програма има за цел да им помогне на 66.000 луѓе да најдат работа до 2010, со попатна интенција да обезбеди работни места за 30000 луѓе до 2007. Во Велс слична програма наречена Want 2 work им помогна на над 1400 луѓе да најдат работа во 2005 год. Сконцентрираана на тимови од советници од заедниците програмата се ангажира со најодалечените од пазарот на трудот да им помогне во надминувањето на пречките за изнаоѓање на вработување и да обезбеди поголеми можности да ставаат економски актери (исто, 21).

Истотака една од важните агенции за справување со невработеноста се таканаречените бенефици за неспособност (Incapacity Benefits - IB) кои досега ги имаат примено над 2.67 милјони луѓе. во една од неодамнешните проценки се смета дека владината програма Патишта до работа (Paigthways to Work) покажа дека околу 7.4 % од барателите на работа преку ова програма нашле вработување. До декември 2006 центарот за вработување плус им испорача на патиштата ... поддршка од 40% за новите и стари

---

<sup>13</sup> под специфични групи спаѓаат следниве групи: неспособните луѓе за работа, помалкуквалификувани или неквалификувани работници, самохрани родители, етнички малцинства луѓето во најсиромашните места на локалната власт и постари работници (оние на возраст меѓу 50 и возраста за пензионирање).

корисници на ИБ Бенефици за неспособност, додека Патиштата испорачани од страна на провајдери од приватниот и доброволниот сектор ќе бидат оствени во останатите 60% од ОК до 2008.

Законот за реформа на благосостојбата (Welfare reform act) со добиената кралска согласност во мај 2007 ќе ги замени Бенефиците за неспособност со додатокот за вработување и поддршка (Emloyment and support allowance - esa) од октомври 2008. Делокругот на ДВП е заснован на ограничувањата на работоспособноста на личност. Една од главните цели на овој акт е обезбедување на учество во активности поврзани со работата за невработените, преку што владата ги поддржува да се вратат на пазарот на трудот. Ваквиот пристап е заокружен со програмата *Здравје работа и благосостојба* (Half Work and Wellbeing), која владата ја креира за да го подобри здравјето на работноспособните и да го подобри разбирањето на врската помеѓу работата и здравјето (исто 22).

Во април 2007 владата вовеле вообичаени шестомесечни интервијуа за работа за самохрани родители со деца на возраст помеѓу 13 - 15 години. Додека од април 2008 планот на Британската влада беше да вовеле шестомесечни интервијуа за работа на самохрани родители со деца до 4 годишна возраст. ако се земе во предвид декаа над 2/3 од децата на безработните семејства имаат само по еден родител, очекувано е владината помош за самохраните родители да најдат работа што стана круцијална алка во продолжените напори ја ја искоренат детската сиромаштија до 2020.

Новите мерки кои беа објавени си буџетот од 2007 вклучуваат проширување на рецентните пробни кредити за вработени кои ги искористија повеќе од 250000 самохрани родители, додека владата објави дополнителни голем број на мерки во рамките на стратегијата за искоренување на детската сиромаштија која вклучуваше:

- Продолжување и проширување на пробите од програмата *New deal plus* до март 2011 за да ги опфатат сите самохрани родители во Лондон, и да ги направат достапни клучните елементи од бенефиците за сите родителски двојки;

- Воведување редовни шестмесечни интервјуа за работа за „приатели на родители кои бараат дозвола за барање работа; и
- Обезбедување финансиска поддршка за исплата на однапред износ на детска заштита за квалификување на самохраните родители во Лондон (исто 22)

### 3.5. Креирање и реформи во Социјалната Заштита

Како што беше неведено во воведниот дел на ова поглавје, Велика Британија со извесно задоцнување во однос на некои земји од континентална Европа, вовела законско втемелен систем на социјална заштита – систем кој најчесто се поврзува со предлозите за социјална заштита на лордот Бевериџ за време на втората светска војна (1942). Овој систем на социјална заштита претставува понова варијанта на соц. заштита од Бизмарковиот и во случајот со Велика Британија претставува негова надоградба.

Што всушност претставува моделот Бевериџ на социјална заштита? Веднаш по завршувањето на втората светска војна во доменот на социјалното осигурување и заштита во Велика Британија воведени се мерки кои подразбирале потпаѓање на сите активности на социјалната заштита и осигурување како и здравствената заштита да потпаднат под ингеренции на државата поточно под ингеренции на Министерството за социјална сигурност и здравство. Кога станува збор за социјалното осигурување тоа во случајот со Бевериџовите реформи и замисли станало далеку поедноставен и обединет систем за раководење од оние во континентална Европа – посебно францускиот модел. Социјалното осигурување во В Британија (кое патем речено ги покрива сите вработени) е управувано од страна на државата а синдикатот и вработените-осигуреници не учествуваат во тоа управување. Социјалното право кое ги регулира правата на работниците-осигуреници е постулирано врз колективните договори и доброволните дозволи (Ружин, 2006: 106). Меѓутоа, погрешно е да се смета дека отсуството на синдикатите и работниците од управувачките структури на системот на СО ги маргинализира нивните позиции потполно. Синдикатот и вработените имаа значајна улога во т.н. механизам за усогласување каде што во рамките на советите работниците и синдикатите имаат можност

да учествуваат во креирањето на големите проекти и реформи во социјалното осигурување. Управувањето на социјалното осигурување е организирано на две нивоа и тоа на државно ниво каде што постојат две центрлни служби, и локално или регионално каде што постојат регионални служби и локални бироа (исто 108). За разлика од социјалното осигурување како дел од социјалната заштита, подржавувањето на здравствената заштита во вид на Национална здравствена служба има длабоки корени во историјатот на Велика Британија кои досегаат до размислувањата на Фабијанското друштво на британските социјалисти од 19 век. Нивните замисли за национална здравствена служба биле остварени во реалноста со изгласувањето на закон кој ја регулира оваа сфера од страна на парламентот во 1946 год.

Но пред да поминеме на особеностите на современиот модел на социјална заштита или осигурување во Велика Британија, да се осврнеме кратко на трите круцијални принципи за социјално осигурување на она што е познато под името систем Бевериџ – **универзалност, униформност и единство.**

Принципот на *универзалноста* во системот на социјална заштита се однесува на социјалните ризици и заштитените лица. Иако подоцна овој принцип со оглед на издиференцирањето на шест различни категории на граѓани кои би потпаднале под овој принцип – е нарешен селективна универзалност, основните новости или предности кои ги носел значеле дека „социјалното осигурување значи гаранција за финансиски извори во случај на прекин на приходите поради невработеност, болест, несреќа при работа, инвалидитет или стареење . . . или на лице кое е на издршка, издршка на дете или заради специфичната состојба на мажената жена. Според Бевериџ планот морало да се применува врз целата популација независно од висината на платите. (Ружин 2006:49-50)

Принципот на *униформноста* подразбира еднаквост на обврските и правата на лицата од иста категорија кои се покриени со системот на социјална заштита. Униформноста во овој случај значела униформност на придонесите кои варираат само проширувањето на заштитните гаранции во функција на социјалната категорија Ѓ што најрељефно ја отсликува критиката за селективна универзалност. Бевериџ сметал дека планот за социјално осигурување мора да го содржи принципот **според кој социјалното**

осигурување мора да гарантира една алокација со ниска стапка и која не ево зависност со претходните приходи, наспроти слабиот придонес кој им е наметнат на сите осигуреници. (Исто)

Принципот на *единство* подразбира постоење на две нивоа на организација на социјалната заштита, и тоа од една страна сите фактори на несигурност мора да бидат покриени со еден обединет систем за социјално осигурување, и од друга страна управувањето на социјалното осигурување мора да биде доверено на едно единствено тело. Преку овој принцип Бевериџ го предвидел неминовното појавување на едно министерство за труд и социјална политика кое би имало мандат да управува со целиот план за социјално осигурување, социјалната помош, создавањето на центри за социјална работа и паспределба на допринесите. (Ружин 2006: 49)

Социјалната заштита во случајот со Велика Британија опфаќа голем број на ингеренции на разновидните институции и установи кои се под нејзино управување, а целиот систем се тамели на задолжителни котизации и неконтрибутивни мерки. Така на пример, програмата за националаното осигурување која потпаѓа под системот на социјално осигурување покрива значителен број на ризици како стареење, невработеност и болест. Додека пак допринесите се финансирани од страна на Фондот за национално осигурување. Националниот систем на допринеси со закон во 1998 година е реформиран во насока на зголемување на мотивите за работење, иницирање на нови работни места и олеснување во раководењето со социјалните котизации од страна на работодавецот. Принципите на еднаквост на шансите се сржта на модернизација на системот на социјално осигурување чија реформа ја навестила администрацијата на Блер со цел да се адаптира државата на благосостојба на реалностите на 21 век. Тоа поконкретно подразбирало укинување на сиромаштијата од најмладите до старите лица, обезбедување работа за работоспособното население, овозможување на најголема социјална сигурност за останатите. (Исто. 109)

Во Јуни 1999 година на сила стапил новиот систем за социјално осигурување наречен ONE, кој подразбирал назначување на еден советник на еден работоспособен корисник. Целта на овој чекор била работникот-осигуреник да добие поголема

автономија, како и доколку е изводливо да најде вработување. Овој систем постигнал големи резултати а индикатор за таквата ефикасност е податокот дека Велика Британија во 2005 година е држава со најмала стапка на невработеност меѓу големите членки на ЕУ.

Од досегашното преставување на Беверицовиот модел на социјална држава може да се забележи дека истиот - за разлика од Бизмарковиот и денес е подложен на промени трансформации дополнувања и модификаци. Ова е најевидентно во земјата колевка на овој модел - Велика Британија, каде е забележливо отстапувањето на дел од доктрината на Бевериц (ова особено се однесува на Универзалноста и униформноста). Елементот на трансформација на Беверицовиот модел наидува на отпор само во здравствениот сектор, каде сеуште се присутни образците на универзалност. во останатите Европски земји каде се применува Беверицовиот модел (како што се Скандинавските земји) каде образецот на универзалност е ужте помалку застапен.

Од сето досега наведено се наметнува впечатокот дека Беверицовиот модел на социјална држава, преку континуираната трансформација може да обстои само на облик на граѓански модел на социјална држава.

#### 4. ИДНИНАТА НА БИЗМАРКОВИОТ И БЕВЕРИЦОВИОТ СОЦИЈАЛЕН МОДЕЛ ВО УСЛОВИ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЈА И ЕВРОПИЗАЦИЈА

Досега беа прикажани основните карактеристики на Бизмарковиот и Беверицовиот модел на социјалната политика и заштита. Во ова поглавје се разгледуваат можните правци на развој и надградување на современите системи за социјална политика и социјална заштита инспирирани од овие модели. Специфичноста на рецентното видување на перспективите на овие два модели условува еден посеопфатен ракурс на видување на нештата, во многу што повлијаен од современите текови на општественото живеење - пред се процесите на глобализација и европска интеграција и унификација. Брзиот начин на живот и подреденоста на сите човекови активности на трката на профит, се двете најголеми причини поради кои, од аспектот на современата наука за социјалната политика горенаведената тематика треба за се разгледува од еден похуман и потрезвен начин. За таа цел во ова поглавје е направен скроман обид за вивесекција на дел од супранационалните институции (како што се на пример различните агенции и организации на Европската Унија) кои бездруго претставуваат масивни и деперсонализирани иницијативи, што во многу нешта ја одредуваат содржината на социјалната политика на национално ниво. Тоа може да се следи преку примата на два взаемно неспоредливи правци, од кои првиот се однесува на напорите на земјите членки на Европската Унија да ги усогласат сопствените национални социјални политики на онаа што е предвидена како заедничко европско справување со проблемите од социјален карактер, и националните социјални политики на земјите аспирантки за членство во ЕУ (каков што е примерот со нашата земја) кои истите мораат да ги усогласуваат со високите стандарди на европската практика и искуство. Иако двата се различни и взаемно неспоредливи правци, сепак тие споделуваат едно исто тежнение – а тоа е обидот во најголема можна мерка да одразат нешто што почнувајќи од 90те години на минатиот век се нарекува глобална социјална политика, отворајќи во исто време врата за наднационална соработка.

Меѓу еден од најважните фактори кои влијаат за појавата и подоцнежното насочување на глобалната (наднационална) социјална политика бездруго спаѓа глобализацијата. Глобализацијата како недвосмислено полидимензионален општествен феномен во истражувањата на социолозите, филозофите, политиколозите, културолозите и другите општествено-научни теоретичари бележи еден екстензивен пристап во кој се зафатени меѓу другото и: политичките промени и процеси, економската соработка и мултинационализмот на големите компании, културната хибридизација како дериват на процесите на миграција, техничката и технолошка развиеност и растечката свест за еколошката поврзаност на локалното и глобалното<sup>14</sup>. Интенцијата на трудот ни од далеку не претендира да ги разгледува сиве овие димензии или аспекти на глобализацијата, па затоа некратко ќе бидат претставени само основните одредници на економската и политичката глобализација, бидејќи тие и вршат најголемо влијание врз креирањето на глобалната социјална политика – како и на националните.

### *Економска глобализација*

Економскиот аспект на глобализацијата или економската глобализација според Малколм Вотерс се заснова пред се на трговијата, која пак од друга страна подразбира поделба на трудот меѓу општествата. Таа поделба на трудот произведува однос на доминација и меѓусебна зависност кои само се репродуцираат. До средината на дваесетиот век смета Вотерс оваа доминација – која најевидентно се манифестира во дихотомиите развиени/неразвиени, современи/традиционални, Север/Југ, богати/сиромашни и т.н. – предизвикувала ширечки јаз. Овој јаз е најевидентен во односот богати/сиромашни кој Вотерс го прикажува низ бројки:

Врз база на доходот по глава на жител соодносот богати/сиромашни беше околу 2:1 во

---

<sup>14</sup> Без разлика на методолошката поделба на глобализацијата, која авторите ја прават со цел посеопфатно да ги истражат елементите или деловите на глобализацијата (економски, политички, културен и т.н.) Дејвид Хелд цени дека во однос на карактеристиките на глобализацијата можат да се издвојат три гледишта и тоа: автори-хиперглобализатори (вредуваат дека глобализацијата забрзано напредува и се повеќе влијае врз нас), автори-скептици (сметаат дека повеќето критички тврдења кон глобализацијата се претерани) и автори-трансформационисти (глобализацијата ја гледаат во пошироки рамки од оние на глобалното стопанство) (Held et al 1999: 7-9)

1880, до 1945 година тој беше 20:1, а до 1975 40:1. Во таа година БДП пер capita во САД беше 6 500 долари, но имаше 17 земји со вкупно 200 милиони жители кои живејат со помалку од 100 долари по глава на жител годишно. (Вотерс, 2003: 119)

Овие економетриски показатели на Вотерс имаат за цел да посочат на разорните ефекти кои се одразуваат на придружните појави на сиромаштија меѓу кои патолошката стапка на писменост, висока смртност на доенчињата, недостаток на храна и животна надеж, зголемување на болестите и ред други проблеми со кои се соочуваат планерите на социјалните политики. Нов катализатор на ваквите неповолни трендови претставуваат мултинационалните компании и сојузите на фирми кои дел од сопственото производство го лоцираат во помалку развиени даночно евазивни држави, во кои се користи ниската надница, нискиот данок и „режими на полиберална заштита на трудот и заштита на човековата околина. ОЕЦД ваквата економската глобализација во 1992 година ја забележала во 4 индустрии: автомобилски делови, хемикалии, изградба и полупроводници (ОЕЦД 1992: 143). Острите критики кои редица автори ги упатуваат кон дехуманизирачките услови во кои опстојуваат ваквите мултинационални компании одат дотаму што некои тврдат дека не само што мултинационалните компании поразително ја дехуманизираат економската глобализација, туку дека и тие имаат големо влијание врз суверенитетот на демократските власти, а со тоа меѓу другото и на државните политики за заштита на трудот и невработеноста.

Од друга страна пак, постои едно видување на редица автори-критичари на глобализацијата, кое директно је прозива работата на разновидните (претежно економски) меѓународни организации како дејствување во насока на развивање на *должничката криза*. Најважната цел на предизвикувањето и развојот на ваквата должничка криза е одржување на лекција на сиромашните и држави во развој „да се заслабнат, да се заплашат и со тоа да се потчинат на диктатот на моќните држави на индустриски развиениот север“. Ваквото потчинување на стопанството на земјите од третиот свет на интересите на развиените земји, според Чусодовски - еден од главните критичари на глобализацијата - претставува процес кој со посредство на наметнатите стопански реформи врз сиромашните земји извлекува максимум профит за богатите држави. Посредникот на ваквото профитирање и зголемување на дивидендите за западните

држави, Чусодовски како и редица други автори, го лоцира во меѓународните финансиски институции (Chossudovsky, 1997).

Но и покрај критичките тонови кон економската глобализација изложени претходно, постојат стојалишта кои ја акцентираат позитивната страна на овој процес. Со тоа економската глобализација би можела да се окарактеризира како феномен со две лица позитивно и негативно. Меѓу позитивните аспекти на економската глобализација се истакнува зголемувањето на дијапазонот и степенот на трговија и размена, со што од аспект на социјалната држава, финансиската отвореност на економиите станува нов и значителен настан (Геровска, 2001: 18). Причина за ова Геровска го наведува фактот што за разлика од порано (конкретно пред 1914 год) кога исто така економиите биле отворени, сепак немало социјална држава и Кејнзијански макроекономски менаџмент за одржување на полната вработеност ниту универзални социјални програми и политики на одданочување. Економската глобализација денес сериозно ги поткопува овие чинители на националните социјални политики и држави, токму затоа и појавата на глобална социјална политика претставува фактор во одржувањето на социјалната благосостојба, но и предизвик за воспоставување на социјално одговорна глобализација.

Општите претпоставки на економската глобализација, кои се претходно наведени немаат за цел посуптилно да навлезат во взаемно-условениот однос на глобализацијата и социјалните политики, и поконкретно кон иднината на Бизмарковиот и Беверицовиот модел. Тој однос е предмет на следните неколку страници и излегува од рамката на рудиментираното одредување на природата и основните карактеристики на економската глобализација. Подолу е поместен дел кој подетално ја истражува врската помеѓу конкретните меѓународни финансиски институции и глобалната социјална политика.

#### *4.1.2 Политичка глобализација.*

Општа е оценката на најголем број теоретичари дека економскиот за разлика од другите аспекти на глобализацијата (или економската глобализација) е стасан најдалеку во развојот, пред се со развојот на мултинационалните компании и проширување на пазарот. Мал број од нив, како што е случајот со Урлих Бек сметаат дека постои систем на

повратна спрега помеѓу економската и политичката глобализација, во кој политичката глобализација служи како рамка во која се одвива експанзијата на неолибералната содржина на пазарот:

Но секој што мисли дека глобализација значи спроведување на *законите* на светскиот пазар, греша. Економската глобализација *не* е автоматски, махнички процес; тоа е комплетен *политички процес* кој вклучува интернационални играчи, институции и дискурсни коалиции (Светска банка, СТО, ОЕЦД, мултинационални и други интернационални организации) кои ја спроведуваат неолибералната економска политика (Бек, 2003: 154).

Но исто така политичката глобализација се посочува како димензија на процесот преку кој најевидентно се забележува релативизирање на просторот и времето, пропулзивноста на условите за стекнување на право на државјанство, бришењето на границите и можеби најважно за политичката глобализација, поткопувањето на суверенитетот на нациите-држави за сметка на супранационалните тела и меѓународни организации. Ерозијата на суверенитетот на националните држави има разновидни реперкусии во кои спаѓа и водењето на автентична социјална политика соодветена на дадениот социо-културен контекст и историски искуства. Меѓународните организации – кои во овој случај ќе бидат перципирани во два основни облика и тоа: меѓувладини организации како ООН, ЕУ и т.н. и меѓународни невладини организации – се основните двигатели или полуги на она што се почесто се заговара како непосредна последица на политичката глобализација - новиот светски поредок. Една од базичните функции на меѓувладините организации е обединувањето со цел стандардизација и униформноста во делотворното постапување по проблемите од суштинска важност на современото општествено живеење. Ова обединување според Геровска доведува до два спротивни ефекта: ослабување на државите (преку се помалата можност за интервенција во националните фискални, монетарни и социјални политики), но и можност за зајакнување на државите (преку можноста за користење на правните, техничките, финансиските и советодавните ресурси кои ги овозможуваат меѓународните организации) (Геровска, 2001: 19).

Со цел да се понуди кратка секвенца од историскиот развој на меѓународните организации како носители на политичката глобализација, а со самото тоа и како влијателни агенси на глобалните и националните социјални политики, ќе биде претставен

растот на овие два вида организации виден преку ракурсот на австралискиот социолог Малколм Вотерс. Како што е претходно прецизирано, подразбирајќи под меѓународни организации два вида на организации и тоа меѓувладини организации и меѓународни невладини организации, Вотерс почетниот стадиум на развој на овие организации го лоцира во 1920те години непосредно по Версајскиот мировен договор<sup>15</sup>. Иако директните реперкусии на овој мировен договор не ја оправдаа примарната цел поради која се одржа оваа мировна конференција - пред се поради пропаѓањето на Лигата на народите како најзначаен негов дериват и потенцијален чувар на светскиот мир - тој сепак даде значаен придонес во отелотворувањето на идејата за едно глобално меѓувладино тело кое би ги координирало работата и делокругот на различните меѓународни организации. Вакво тело настана по завршувањето на втората светска војна и тоа во лицето на ООН и нејзините придружни агенции како што се: УНКДАТ, УНЕСКО, УНИЦЕФ, ФАО, Светската банка и т.н. Особено е значајно да се одбележи улогата на матица која ООН ја имаше во поглед на формирањето и развојот на меѓународните организации од 1945 до денес. Вотерс во однос на овој развој бележи една корелација помеѓу меѓувладините организации и меѓународните невладини организации во полза на вторите<sup>16</sup>. Развојот на меѓународните невладини организации може да се констатира дека оди во прилог на поткрепувањето на сувереноста на националните држави, како сериозна препрека во концентрацијата и обединувањето на меѓувладините организации во еден вид на „светска влада“. Дејствувајќи на глобално ниво, пред се во однос на иницијативите на меѓувладините организации како ООН и ЕУ но исто така и во однос на воено-одбрамбените сојузи НАТО, Варшавскиот пакт, СЕАТО и сл. меѓународните невладини организации одиграа (ваат) улога на тампон зона по однос на зацврстувањето на супранационалноста на глобалните иницијативи. Во таа насока се поставува дилемата дали во полноважното остварување на една таква светска влада воопшто и ќе може да опстане концептот на

---

<sup>15</sup> Како што е општо познато основната цел на оваа мировна конференција беше обезбедување на мир и воведување на меѓународен поредок кој ќе го гарантира иститот. За таа цел како директни последници на ова настојување произлегоа две мерки и тоа: стекнувањето на државност на нациите кои произлегоа од распаѓањето на Австро-Унгарската, Отоманската, Пруската и Руската империја, и формирањето на Лигата на народите преку која организација би се создал чадор под кој би дејствувале веќе тогаш околу триесеттина меѓувладини организации во насока на постигнување на консензус околу прашања поврзани со безбедноста и светскиот мир (Вотерс, 2003:183).

<sup>16</sup> Изразувајќи ги во апсолутни и бројки и земајќи ја 1992 година како репер, Вотерс посочува на околу 15 000 постоечки меѓународни невладини организации наспроти само 3 000 меѓувладини организации (исто 185).

социјална политика и социјална заштита како домен на националната држава, или таа ќе се претвори во одамна изгубени концепти за нивелирање на социјалната нееднаквост и културно-образовните разлики. Потребата за изнаоѓање на алтернативни патишта при водењето на политиките (меѓу кои и социјалната политика) на националната држава го почувствувал и Бек, кога следејќи го Дејвид Хелд предлага директно поврзување на локалните невладини организации и интересни групи со супранационалните тела:

Политиката нема крај, но потребни се пионерски облици на владеење поинакви од тие на класичната национална држава. Посебните интересни групи и невладини организации кои се шират на глобалната сцена, на можат самите да обезбедат владини механизми, бидејќи дел од целта на владата е да одговара на различните барања на посебни интересни групи. Има вистински можности во моделот на Дејвид Хелд за „космополитска демократија“ каде тој ги замислува асоцијациите директно од локалната влада во реформираните глобални институции (Бек, 2003:165).

Како и да е, во рамките на академската средина веќе почнаа да се конципираат основите на една глобална социјална политика како супститутивна форма на националните. Конкретно Боб Дикон автор од Англија дава една контроверзна дефиниција на глобалната социјална политика која содржи три основни детерминанти, и тоа:

- а) глобална социјална редистрибуција
- б) глобална социјална регулација
- в) глобална социјална заштита (Deacon, 1997:195)

Во исто време Дикон ги разгледува и начините на кои глобалната социјална политика операционализирана преку супранационалните тела влијае врз обликувањето на она што сеуште може да се нарече национална социјална политика.

Преку контурите на неколку меѓународни организации во следните неколку страници е направен обид да се долови влијанието на истите, врз социјалната политика и иднината на Бизмарковиот и Беверицовиот модел во услови на потполно глобализирана економија и стандардизирана политичка агенда.

#### 4.2 Влијанието на меѓународните организации.

Иако различни а сепак составни елементи на меѓународните организации, меѓувладините организации и меѓународните невладини организации, споделуваат неколку заеднички карактеристики. На еден сумарен начин Ле Рој меѓу овие карактеристики ги вбројува:

- перманентна организациона структура која раководи со одреден збир на функции
- доброволно членство на партнери кои ги исполнуваат зададените критериуми за членство
- основен инструмент преку кој ќе бидат изразени целите, структурите и методот на функционирање
- широк репрезентативен консултативен конференциски орган и
- перманентен секретеријат кој ќе раководи со постојаните административни, истражувачки и информативни функции (Le Roy, 1997: 288-291).

Лоцирајќи ја супранационалната активност на социјалната политика, пред се во меѓувладините организации Мишра глобалните носители на една глобална социјална политика ги препознава во три вида организации и тоа: меѓународните владини организации кои се поттикнати пред се од неолибералната економска агенда (ММФ, СБ, ОЕЦД) и кои влијаат на економските и социјалните политики на земјите членки; втората група ја сочинуваат не-економски меѓувладини организации (ОН, МОТ) кои влијаат на политиките преку промоција на трудови и социјални стандарди; и третата група ја сочинуваат регионални и други трговски договори меѓу земјите, кои обезбедуваат форум за адресирање на социјалните и трудовите прашања на транснационално ниво (ЕУ, НАФТА, СТО) (Mishra, 1999: 122).

Следејќи ја класификација на Геровска (објаснета во нејзината магистерска теза) на меѓународни организации, пред се поради влијанието врз социјалната политика, ќе бидат разгледани меѓународните организации кои спаѓаат во следниве две групи: меѓународни економски организации и регионални организации. Како типични егземплари на првиот вид на организации ќе биде разгледана структурата, природата и доменот на делување на

Советот на Европа, Организацијата за Економска соработка и Развој (OECD), Меѓународната организација на Трудот (ILO), Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд, додека од вториот тип на организации ќе биде претставен историјатот и доменот на делување на Европската Унија како регионална економска организација и дел од нејзините специјализирани агенции..

#### *4.2.1 Совет на Европа*

Советот на Европа како посеопфатна организација од ЕУ во себе вклучува голем број на земји-членки (околу 50тина) е формирана во 1949 година. Во неа членуваат скоро сите европски држави - меѓу кои и Република Македонија - земји кои не се дел од Европската унија. Според Геровска, социјалната димензија на Советот на Европа може да се претстави преку следниве заложби: зајакнување на социјалната кохезија; гаранција на соодветно ниво на обезбедување на социјална сигурност; промоција на вработеноста, континуирано образование и заштита на правата на вработените; заштита на најзагрозените слоеви во општеството; борба против исклученоста и дискриминација и консолидирање на европската соработка во однос на миграцијата (Геровска, 2001:34).

Најзначајни правни инструменти со кои Советот на Европа начелно влијае врз националните социјални политики се: Европската Социјална Повелба (1961) и Ревидираниот Европски Кодекс (1990). Конкретната реализација на препораките и советите во однос на социјалните прашања се одвива преку неколку тела и органи меѓу кои: Комитетот на министри (препораки во однос на земјите-членки кои се однесуваат на нивните законодавства); Европскиот Комитет за Социјална Кохезија (развој на стратегија за социјална кохезија); Комитет за содејство на Европските стратегии за Деца (промоција на правата на децата) и Европскиот Комитет за Популација (мониторинг на демографските трендови во земјите-членки). Значајна организација во рамките на Советот на Европа претставува и Развојниот Фонд на СЕ чија круцијална улога се огледа во давањето на позајмиците за проекти чии цели меѓу другото се: создавање работни места

во малите и средни претпријатија во неразвиени средини; градење на стамбени објекти со ниски цени; обезбедување социјална инфраструктура во здравството, образованието, заштита на човековата средина во неразвиените урбани средини (исто, 36).

*Организација за Економска Соработка и Развој (OECD)*. Оваа организација формирана во 1961 година, има за примарна задача постигнување на одржлив економски развој, вработување и зголемување на животниот стандард во рамките на своите земјо-членки кои бројат околу 30тина држави. Оваа организација се обидува преку споредување на искуствата на земјите-членки да развие дискусија за развој и подобрување на социјалните политики. Под закрилата на оваа организација, земјите-членки можат да склучуваат Договори за заедничко делување, Договори за санкционирање на подмитувањето и слично, но најважната придобивка од дејствувањето на оваа организација – која за разлика од останатите меѓународни економски организации како СБ или ММФ во себе вклучува голем број на вработени европејци – е лоцирана во дискусиите кои овозможуваат поинформирана работа во рамките на националните влади во доменот на јавните политики, и што е уште поважно го истакнува повратниот ефект од националните политики кон меѓународната заедница. Најзначајна организација во рамките на ОЕЦД во однос на социјалната политика е Директоратот за образование, вработување, труд и социјални прашања, чии дејствувања можат да се следат преку различните публикации кои ги издава организацијата по секоја конференција. Илустративно кажано најголемата придобивка од постоењето и делувањето на оваа организација претставува менување на ставот за „социјалната политика како товарг во „социјална политика како инвестиција“ (ОЕЦД, 1994). Излезните решенија односно резултати на оваа организација Геровска ги лоцира во неколку полиња и тоа: придонесување кон социјалната и економската благосостојба; усогласување на целите на социјалната политика со лимитот на буџетот; управување со комбинација на јавни и приватни одговорности; поттикнување и управување со развојот на човековиот потенцијал и постигнување на поголема политичка кохерентност (исто 38-9).

#### 4.2.2 Меѓународна Организација на Трудот (ILO).

Оваа организација формирана во 1919 година (за време на мировната Конференција во Версај) има за главна цел поставување и одржување на заедничките меѓународни трудови и социјални стандарди. Првичната функционална дејствителност на оваа организација беше исклучиво доменот на конвенциите кои беа стриктно поврзани со стандардите во областа на трудот, за да подоцна под своја надлежност ги стави „ сите меѓународни економски и финансиски политики и мерки, со цел да обезбеди нивна компитабилност со целите на социјалната политика ...” (Геровска, 2001:40). Се смета дека реципроцитетниот однос помеѓу економската и социјалната политика е засилена со Филадельфиската Декларација од 1944 год. За текот на целокупното постоење на оваа организација, од нејзиното формирање до денес, се смета дека нејзиниот придонес во областите на социјалната сигурност, социјална поддршка и социјална помош, најделотворно се остварува преку над 200те конвенции кои организацијата ги донела, а се однесуваат на областите како: политика на вработување, развој на човековиот потенцијал, социјална сигурност, социјална политика, инструменти за фиксирање на платите, работни услови, индустриски односи, заштита на жените, децата и соримашните (исто, 40). Во напорот за глобално оперирање, и оваа организација се обидува ефектите од својата работа да ги зацврсти во домените и стандардите за кои се залага, а кои се практикуваат во неолибералните тенденции во работата на ММФ и СБ. Такви стандарди претставуваат: поттикнувањето на изградба на силни синдикати и промоција на колективно преговарање; мултинационални договори, кодекси на раководење и социјално одбележување; влијание врз макроекономските политики и промоција на целосна вработеност; меѓународна координација на економските и социјалните политики и промоција на меѓународните трудови стандарди и зајакнување на механизмите за супервизија. Иако бројните конвенции и препораки кои организацијата ги има донесено во областа на социјалната политика претставуваат значаен импулс во оформување на глобалната социјална политика, сепак преовладуваат оценките на редица автори кои говорат во насока на стравување од останувањето на позицијата набљудувач и коментатор, наспроти улогата на клучен фактор во креирањето на социјалните политики. Се чини дека оваа меѓународна организација во излезниот резултат ја доживува истата судбина на националните министерства за труд (исто, 42).

#### 4.2.3 Светската банка (WB).

За оваа организација важи правилото дека после иницијалното етаблирање како организација со чисто економски прерогативи, успешниот развој доведува до проширување на сопствените ингеренции и врз домени од некономска природа, пред се во рамките на доменот на социјалната политика. Формирана на Северноамериканско тло (САД) во 1944, оваа организација има за основна цел финансирање на економскиот развој пред се во неразвиените земји. Како што беше претходно наведено – во делот за економската глобализација – редица автори критичари на глобализацијата ја посочуваат Светската Банка како еден од главните играчи во развојот на должничката криза, додека револтот од нејзиното дејствување се јавува пред се поради незадоволството од социјалните последици на нејзините економски асистенции. Како последица на ова се носат низа на програми и стратегии во социјалниот сектор со цел ублажување и подобрување на економско- социјалната состојба на земјите-членки. Од таа причина во рецентната дебата за неопходноста од ваквата поставеност и делокруг на Светската банка се искристализираа стојалишта на две групи автори кои ги понудија своите аргументи „за“ и „против“ социјалната димензија на оваа организација

За првите, како што се Илон и Лангмор Банката во последно време го менува курсот во насока на потенцирање на нејзината социјално-заштитна функција за сметка на чистото економско придонесување на социјалните трошоци и истакнувајќи го приоритетот во намалувањето на сиромаштијата. Овие автори сметаа дека во политиката на Светската банка доаѓа до пресврт во 90тите кога претходните структурални политики за прилагодување беа заменети со многу посеопфатна стратегија за човеков развој (Илон, 1996: 413-424; Langmore, 1998: 8).

Од друга страна критичарите на ефектите на Светската банка се повеќе добиваат на број и интензитет. Една од најчестите критики кон Светската банка, ја упатуваат глобалните невладини организации кои приговараат во насока дека меѓународните организации како Светската трговска организација и Светската банка преку нивните договори и политики, претставуваат „директна закана за основните човекови права. Се отфрла принципот на компетитивност како солуција за човековите проблеми, бидејќи тоа води кон деструкција на малите произведувачи и локалните економии. (Манифест на човековата глобална акција против „слободната трговија и светската Трговска

Организација, Женева, 1998). Некои критичари одат подалеку, каков што е примерот со професорот по социјална работа Арлин Пригоф кој директно приговара дека „лидерите на СБ, ММФ и СТО работат на распаѓање на системите за социјална заштита во светот (Prigoff, 2000). И покрај бројните критики кон работата на Светската Банка (од кои погорните ни оддалеку не ја претставуваат целата палети критики) неоспорна е оценката дека СБ е можеби најважниот економски актер на глобалната сцена, и чии интервенции имаат значително влијание врз националните и глобални социјални политики.

#### *4.2.4 Меѓународен Монетарен Фонд.*

Меѓународниот монетарен фонд претставува типичен претставник на глобална економска организација со огромно влијание врз економските текови. Обединувајќи над 180 земји под своја закрила, ММФ е основан со цел да остварува некои базични цели меѓу кои: промовирање на меѓународна монетарна соработка, размена и стабилност; унапредување на економскиот развој и зголемување на вработеноста; обезбедување на привремена финансиска помош и ред други функции, кои непосредно или посредно влијаат и врз социјалната политика. Интересно е да се спомене дека виталноста на ММФ пред се се должи на извонредната способност кон адаптирање на општествено-економските промени како во земјите членки на организацијата така и на глобално ниво. Управувањето и користењето на финансиските средства од фондот кои најчесто се процесуираат преку долгови, според еден дел од научната јавност претпоставува услови кои длабоко ги нарушуваат принципите на економската сувереноста на земјите (види на пр. Јанев, 1996:280). Иако во одредени аспекти ММФ и Светската Банка се сметани за организации близнаци, па дури и организации со супститутивна активност која се преклопува, сепак постојат голем број на разлики кои ги разликуваат овие можеби два најважни играчи и чинители на економската глобализација. Во делот кој се однесува на влијанието вр социјалните политики, можат да се издвојат следниве разлики (од многуте) кои ги разликуваат домените и функциите на овие две организации. Додека ММФ врши супервизија на меѓународниот монетарен систем, СБ промовира економски развој меѓу најсиромашните земји-членки; додека ММФ промовира стабилна размена и уредни разменувачки односи меѓу земјите-членки, СБ асистира во развој на земјите преку

долгорочно финансирање на развојни програми и проекти; ММФ асистира на сите земји (и развиени и оние во развој) кои имаат тешкотии во моменталниот баланс на плаќања преку обезбедување среднорочни и краткорочни кредити, додека СБ обезбедува преку специјална финансиска помош ИДА на најсиромашните земји чиј БНП е помал од \$865 годишно и т.н. (Геровска, 2001:52)

Во дејствувањето на монетарниот Фонд - за разлика од Светската банка - може да се забележи извесна претпазливост при оценувањето на кредитоспособноста на земјата потенцијален кандидат за кредитирање. Ваквите оценки ММФ ги темели на извештаите на редица меѓународни економски финансиски организации како што е и самата СБ, УНДП, МОТ, СЗО и слични со што се оценува фискалната кондиција на државите. Авторите Килик и Малик идентификуваат неколку програми на ММФ со кои се врши влијание врз сиромашните земји и тоа: стабилизациони програми, кои имаат значителен ефект врз дистрибуцијата на приходите; групите на сиромашни се најчесто губитници, додека урбаната работничка класа е особено подложна на ризик; владите кои ги усвојуваат програмите на Фондот можат слободно да усвојат мерки за заштита на ранливите групи, иако постојат силни полемики околу мерките, кои најчесто предизвикуваат голема побарувачка од јавните приходи (Killick & Malik, 1991: 16).

Периодот од крајот на 80тите и почетокот на 90тите години на минатиот век се смета за пресвртен во политиката на Фондот. Тогаш под влијание на социјалната имплозија која ги погаѓа пред се земјите во транзиција од поранешните социјалистички планирани економии во пазарни, доаѓа до поголемо застапување на социјалните прашања од страна на Фондот. За таа цел Фондот формира посебно тело (Источно Европски оддел) чија основна цел беше амортизацијата на социјалната нееднаквост која беше предвидена со неопходното реструктурирање на дотогаш државните претпријатија во приватни и неопходните реформи во економските односи. ММФ го поддржа креирањето на социјални сигурносни мрежи заради ублажување на ефектите од ликвидацијата на претпријатијата и инфлацијата во Источна Европа (Henderson, 1992: 265). Се смета дека со текот на времето ММФ ја зајакнал интеграцијата на социјалните политики со формирањето на: Аранжманот за структурално прилагодување (1986); Посебниот Аранжман за структурално

приспособување (1987); Иницијативата за длабоко задолжените сиромашни земји (1996) и Програмата за намалување на сиромаштијата и развој (1999) (наведено во Геровска, 2001: 54). Сепак, треба да се истакне дека заложбите на фондот за интервенција во социјалните политики се посредни и ограничени, и тоа токму поради влијанието кое фондот пред се го врши врз економскиот развој на земјите членки. Од особено значење тука треба да се нагласи улогата на Фондот во социјалната политика, која најевидентно се инструментализира преку инкорпорирањето на добро насочени и финансиско ефективни *социјално сигурносни мрежи* во реформските програми (исто). Овие мрежи најчесто попримаат облик на: субвенции или парични надоместоци наменети за одредени групи во општеството; подобрена дистрибуција на суштинските потреби како што се на пример: лекарства, привремена контрола на цената на некои основни продукти; отпремнини и обуки за вработените од јавниот сектор и слично. Треба да се истакне и тоа дека ММФ во соработка со СБ и други институции посветува големо влијание на јавните расходи и потребата за подобрување на ефикасноста на различни проиграми базирани на издатоци заради генерирање на заштеда за добро насочена социјална потрошувачка. И покрај се, неоминлива е оценката дека ММФ е на почетокот од целиот процес за влијание и креирање на социјалните политики, и покрај тоа што алтернативните патишта за такво нешто подразбираат и иницијативи какви што се: подобрување на процесот на собирање на податоци за владините социјални давачки, мониторинг на индикаторите за социјалните аутпути во земјите членки – особено во оние длабоко задолжени и сиромашни земји, како и напори за подигнување на владиниот капацитет во следењето на социјалниот развој . . . (Геровска, 2001: 55)

#### 4.2.5 Европска Унија.

По многу нешта оваа регионална владина организација претставува единствен вид. Се смета дека Европската Унија почива врз наследството на неколку претходни организации кои делуваа во рамките на унифицирањето на заедничка европска политика во неколку области. За иницијална точка во формирањето на ЕУ се смета иницијативата за основање

Европска заедница за јаглен и челик (1951), потоа Европската Економска заедница и Европската заедница за атомска енергија (1957) и на крајот со потпишувањето на договорот за Европска Унија во 1992 (Мастрих). Органите или телата на ЕУ можат методолошки да се поделат во две групи и тоа: 1 институции на ЕУ (меѓу кои поважни се Европската комисија, Европскиот парламент, Европскиот совет, Судот на правдата, Судот на ревизори, Европската централна банка, Економскиот и Социјален комитет, Регионалниот комитет, Европската инвестициона банка, Европскиот правобранител и др); додека во рамките на 2 агенциите на Европската Унија спаѓаат Европски центар за развој на стручното образование, европската фондација за подобрување на животните и работните услови, европската агенција за животна средина, европската агенција за евалуација на медицинските производи, канцеларија за хармонизација на внатрешниот пазар, европската фондација за обука, европскиот мониторинг центар за дрога и завосност од дрога, канцеларијата за заедницата за разновидни постријки, европската агенција за сигурност и здравствена заштита при работа, центар за преведување за институциите при ЕУ, европскиот мониторинг центар за расизам и ксенофобија и европската агенција за реконструкција. Ваквата поставеност на Европската Унија овозможува еластичен пристап и кон други иницијативи со што бројот на институции и агенции на ЕУ може постојано да се зголемува. Геровска во својот магистерски труд ја опишува развојната компонента на Европската унија во развиавњето на социјална политика (Геровска, 2001: 59-66). Посочувајќи на периодот од крајот на 50тите години од минатиот век, кога социјалната политика на Европската Унија веќе била цврсто оформена, Гејер подвлекува дека социјалната политика била искористена и „како стратегија за олеснување на транзицијата кон заедничкиот пазар”(Geuer, 2000: 26). Сепак иако периодот на 60тите години беше искористен меѓу другото и за регулирање на движењето на трудот, операционализација на Социјалниот Фонд и создавањето на одделот за здравје и сигурност во индустријата, се смета дека 1974 година е пресвртната во развојот на автентична социјална политика на Унијата (тогаш Европска заедница) кога преку Програмата за социјална акција се постигнати практични чекори кон отелотворување на Европската Социјална Унија. Програмата за социјална акција предвидувала три широки области за политичка акција и тоа: 1) постигнување на целосна и подобра вработеност, 2) подобрување на животните и работните услови и 3) зголемено учество на трудот и менаџментот во економските и

социјалните одлуки на заедницата (Геровска, 2001: 60). Иако амбициозна во основните претензии, оваа радикална основа за заедничка социјална политика на Европската Унија претрпе пораз. Гејер причините за неуспех на оваа програма ги лоцира во следниве домени: а) неможност за реализација на идејата за хармонизација која со двата брана на проширување (во 70тите и 80тите) стана уште потешко остварлива, б) институционалната слабост на Европскиот парламент и Економско социјалниот комитет и в) силата на советот и барањата за консензуално гласање за главните прашања од социјалната политика придонесоа за лимитирањето на развојот на овие политики (Geyer, 2000: 38). Перационализирањето на идејата за европска социјална политика доаѓа до потполн израз во средината на 80тите години кога на чело на Европската комисија доаѓа Жак Делор (1985). Следната година (1986) е донесен Единствениот Европски Акт со кој е предвидена правна основа за интервенирање на Европската Заедница во доменот на социјалните прашања. Но и покрај тоа, социјалната политика сепак остана суверено право на националната владина агенда. Дури со донесувањето на Повелбата на Заедницата за фундаментални социјални права на работниците во 1989, со што беше овоможена интервенција на ЕЗ доменот на социјалната сигурност (Геровска, 2001:61). Иако правнонеобврзувачка по својата природа, овој документ (свечена декларација) придонесе кон креирање на акциона програма на Европската Комисија која ја сочинуваа 47 иницијативи за развој на социјалната димензија на Единствениот Европски Пазар (Hantrais, 1995: 11). Развојот на социјалната политика во рамките на ЕЗ/ЕУ во периодот на 90тите години од минатиот век може да се следи преку две фази и тоа: првата фаза или првата половина на 90тите кога беа донесени три правни документи кои се од суштинска важност за социјалната политика: Договорот и Протоколот за социјална политика (1992), Зелената книга (Европска Социјална Политика – Опции за унијата) од 1993 и Белата книга (Европска Социјална Политика – Патокан на Унијата) од 1994. Последните две претствауваат документи на фигуративна политика (Геровска 2001: 62). Во втората половина на 90тите донесени се: Договорот од Амстердам (1997) и Програмата за социјална акција (1998 – 2000) со кои Унијата наметна врз националните социјални политики на земјите - членки обврски кои се потпира на четири главни подрачја и тоа: вработеност, претприемаштво, адаптивност и еднаквост на шансите. Во Фокусот на Програмата за социјална акција (1998 – 2000) се следниве три домени: (1) вработување,

способности и мобилност; (2) променлива природа на работата и (3) инклузивно општество. Еден од последните позначајни документи кои ЕУ го донесе во обидот да оформи своја заеничка социјална политика е Агендата за социјална политика 2000- 2005 со цел конфронтирање на новите социјални предизвици и мобилизирање на сите актери во активно и конструктивно вршење на своите улоги во постигнувањето на заедничките европски цели, кои се договорени на Лизабонскиот Европски Совет во 2000 година (наведено во Геровска 2001: 64).

#### 4.3. Влијанието на ЕУ

И покрај сето изложено останува констатацијата дека сепак заедничката социјална политика на Европската унија е далеку послаба од националните социјални политики. Но тоа во никој случај не треба да одврати од обидот да се утврди влијанието на Европската Унија врз креирањето на националните социјални политики и реформи и обратно. Одредени автори тргнуваат со портретирањето на мошне комплексната природа на влијанието кое ЕУ го врши врз Бизмарковите (или медитерански) социјални држави (на благосостојбата). За овие држави заедничко е што споделуваат слични или исти институционални решенија и ранливости во процесот на имплементирање на своите социјални програми. Битен момент кој го детерминира влијанието на ЕУ врз националните социјални политики претставува асиметричниот процес на интеграција. Поче во таа насока, разликува четири начини односно канали на влијание (преку позитивното „тврдо“ право, одлуките на Европскиот Суд за Правда, економската и монетарна интеграција и „мекото“ право) (Pochet, 2006: 2). На овие четири канали на влијание авторот додава четири форми на инструменти преку кои најчесто се извршува влијанието на ЕУ и тоа: директни, ненаменри, индиректни и доброволни.

Под *директни* инструменти на влијание се подразбира пренесување преку директивите на ЕУ, или преку самата регулација на ЕУ. Резултатите на ваквото влијание при имплементацијата се видливи по извесен период, што одредени автори како Фокнер ги навеле кон констатацијата дека ваквото влијание често се потценува. Во рамките на ваквото влијание други автори како на пример Гечи нагласуваат дека за разлика од

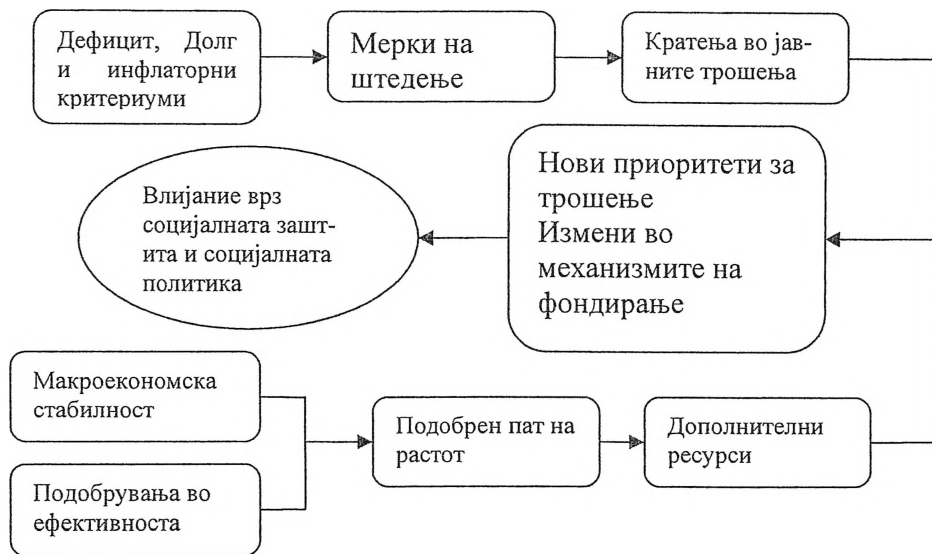
националните легилативи во областа на социјалната политики, легислативата на ЕУ не е спротивставена на процесот на дерегулација. На пример легислативата на ЕУ заговара еднаквост помеѓу мажите и жените што пак има силно влијание врз националните регулирања засновани на моделот на маж-хранител, и второ, слободно движење на работниците во ЕУ што има важни консеквенци врз поврзувањето на различните системи на благосостојба во создавањето на право за мобилните граѓани (Goetschy, 2006).

*Европскиот Суд за правда* игра важна улога при толкувањето на договорите и секундарната легислатива која се однесува на законите за конкурентност и слободно движење на една страна и насоките на социјалната политика од друга (Leibfried and Pierson, 1995; Bosco 2000). Се потенцира дека дури една третина од одлуките на Судот се однесуваат на слободното движење на работниците, социјалната сигурност на мигрантите-работници од трети земји во ЕУ, заштита на работниците и еднаков третман. Анализирајќи ги влијанијата кои овие одлики на Судот ги имаат врз националните законодавства Лебфрид и Пирсон државите кои претрпуваат влијание врз сопствените социјални политики по овој пат ги нарекуваат полусуверени, а различните влијанија ги класификуваат во неколку групи: 1) национална контрола врз корисниците, 2) просторната контрола над потрошувачката, 3) ексклузивноста на осигураната свота на национална територија, 4) контролата на пристапот до статусот на корисник производител и 5) контролата над административниот случај на судска одлука (Leibfried and Pierson, 1995). Овој „ненамерен“ канал на влијание, одлуките на Судот на Правдата ги толкува и нашироко се простира врз насоките и регулирањата отаде иницијалните идеи и политичкиот компромис кој ги подржува. (Pochet, 2006:3).

#### *4.3.1 Влијанието на економските и конкурентни политики на ЕУ и монетарната унија*

Се третиот канал на влијание врз националните социјални политики и за нив карактеристично е што поседуваат особен потенцијал да влијаат и врз социјалната сигурност. Многумина посебно ја потенцираат негативната последица од влијанието на Европската Монетарна Унија врз економската и монетарната интеграција. Анализирајќи

ги потенцијалните влијанија на ЕМУ врз социјалната заштита во генерални економски услови Бег и Некто истите ги опишуваат како реакција на двоен синџир (double chain reaction) со конфликтни последици. Графикон 1



Извор: (Begg and Nectoux, 1995: 290).

Конечно *новите меки методи* кои се негуваат претежно, но не и исклучиво на социјалното поле, можат исто така да влијаат врз насоката на националните реформи. Тие даваат широка насока (модернизација) на националните реформи без била каква санкција доколку нешто не се случи. Таа подразбира активна улога на националните законодавства и влади. Тоа може да се направи на доброволен начин преку активно вклучување и стратешка употреба на можноста (за легитимирање на политиките) понудена на ниво на ЕУ. (Pochet, 2006: 5).

Сепак за да се разгледа комплексноста на влијанието кое ЕУ или она под што многу автори подразбираат - европеизација на националните социјални политики, односно врз социјалните политики од Бизмарковиот (медитерански) модел, би било корисно уште еднаш да се акцентираат заедничките институционални карактеристики на моделот. Почен нив ги сврстува во 4 карактеристики и тоа:

1. Модел на пристап до социјалната заштита кој е заснован на работа/допринос; овие системи првенствено настојуваат да ги осигураат работниците кои се на плати преку исплата на допринос.
2. кориснички структури: претежно во кеш, засновани на трансфер; пропорционални; поврзани со заработката; изразени во услови на растечка стапка.
3. механизми за финансирање нечелно засновани на социјален допринос/финансирање преку платен список,
4. административните структури се пара-јавни, вклучуваат социјални партнери во раководењето на социјалното осигурување (Pochet, 2005: 8).

Во овој дел ќе разгледаме три различни домени во кои ЕУ има суштинско влијание врз Бизмарковите социјални држави: 1) можноста на европската монетарната унија да ги ограничи финансирањата на државата на благосостојба, 2) Европската стратегија за вработување и 3) местото на синдикатите на ниво на ЕУ.

#### 4.3.2. Влијанието на Европската Монетарна Унија и Пактот за стабилност.

ЕМУ се смета за аголен камен на економската политика на ЕУ, додека меѓузависноста на оваа агенција и реформите на државите на благосостојба во бизмарковите земји, Триче ги опишува на следниов начин *недоволен раст на производството – заедно со непосакуваните демографски трендови ја поткопува одржливоста на системите за социјална сигурност. Во многу земји овие системи вклучуваат релативно дарезливи мерки за членовите во однос на хендикепираноста на младите и уште посиромашни кохорти на граѓани. Токму затоа е широко признаено дека подобро функционирање на пазарите на труд, заедно со реформите на социјалната сигурност и заштита, и навременото комплетирање на единствен пазар на добра и услуги, вклучувајќи финансиски услуги, би било значително потребно за да ги подобри изгледите на евро зоната*”(Trichet, 2004).

Се смета исто така дека ЕМУ со својата политика во однос на социјалните проблеми земјите членки ги насочува на две прашања а) подесување на времето на промените или кога промените се случуваат на национално ниво и б) поделбата помеѓу промените на мерките, што го навело Дајсон да констатира неопходност од „разјаснување на врската помеѓу ЕМУ како материјален феномен, поврзан со промените на пазарите и во механизмите на политиката, и ЕМУ како дискурзивна (говорна) конструкција или зборување. Еден од начините за мерење на влијанието на ЕМУ е преку Бруто Домашниот Производ (БДП) додека како втора мерка се зема владиниот долг или јавниот дефицит. Во однос на БДП иако оваа мерка е поприлично насигурна, сепак од табелите поместени подолу можат да се забележат одредени трендови, како што е на пример изразеното влијание во однос на Португалија и на Шпанија.

Табела 4

Јавни Социјални издатоци								
Целокупни јавни социјални издатоци								
Во проценти од БДП								
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	1980/2001 1990/2001	
Австрија	22,5	24,1	24,1	26,6	26,0	26,0	пораст	пораст
Белгија	24,1	26,9	26,9	28,1	26,7	27,2	пораст	пораст
Чешка Република	m	m	17,0	18,9	20,3	20,1	пораст	пораст
Франција	21,1	26,6	26,6	29,2	28,3	28,5		
Германија	23,0	23,6	22,8	27,5	27,2	27,4	пораст	пораст
Грција	11,5	17,9	20,9	21,4	23,6	24,3	пораст	пораст
Италија	18,4	21,3	23,3	23,0	24,1	24,4	пораст	пораст
Холандија	26,9	27,3	27,6	25,6	21,8	21,8	намалување намал.	
Португалија	10,9	11,1	13,9	18,0	20,5	21,1	пораст	пораст
Шпанија	15,9	18,2	19,5	21,4	19,9	19,6	пораст	пораст

Извор: EUROSTAT

Шпанија е земјата во која е највидливо влијанието на Европскиот Дискурс. Но освен во овие две држави трендови на контраст можат да се забележат и во постарите Бизмаркови земји како што е остриот пад во Холандија – една од земјите на ОЕЦД каде што има

висок заеднички волонтерски приватен социјален издаток. Во спротивно постои пораст во Германија и Франција и помал раст во Белгија и Австрија.

Но доколку се погледнат показателите за владиниот долг односно јавните дефиците се добива следнава состојба:

Табела 5. Рамнотежа помеѓу јавните сметки (1990 – 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ЕУ (15 земји)							-4,2	-2,4	-1,6	-0,7	1	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
Белгија	-6,8	-7,4	-8	-7,3	-5	-4,3	-3,8	-2	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1
Чешка								-2,5	-5	-3,6	-3,7	-5,9	-6,8	-11,7	-3
Германија		-3	-2,5	-3,1	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Шпанија							-4,9	-3,2	-3	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
Франција	-2,1	-2,4	-4,2	-6	-5,5	-5,5	-4,1	-3	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7
Италија	-11,8	-11,7	-10,7	-10,3	-9,3	-7,6	-7,1	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3	-2,6	-2,9	-3
Холандија	-5,3	-2,7	-4,2	-2,8	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Австрија	-2,4	-2,9	-1,9	-4,2	-4,9	-5,6	-3,9	-1,8	-2,3	-2,2	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Португалија	-6,1	-8,1	-6	-8,9	-6,6	-4,5	-4	-3	-2,6	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9

Иако од овие табели сеуште не е јасно видливо влијанието на ЕМУ И пактот за стабилност можат да се забележат значителни разлики во поведението во однос на дефицитот кај две земји: Белгија и Шпанија. Во случајот на Белгија тоа е последица на огромниот владин долг, оддека пак кај Франција и Германија ЕМУ И ПС имат спротивен ефект во насока на поголем дефицит во однос на порано. Интрерсен е и случајот со Италија и Португалија кои радикално ги намалија нивните дефицити, но се сопреа на прагот од 3%. Иако ова значи пониска стапка во однос на претходното се уште е далеку од целта на Пактот за Стабилност проектиран на 0% , со што останаа само уште Холандија и Австрија да ги следат очекувањата изразени во прирачникот на Унијата, односно да го намалат дефицитот во добриот период за раст за време на проблематичните периоди. За разјаснувањето на овие трендови подолу е поместена уште една табела која ги комбинира Владините долгови како процент од БДП.

Табела 6.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ЕУ (15 земји)					66,4	70,8	72,6	71	68,9	67,9	64,1	63,3	62,7	64,3	64,7
Белгија	129,2	130,6	132,2	137,9	135,9	134	130,2	124,8	119,6	114,8	109,1	108	105,4	100	95,6
Чешка								12,2	12,9	13,4	18,2	27,2	30,7	38,3	37,4
Германија		40,4	42,9	46,9	49,3	57	59,8	61	60,9	61,2	60,2	59,4	60,9	64,2	66
Шпанија	43,6	44,3	46,8	59,4	61,1	63,9	68,1	66,6	64,4	63,1	61,1	57,8	55	51,4	48,9
Франција	35,1	35,8	39,6	45,3	48,4	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	56,8	57	59	63,9	65,6
Италија	97,2	100,8	108,1	118,7	124,8	124,3	123,1	120,5	116,7	115,5	111,2	110,7	108	106,3	105,8
Холандија	76,9	76,8	77,9	79,3	76,4	77,2	75,2	69,9	66,8	63,1	55,9	52,9	52,6	54,3	55,7
Австрија	56,1	56,1	55,8	60,5	63,4	67,9	67,6	63,8	64,2	66,5	67	67,1	66,7	65,4	65,2
Португалија	58,3	60,7	54,4	59,1	62,1	64,3	62,9	59,1	55	54,3	53,3	55,9	58,5	60,1	61,9

Од табелата може да се види дека Германија и Франција условија пораст на глобалниот долг од околу 30% од БДП за Франција и 26% за Германија. И покрај ова спротивно на она што често беше потенцирано, ЕМУ и ПС не ги присилуваат двете земји-членки да го намалат својот долг, напротив тие одаа со раст невиден дотогаш на годишен и кумулативен дефицит. Се смета дека без ЕМУ и ПС дефицитот би бил поголем. Но во минатото (пред 90тите) двете влади се бореа да го контролираат глобалниот дефицит што не е случај во 90тите. (Rochet, 2005: 10). Погледнато низ призмата на влијанието врз конкретни мерки на социјалната политика, односно утврдување на корелација помеѓу намалувањето на дефицитот и намалување на социјалната заштита, може да се забележи следново: Во случајот со дефицитот на Белгија, истиот не може да се поврзе со намалувањето на нивотот на издатоци за социјалната заштита. Дотолку повеќе што секоја влада почнувајќи од 90тите повтори дека намалувањето на буџетот ќе дозволи да се одржи првиот пензиски столб како јавен.

Во случајот со Германија и Франција постои степен на стабилност од околу 3% и раст на генералниот долг, придружен со раст на издатоците за социјална заштита. Останатите две држави (Италија и Португалија) демонстрираа нова рамнотежа од околу 3%. За споредување, издатоците нагло пораснаа во Португалија и значително во Италија. Во однос на Австрија не постои поврзаност помеѓу намалувањето на дефицитот и промената во социјалните издатоци.

Единствено во случајот со Холандија се потврди дека постои поврзаност помеѓу намалувањето на дефицитот и намалувањето на трошоците за држава на благосостојба.

Шпанија е во поинаква ситуација бидејќи намалувањето на долгот на беше придружен со раст во социјалните издатоци, и денес Шпанија троши помалку од Португалија и Грција (Pochet, 2005:10).

Овие податоци наведуваат на заклучок во кој тешко може да се лоцира врската или поврзаноста помеѓу трендовите во владините долгови и издатоците за социјална заштита, што не значи дека тие не постојат. Ваквите ефекти можат да варираат како на пример Параметриските реформи на пензиите кои имаат среднорочни и долгорочни ефекти (10-20 години). Се потенцира и дека земјите го зауздуваат ритмот на раст на издатоците. Пример за ваква земја според Ферера и Галмини е Италија (Ferrera and Gualmini).

И покрај сето ова се чини дека претежнуваат земјите кои побараа измена на правилата на ЕУ – каков што беше примерот со Франција и Германија, кои успеаа да избегнат неимплементирање на правилата без санкции. Се наведува случајот со Германија каде што била евидентна промената во ставот кон подршката на стабилизационото кредо од ентузијастот Кол до скептикот Шредер.

Треба да се одбележи дека новиот европски договор Новиот Пакт за Стабилност оставаше повеќе простор за радикални реформи. Се наведува податокот дека една страница од 15те од новиот Пакт за Стабилност биле посветени на пензиите и исклучоците за пензиските реформи. Поместувањето во насока на поголема застапеност на приватните пензии значи поскапување на буџетот краткорочно (либералните ортодоксни застапници сметаат дека ваквите реформи имаат позитивни резултати на среднорочен или долгорочен период).

За разлика од ваквите видувања неодамнешните студии на одредени автори како Дувал и Елмешков покажаа дека реформите се далеку побројни и поважни во интензитет. Тие анализираат 7 вакви домени во кои можат да се почувствуваат ефектите од реформите: 1) политики на активен пазар на труд, 2) даноци и допринеси за социјална заштита, 3) легислатива за заштита на вработените, 4) корист за невработените, 5) одредување на платите и индустриска релација, 6) флексибилно работно време и дополнителна работа и 7) старосни системи и рано пензионирање (Duval and Elmeskov 2005).

*Влијанието на Европската стратегија за вработување.* Основна цел на стратегијата е пораст на учеството на пазарот на труд и на стапката на вработеност (генерално, според род, според возраст). Се смета дека стапката од 70% вработеност има

посебен ефект врз Бизмарковите земји додека нивна цел не било вработување по секоја цена, туку поделба на добивката на производство (во корист на мажите работници) и обезбедување праведна (семејна) плата за хранителот на семејството (Pochet and Goetschy, 2000). Со ова се покажува дека Стратегијата за вработување е дел од поширок проект.

Мошне е тешко да се утврди потенцијалното влијание на ваквиот мек метод какво би требало да го има врз доброволното или неконтролирано влијание. Еден од начините за мерење на потенцијалното влијание на стратегијата се препораките на Европската Комисија. Овие препораки се највидливиот и најблискиот инструмент за надгледување со кој се очекува земјите-членки да одговорат во нивните конкретни акциски планови. Во продолжение ви е дадена табела се претставени препораките од 2003 како рамка со која Комисијата очекува национални имплементирање на Европската Стратегија за вработеност.

Табела 7. Препораки на Европската Комисија во однос на темите и земјите.

	Број на препораки	Родова Еднаквост	Задоволување на тродолг и активна старост	Доживотно учење	Создавање на исплата на работата	Заштита и активирање	Лоцирање на промена и промовирање на адаптивност	Услуги за испорака	Социјално партнерство	Создавање работни места	Регионална разлика	Хедикепирани луѓе
А	3	х	х	х								
Б	4		х		х	х					х	
Д	5	х		х	х	х	х					
ДК	3		х		х							х
Е	4	х					х	х			х	
ЕЛ	5	х		х	х		х	х				
Ф	4		х	х		х			х			
ФИН	3	х	х			х						
И	5		х	х			х	х		х		
ИРС	3	х		х						х		
Л	3	х	х	х								
ХО	3	х		х	х							
П	3	х		х								
С	3		хх			х						
ОК	4	х	х				х			х		
Вкупно	55	10	10	9	6	5	4	3	3	2	2	1

Извор: Совет на Европската Унија (2003)

Интересно темите објаснуват дека најголемиот број на препораки во 2003 не претставуваат активација или намалување на трошоците на трудот, туку во однос на родовата еднаквост (10 препораки) активно стареење (10 препораки) и доживотно учење (9). Овие показатели треба да се разгледаат внимателно бидејќи можат да насочат кон прашањето за разликите во исплатата, сегрегацијата во пристапот до вработување или недостаток на средства за детска грижа. Но ако се направи едно повторно и пречистено толкување на препораките на Комисијата во нејзиниот Извештај од 2003 за претходните три години (2000, 2001, и 2002) и истите се класификуваат според оваа номенклатура се добива следната табела:

Табела 8. Збир на препораки во периодот 2000 – 2003

	Број на препораки (200-2003)	Родова еднаквост	Задоволување на трудот и	Доживотно учење	Создавање на исплата	Заштита и активирање	Лоцирање на промена и	Услуги за испорака	Социјално партнерство	Создавање работни	Регионална разлика	Хедикепиран и луѓе	Статистика	Соработка/к оординација	Вработување во услуги на претприема
А	12	4	3	3	2										
Б	18		4	2	3	4					2			2	1
Д	20	3	3	3	4	4	1						1		1
ДК	10	2	2		4							2			
Е	18	4		2	1	1	3	3			2		1		1
ЕЛ	23	3	1	4	2	2	2	2	2				1	2	2
Ф	16		4	3	3	3	1		1						1
ФИН	12	4	3		3	2									
И	20	3	3	3	1	3	2	1		2				1	1
ИРС	11	4		4						1	1				1
Л	11	3	3	3	1				1						
ХО	9	1		1	5								2		
П	13	3		4			1		3						2
С	11	3	2		5							1			
ОК	16	5	1	2		3			4				1		
Вкупно	220	42	29	34	34	22	10	6	11	3	5	3	6	5	10

Општа е оценката дека се во четирите години се повториле трендовите од 2003. Беа испорачани 42 препораки за родова еднаквост, и само Белгија и Франција не добија вакви препораки. Следно по значење доаѓаат 34 препораки за образование и доживотно учење

(само Шведска, Данска и Финска не добија ниту една преорака) како и препораките за исплата на работата (единствено не добија ОК, Ирска и Португалија). Активното стареење со вкупно 29 препораки доаѓа на трето место (Португалија, Шпанија, Ирска и Холандија ги избегнаа обие препораки).

Заштитата и активацијата се напетто место со 22 препораки, и треба да се истакне дека во период од четири години немаше ниту една ваква препорака за Шведска, Португалија, Холандија, Луксембург, Ирска, Данска или Австрија. Ова потврдува дека вработеноста врши огромно влијание на целосната оценка на Стратегијата и ги погодува конкретни земји како што се: Германија, Белгија, Франција и Италија, но и Обединетото Кралство – земји кои во главно припаѓаат на Бизмарковиот модел со исклучок на ОК.

И на крајот осум земји добија препораки кои се однесуваат на приспособливоста и претприемаштвото (Pochet, 2006: 114 – 15).

Имајќи го предвид бројот на препораките на одредени земји како Грција (23), Италија (20) и Германија (20), Белгија и Шпанија (секоја по 18) се потврдува претпоставката дека генерално Јужните и Бизмаркови држави на благосостојба на одговараат на проекцијата зад која стои Европската Стратегија за Вработување, како еден од показателите на влијанието на Европската Унија врз националните социјални политики - во овој случај од Бизмарковиот модел.

#### *4.3.3 Влијанието на синдикатите во ЕУ.*

Како и во поголемиот случај досега, доста е тешко да се утврди вистинскиот опсег на влијание кое би можело да го имаат синдикатите врз социјалната политика, па сепак, нивната улога е највидлива во процесот на консултации. Најпрво треба да се истакне дека не постои потполна соработка помеѓу Бизмарковата држава на благосостојба со нео-корпоративистичката држава, што не значи дека улогата на синдикатите во создавањето на политиката и реформите за социјална заштита и сигурност е неважна. Познато е дека синдикатите имаат огромно влијание при креирањето на пензиските реформи на национално ниво, додека на ниво на унијата, тие иако не учествуваат директно Натали

(2005) укажува на податокот дека тие одржуваат редовни контакти со Бирото на Комитетот за Социјална заштита. Всушност како што прецизира авторот социјалните партнери биле поканети само двапати да учествуваат на пленарните седници на Комитетот. Ист е случајот и во однос на Советот за Социјални работи (Social Affairs Council), каде што на социјалните партнери најмногу што им било дозволено е изразување на своитевидувања пред средбата. Синдикатите вообичаено своето влијание го изразувале во стредбите пред пленарните заседанија на Советот обично во пролет. Ова неведува на констатацијата дека структурно пристапот на синдикатите до телата каде што се креира социјалната политика е далеку послаб од оној што го имаат на национално ниво во рамките на Бизмарковите земји. Тоа од друг страна го поставува прашањето за повратното влијание на телата и агенциите на ЕУ врз националното законодавство за социјална политика и улогата на синдикатите на национално ниво. Дали со обидите за устројување на заедничка социјална политика на наднационално ниво (ЕУ) се поткопува традиционалната улога на синдикатите како страна од социјалниот дијалог и преговарање.

Недвојбено е дека сите современи системи на социјална држава значајно еволуирале од иницијалните контури на Бизмарковиот и Беверицовиот модел. Едно од колосалните влијанија, кои значително ги изменија Бизмарковиот и Беверицовиот модел, е процесот на глобализација - поконкретно политичка и економска димензија. Освен глобализацијата важен импакт извршува и тенденцијата кон префрлување на дел од ингиренциите од социјалната свера на супранационалните тела, од калибарот на меѓународни и регионални организации (ЕУ пред се) кои одкорен ги менуваат досегашните престапи за социјалната држава. Како комплементарен процес на галопирачкиот тренд на економската глобализација и современите социјални стратегии се редизајнират со цел да бидат компатибилно со нео-либералната претприемачка логика. Иако ваквите стратегии содржат заеднички именител, идентификувана пред се во гореспоменатата нео-либерална ориентација социјално ориентираните стратегии на организациите како што се ЕУ и ILO, водат сериозна битка за превласт во однос на економско-стратегии на светската банка, ММФ и ОЕЦД. Социјалните стратегии ставаат посебен нагласок на развојот и унапредување на проблемите поврзани со семејните политики, детската грижа, негата за старите, изнемоштените и хендикепираните лица,

подобрувањето на квалитетот на живеење и слично. Додека Економско ориентираните стратегии претежно се насочени кон справување со проблемите кои се однесуваат на: доквалификација и вработување, унапредување на перформанците на пазарот на трудот, финансирањето на социјалните услуги, регулирање на трипартитните социјални договори, условите за пензионирање и слично. Превалентноста на социјалната односно економската компонента на ривалските стратегии, во огромен дел ќе ја детерминира иднината на социјалната држава, и перспективите за ползување и надградување на Бизмарковиот односно Беверидџовиот модел на социјалната држава.

## ЗАКЛУЧОК.

На крајот од целокупното истражување согласно извршените анализисе наметнува заклучокот дека според наше мислење иднината на социјалната држава - земајќи ги во предвид рецентните социјално економски и политичко културни трендови - е во комбинирањето на Бизмарковата и / или Беверицовата традиција на социјални држави со други идеолошки матрици, кои барем во дел содржат компатибилност. Овој став се темели врз уверувањето дека неолиберализмот како сепроткајувачки елемент на современите економски порцеси (глобализација) е незаобиколен во креирањето на секоја идна сериозна социјална политика. Затоа опстојуваме на мислењето дека Бизмарковата и Беверицовата традиција на социјални држави најдобро ќе биде претпознатлива во идните стратегии за социјална политика, доколку се усогласи со неолиберализмот.

Иако во трудот беа преставени неколку видови на класификации, од кои некои се однесуваат на класичната поделба на Бизмарковиот и Беверицовиот модел а некои посовремени класификации интегрираат по разгранета лепеза на социјални држави, сепак преовладува мислењето дека одредена иницијална форма на класификација е неопходна од методолошки причини. Односно многу е значајно таквата класификација да биде во состојба да обезбеди препознавање на контурите на држава заштитник во сите подрачја на дејствување на социјалната политика, одколку да прави регидни поделби на Бизмаркови и Беверицови социјални политики - политики кои со текот на времето имаат претрпено значителни трансформации и значително го имат изменето првобитниот облик.

Резултатите од досега изнесеното истражување, за степенот на влијание на бизмарковиот и беверицовиот пристап во процесот на креирање и реформирање на социјалните држави во Европа, укажуваат на постоење цврста константа во моделите на социјална држава или држава на благосостојба, преку кои се забележува влијанието на посочените модели. Влијанието на овие два пристапа или модели на социјална политика, не е ограничено само националното ниво - влијание на националната социјална политика -

туку Бизмарковиот модел поконкретно, може да се препознае и во дел од она, што последниве години се повеќе се заговара - глобалната социјална политика, односно заедничката политика за држава на благосостојба на земјите-членки на Европската Унија.

Следејќи ја еволуцијата на државата на благосостојба, како еден дел од социјалната политика, особено во последниве 60тина години, може да се констатира забележливиот тренд на пораст на издашноста, односно дарежливоста на социјалните политики, при што постои едно прогресивно движење на државата на благосостојба од држава-чувар кон држава-заштитник, чија општа задача е обезбедување на еднаквост на можностите, односно шансите. Улогата на Ото фон Бизмарк и Вилијам Бевериџ, во ваквиот раст на државата на благосостојба е огромна и се лоцира уште од крајот на XIX век (во случајот со Бизмарк) односно во средината на 40тите години на минатиот век (во случајот со Бевериџ). Но се чини дека карактеристиките и степенот на влијание на бизмарковата и бевериџовата социјална политика врз современите држави на благосостојба, најдобро можат да се претстават во споредбени прикази, односно класификации кои ги прават современите автори. Една од најпознатите класификации е онаа која системите на социјална политика ги дели според двајцата најзначајни дејци во областа на социјалната политика - Бизмарк и Бевериџ. Но иако ваквата дуална класификација претставува основа за секој посериозен пристап кон проблематиката на класификување на социјалните политики односно држави на благосостојба, таа е одамна напуштена и заменета со т.н. дводимензионални или слошени класификации. Во една од ваквите класификации, италијанскиот современ автор Џулијано Боноли ги надминува дотогашните слабости на едnodимензионалните класификации, при што нагласува дека кај авторите од Англо-Скандинавската провиниенција (односно класификациите правени според Бевериџовиот модел на социјална политика) преовладува квантитативната димензија, односно вниманието е насочено кон опсегот на мерки кои се предвидени со конкретната социјална политика, додека кај класификациите на континентално-европските автори (претежно инспирирани од бизмарковата традиција) посебно внимание се посветува на квалитетот - т.н. димензија на квалитет, при што најчесто се испушта опсегот на мерките и нивната големина. Иако постои сериозен проблем при идентификувањето на индикатор кој би ги мерел напоредно мерките на благосостојба во секоја држава, со комбинација на двете

димензии, Боноли понудува една сложена класификација на социјалните политики - држави на благосостојба, во кои ги комбинира пристапите на Бизмарк и Бевериц според целите кои настојуваат да ги постигнат. Односно држави на благосостојба чија примарна цел е одржување на доходите на вработените (Бизмарк) и превенција од сиромаштво (Бевериц). Помирливоста на индикаторите од двата взаемно спротивни модели на социјална политика, е можна преку т.н. субдимензии, кои мерат најразлични карактеристики на дадената програма за благосостојба: износот потрошен при утврдувањето на имотната состојба при стекнување право на пензија, висината на допринесите, рамната стапка на одданочување, бенефициите врз основа на висината на доходот и слично. На крајот како резултат од комплексната класификација, Боноли европските држави ги позиционира во четири групи (или во случајот на дијаграмот, во четири квадранти) при што го отфрла принципот на ригидност, и дозволува случаи на држави кои се на граница или социјални политики кои поседуваат преклопувачки карактеристики. Со ова Боноли сака да укаже на фактот дека со мали корекции во социјалната политика одредени држави можат да се придвижат во друга група на држави, со што станува непостојана границата која ги делеше државите на благосостојба на бизмаркови и беверицови. Но треба да се нагласи дека иако класификацијата на Боноли претставува една флексибилна рамка за позиционирање на различните политики на благосостојба, сепак и кај него, како и кај редица други автори забележлива е тенденцијата за географско групирање на државите. Така тој во својата класификација во една група ги става скандинавските земји (Шведска, Данска, Финска и Норвешка) додека во друга земјите од континентална Европа - Западна Европа (Холандија, Франција, Белгија, Луксембург и Германија - типични бизмаркови претставници), во трета земјите од островот (О Кралство и Ирска - типични беверицови претставници) и во последна група земји ги става јужноевропските држави (Италија, Шпанија, Грција Португалија, но и Швајцарија како единствен пример кој отстапува од географскиот принцип на групирање). Во однос на мерките или критериумите на дводимензионалната класификација, ова групирање изразува иделно-типска репликација и осовременување на некои од постарите класификации (како оние на Еспинг-Андерсен, Титмус, Абрахамсон и сл.), па така на пример издаточните држави на благосостојба (или Беверицови држави) кои со своите мерки на благосостојба го покриваат целокупното население, оформуваат две подгрупи -

група на држави кои обезбедуваат високи издатоци за социјално осигурување, и група на држави кои имаат ниско ниво на заштита, но кои исто како и другите обезбедуваат социјална заштита за целото население; додека т.н. земји-потрошувачи, (од бизмарков вид) исто така се делат на две подгрупи: во една се државите од типот на Франција и Германија како големи потрошувачи, чии мерки го опфаќаат само населението кое е во работен однос и група на земји кои се мали потрошувачи (претежно јужноевропските држави).

Кога веќе беа спомнати некои од постарите класификации на државите на благосостојба, а кои на директен или индиректен начин влијаеле врз создавањето на современите димензионални класификации (како на пример на Боноли), во трудот беа претставени и класификациите на Ричард Титмус кој разликува три вида на држави на благосостојба: резидуална, индустриска и институционално-редистрибутивна; потоа мошне влијателната класификација на Госта Еспинг Андерсен, кој државите на благосостојба ги дели на три групи, а клучен критериум при класификацијата му е т.н. процес на декомодификација. Според овој автор постојат: социјалдемократски, конзервативно-корпоративистички и либерални држави на благосостојба, при што во процесот на именување на групите се забележува огромното идеолошко влијание. Следна класификација која беше разгледана беше онаа на бразилскиот автор Маурицио Ферера или модел на осигурана свота, кај кого се разликуваат: професионални и универзални држави на благосостојба (според критериумот на покриеност на населението - според професионалната одредница, односно социјални држави кои ги опфаќаат сите). Сепак ваквата идеално-типска поделба на две поголеми групи на Ферера му се чини премногу крута, па затоа воведува уште една интервенирачка варијабла, па така сега веќе разликува чисти и мешани држави на благосостојба во рамките на секоја од групите.

Во однос на земјите од континентална Европа или државите со бизмаркова социјална политика карактеристично е дека минале низ најмалку два бранови на реформи. Во овие земји пензиските системи го избегнаа проблемот со двојното исплаќање, од едноставна причина што пензискиот систем е под државна капа. Но и овие системи подлегнаа на неколку искушенија, особено во однос на институциите на социјалната

држава - држава на благосостојба, како што е примерот со влијанието на синдикатите како една од страните на трипартитниот договор, проблемите поврзани со демографските промени, високите даноци и сл. Одржливоста на бизмарковите пензиски системи покрај посочените предизвици се должи на еластичноста која ја содржи т.н. фазен период. Се смета дека реформите на пензискиот систем на бизмарковите социјални држави поминале низ четири фази со што успешно се трансформирал во ситем кој сега се потпира на повеќе столбови (воведени се етапно и приватни пензиски фондови). Но овие реформи беа остварливи дури на почетокот на овој век, и содржат четири карактеристики кои најрелјефно се отсликуваат на случајот со двете најрепрезентативни држави на благосостојба од бизмарков тип - Германија и Франција. *Прво* пензискиот систем заснован на меѓугенерациски трансфери почива на скоро ексклузивноста на *pay-as-you-go* пензиите, што значи дека овие држави на благосостојба се особено чувствителни на демографските нерамнотежи. *Второ*, овие земји споделуваат многу ниска ефективна возраст на пензионирање, која е делумно резултат на политичките одлуки донесени во 1980тите. *Трето* овие земји споделуваат една од најниските стапки на вработеност меѓу традиционалните земји на OECD посебно за постари работници. И *конечно* Германија и Франција се меѓу најбрзо старечките земји во западна Европа. Воочените дисфункционалности кои ги следеа реформите во пензискиот систем во Германија беа надминувани преку т.н. механизам за автоматско регулирање, со чија помош стапката на допринеси (работодавач/работник) етапно растеше од 14% во 1960 до 20,3% во 1989 г. Реформите на пензискиот систем од 1992 год., во Германија беа претставени како парадигма на вториот бран на пензиски реформи во бизмарковите држави на благосостојба и беше воочено сленово: пораст на федералните субвенции, воведување на постојано одбивање од приходите за пензии, побарано пред стандардната возраст на пензионирање, постепено воведување на субвенции за рано пензионирање (до 2012) и поместување на методот на индексирање од бруто во нето плати. Очекуваните резултати од овие реформи во Германија биле намалување за околу 10 проценти во стапката на допринесите потребни за финансирање на шемата. И покрај овие реформи резултатите покажаа дека тие не се доволни, особено ако се земе предвид обединувањето на двете Германи и воведувањето на единствената валута. Исто така се смета дека значаен импулс на вториот бран реформи дал и процесот на глобализација и нус продуктот на овој процес - продорот на

либералните идеи во социјалната политика, што обусловило појава на т.н. штедење за својата пензија и неопходност од повеќе столбовен пензиски систем. Треба да се одбележи дека и покрај сите овие промени, пензискиот систем во бизмарковите држави на благосостојба (конкретно во Германија) останува предмет на сериозни политички дебати до денес.

Што се однесува до креирањето и реформирањето на здравствената политика во државите на благосостојба од бизмарков тип - т.н. систем за *здравствено осигурување*, карактеристично е што претставува мешен тип на здравствена заштита во која се комбинираат приватната и јавната иницијатива. Како таков тој може да се претстави преку следниве четири димензии и тоа: правила на пристап, видови на бенефиции, финансирање и управувачки аранжмани. Мешаниот карактер на здравствената заштита во бизмарковите држави на благосостојба, условува појава на т.н. „медицински номадизам“ кој им обезбедува слобода на пациентите во избирањето на доктор, со што воедно го одржува компетитивниот карактер на битката за пациенти кај докторите. За разлика од здравствениот систем кај беверицовите земји, во континентално-европските држави, пред се Германија и Франција здравственото осигурување не е универзално (ги покрива само работодавците и работниците) и има децентрализирана организација и управување. Во однос на финансирањето на медицинските услуги, треба да се одбележи дека најголемиот дел од трошоците за здравствената заштита, во овие земји одат за сериозните заболувања, додека помалку сериозните се во надлежност на локалните здравствени институции и се поефтини. Системите за здравствена заштита (во Бизмарковите земји) долго време се финансираа преку допринеси од платите (пример Германија каде допринесите во 2005 год., изнесуваат 14% од доходот) при што износот се дели на половина, пола уплатува работникот пола работодавачот. Во системите за здравствена заштита, амбулатната здравствена грижа се финансира *а постериори*, значи прво се обавува третамнот, додека тоталната сума која е потрошена зависи од активноста на докторот. Ваквиот начин на финансирање не дозволува да се контролира нивото на здравствените издатоци. Во Франција и Германија како најпознати Бизмаркови претставници на овој систем, и во кои доминира либералната практика на медицина во амбулантниот сектор, голем број на доктори се платени врз база на хонорар за услугата во амбулантниот сектор. Во однос на

организацијата и регулирањето, овие системи на здравствена заштита ги менаџираат локалните власти, и во најголем број случаи претпоставува своевидно *преговарање* помеѓу менаџерите на фондовите за здравствена заштита и претставници на медицинските професионалци. Таков е случајот со Германија каде што релативно добро обединетите синдикати кои ги претставуваат интересите на германските доктори, регионалната унија на докторите (која ги претставува, преговара за буџетот и ги исплаќа) ја обезбедуваат автономијата и принципот на самоуправување од страна на менаџментот, со што трудот го оспособува германскиот систем да функционира врз основа на постојано преговарање. Во Франција преговорите помеѓу фондовите на болните и синдикатите на докторите се грижат за исплатите на хонорарите, но сепак се повеќе и повеќе контролирани од државата.

Постојат две одлики кои ја карактеризираат грижата за старите и болните лица и детската заштита, во системите на социјална заштита според бизмарковиот модел: преферирање на доцно пензионирање и мерки за поддршка на наталитетот. Во однос на првата мерка, рецентните показатели за релативната виталност и здравје на повозрасните работници во овие земји условуваат размислувања на дел од владите, во насока на поместување на горната граница за пензионирање до 70 години во блиска иднина. Во однос на политиките кон семејството, генерална е оценката дека скоро сите европски влади водат пронаталитетна политика со привилегии и олеснувања, за семејствата кои се одлучуваат на трето дете и нецелосните семејства (претежно со самохрани мајки). Според класификациите на политиките кон семејството и детската заштита, поголемиот дел од земјите од континентална Европа, пред сè Франција како еден од најизразитите претставници на бизмарковата традиција, практикуваат т.н. семејна политика од глобален вид која ја карактеризираат огромниот опсег на социјалната заштита во однос на сите аспекти на семејниот живот, а најмногу во однос на помошта кон децата кои се во образовниот процес. Со ваквите мерки се зафатени сите семејства и забележливи се алокации на средствата за одржување на семејството кои во одредени случаи ги засегаат и татковците во вид на алиментации. Еден друг вид на помош која ја добиваат семејствата се состои во плаќање на станарината, додека пронаталитетните политики ги опфаќаат семејствата кои планираат деца, и за нив се предвидени семејни прогресивни алокации во

функција на бројот на деца преку бројни финансиски олеснувања. Иако генерално спаѓа во истата група на држави со слична социјална политика (онаа инспирирана од Бизмарк) Германија спроведува малку поразлична семејна политика т.н. тесно ограничена семејна политика која за основен субјект ја смета индивидуата, а не семејството.

Во основа постојат два системи според кои се регулира грижата на државата кон старите лица (пензии): контрибутивен и неконтрибутивен. Првиот се темели на придонеси и висината на пензијата зависи од придонесите на корисникот за време на неговиот работен век, додека вториот е универзален. Во првиот вид односно контрибутивен систем на пензии можат да се разликуваат два подвиди, и тоа во зависност од бројот на фондовите постојат системи кои обезбедуваат основни пензии, и системи кои овозможуваат дополнителни пензии врз основа на доброволна одлука за зголемување на придонесите за време на работниот век. Преку моделот на основните пензии, државата интервенира на два начини во организирањето на пензискиот систем: преку доделување на помош за лицата кое повеќе не е работоспособно, и второ преку помагање на активниот вработен да може да се обезбеди за старите денови. Од земјите на бизмарковиот модел ваквиот начин на уредување на пензискиот систем прва го употребила Германија преку закон кој потекнува уште од бизмарково време 1889, додека Франција ваков закон донела во 1910 година. Во рамките на пензиските системи кои овозможуваат дополнителна пензија постојат исто така две подгрупи во зависност од агенцијата која ги менаџира ваквите дополнителни фондови. Во првата група спаѓаат земји во кои претпријатијата ги организираат додатните пензии, додека другата група додатните пензии ги регулираат на посеопфатна основа (државата или слично). Оваа интервенирачка варијабла, која ги дели пензиските системи во бизмарковите држави на благосостојба според начинот на финансирање, истакнува неколку карактеристики на двата вида. Во оние пензиски режими во кои доминира поширока рамка на финансирање и согласно со тоа потребен е значително подолг период за акумулирање на средствата во фондовите, режимот исклучиво зависи од односите меѓу котизантите и корисниците, додека во режимите на претпријатијата самиот сопственик или капиталист го осигурува функционирањето на режимот или преку пласирање на капиталот од страна на претпријатието или преку одредена осигурителна компанија.

Првобитниот модел на социјалното осигурување според моделот Бевериџ е значително понов во однос на Бизмакровиот, и во одредени аспекти претставува негова надоградба. Појавен во средината на воените 40ти од минатиот век, моделот на социјално осигурување според Бевериџ бил постулиран на три принципи: рамнотежа на минатото и иднината, интеграција на планот на социјално осигурување во поширока рамка и соработка меѓу државата и индивидуата. Пред конечното отелотворување на Бевериџ моделот, основни актери или социјални агенти на системот за социјалното осигурување во В Британија биле државата, доброволните здриженија и семејството. Може да се каже дека во значителна мера целокупниот развој на социјалното осигурување, бил пропратен со битката околу превласта меѓу овие три агента. Се смета дека во целиот овој период, улогата на доброволните здруженија - особено синдикатите била огромна. Се до конечната доминација на државата во социјалното осигурување – прво преку владината интервенција во провизиите за старосна пензија во 1908, а потоа и во социјалното осигурување во 1911 – улогата на државата растела, а онаа на доброволниот сектор се намалувала, со што на крајот темелно бил заменет односот на партнерство помеѓу овие два сектора. Вреден за одбележување е и проектот на Елизабет Макадам од 1934 година, кога започнало да се заговара своевидна „нова филантропија” со која било предвидено да се замени партнерскиот однос меѓу двата сектора, со што сега доброволниот сектор иако на извесен начин, апсорбиран во јавните служби, би претставувал влијателен и дополнителен сектор на истите. Следната голема промена бил планот на Лордот Вилијам Бевериџ од 1942 година, со кој се инсистирало на ставот дека, доброто општество (и социјалната држава) ќе се заснова(ат) единствено на чувството на луѓето за должност и спремност да служат во полза на заедничкото добро. Постојат три претпоставки или столба врз кои се постулира системот на Бевериџ: семејните додатоци, националниот здравствен систем и потполна вработеност. Втемелени врз Кејнзијанските политики, во Британија по војната биле воведени неколку мерки, со кои се оформил конечниот облик на системот за социјална политика според Бевериџ. Во 1946 г. бил донесен Актот за Национално осигурување кој ја имплементирал Бевериџовата шема за социјално осигурување. Актот за Национални Здравствени Услуги и во 1948 г. Актот за Национална помош кој го укинал Законот на Сиромашните, и за сметка на тоа обезбедувал мерки за

служби на благосостојба како и Детскиот Акт. Сите овие мерки стапиле во сила на 7 Јуни 1948.

При утврдувањето процесот на креирањето и реформата на пензиските системи во Беверицовите социјални држави, во трудот беа претставени реформите во неколку јужноамерикански држави (Перу, Аргентина, Уругва и Боливија)<sup>17</sup>. Процесот на приватизација на пензиските фондови - иако во одредени случаи следен со сериозни политички кризи - во овие земји беше прикажан како најизразена парадигма на приватизираните пензиски фондови, како една од суштинските карактеристики на Беверицовата социјална политика и држава на благосостојба. Беа прикажани неколку модели на приватизација на пензиските фондови и тоа: **заменскиот модел** кој подразбирал напуштање на поранешниот јавен систем и потполна замена со приватно управуван IFF систем пример за ова се Чиле, Боливија, Ел Салвадор и Мексико; **комбинираниот модел** кој сугерирал новосоздадената IFF компонента да го надополнува реформираните јавен систем, пример за ваков модел се Аргентина, Уругвај и Костарика, додека воведувањето на приватните IFF шеми како алтернатива на јавниот пензиски систем резултирало со **постоење на два конкурентски пензиски системи** како што било случај во Перу и Колумбија. Како заеднички карактеристики на процесот на приватизација на пензиските системи во државите на благосостојба според Бевериц се наведуваат: постоењето на сериозна и харизматична политичка фигура која е реформски ориентирана, како институционални носители на оваа реформа најчесто се појавуваат Министерствата за економија и финансии во кои несомнено биле ангажирани неолиберални економисти, исто така значајна е и поддршката од меѓународни организации какви што се Светската банка и ММФ но и одредени локални интересни групи и финансискиот сектор. Покрај овие карактеристики, треба да се земат предвид уште неколку дополнителни фактори како што се сопственичките односи, процесот на стареење на населението и сл. Во одредени случаи, пензиската приватизација била предлагана и како мерка на макроекономска стабилност која би водела до раст на сопственоста.

---

<sup>17</sup> Иако само едно легитимно наврќање на насловот на трудот може да предизвика кај сериозните критичари збунетост и недоумица околу третирањето на реформите на пензискиот систем во земји кои се надвор од истражувачкиот интерес (Европа), парадигматичноста на реформите во пензискиот систем во овие јужноамерикански земји, овозможуваше најдетален приказ на реформите на социјалната политика според Бевериц, и од таа причина тие беа претставени во трудот.

Еволуцијата на процесот на здравствена заштита во земјите од Беверицовата социјална политика беше портретиран преку претставувањето на здравствената заштита во В Британија, како типичен егземплар. Оваа еволуција на случајот со В Британија беше секвенцирана во три периоди и тоа: период на централизирана контрола (1945-1989) период на маркетингизација (1989-1997) и период на третиот пат (1997- 2002). Имајќи ја предвид основната карактеристика на Беверицовата социјална политика, а тоа е дека здравствената заштита е бесплатна со интенција да го покрие целокупното население, првиот период од развојот на овој сектор се движел, од постоењето на околу 800 административни здравствени единици, кои почивале на трипартитна основа: болничка нега, извршни совети и локални здравствени служби кое било присутно до 70тите години со мали и незначителни промени, преку новината која ја претставувале хоспициите воведени во 1967 година, па се до 1974 г. кога се случило повлекување односно згаснување на околу 700 болнички совети, управувачки одбори и извршни собранија, кои биле дел од националната здравствена служба. Нив ги замениле 14 регионални здравствени канцеларии 90 месни здравствени канцеларии и 200 жупаниски управни тимови кои ги надгледувало здравственото собрание на заедницата. Принципите на консензуалното управување биле испреплетени со нагласок на стратешкото планирање на здравствените потреби на населението. Била нагласена потребата од развивање на интегрален систем на здравствена заштита со акцент на координацијата помеѓу секторот на примарна здравствена грижа, болничкиот сектор и движењето на хоспициите. Во 1984 е основана национална координациска организација *Помош на хоспициите* која меѓу другото имала задача да врши притисок на владата. Периодот на маркетингизација 1989 – 1997 се карактеризирал со потполна еднаквост на доброволните хоспиции со Националната здравствена служба, во издвојувањето на државни средства од страна на владата. Во периодот на Третиот пат 1997 – 2002 преку реформата на здравствениот сектор, биле посочени шест принципи кои го сочинувале Новиот Здравствен Систем: Преуредување на националната здравствена служба како исклучиво национална служба.

Настојувањето здравствената грижа да се направи локална одговорност во рамките на националниот стандард, Развивање на партнерства на националната здравствена служба посебно со локалните власти, Ригорозен пристап и намалување на бирократијата,

зголемување на ефикасноста, Насочување на квалитетот на грижата и промовирање на совршенство и Враќање на довербата на јавноста во националната здравствена служба.

Беше потврдено дека Социјалната заштита во Велика Британија опфаќа голем број на ингеренции на разновидните институции и установи кои се под нејзино управување, а целиот систем се темели на задолжителни котизации и неконтрибутивни мерки. Националниот систем на допринеси со закон во 1998 година бил реформиран во насока на зголемување на мотивите за работење, иницирање на нови работни места и олеснување во раководењето со социјалните котизации од страна на работодавецот. Принципите на еднаквост на шансите ја претставуваа сржта на модернизација на системот на социјално осигурување, со цел да се адаптира државата на благосостојба на реалностите на 21 век. Во Јуни 1999 година на сила стапил новиот систем за социјално осигурување наречен ONE, кој подразбирал назначување на еден советник на еден работоспособен корисник. Целта на овој чекор била работникот-осигуреник да добие поголема автономија, како и доколку е изводливо да најде вработување. Овој систем како што видовме, постигнал големи резултати, а индикатор за таквата ефикасност е податокот дека Велика Британија во 2005 година била држава со најмала стапка на невработеност меѓу големите членки на ЕУ.

Расправите за иднината на социјалната политика и според тоа влијанието на Бизмарковиот и Беверидовиот модел врз она што се почесто се заговара - глобална социјална политика - зависат во многу нешта, од кои најзначајни, најмасивни и воедно комплементарни се процесите на глобализацијата и европеизацијата. Разработувајќи ги политичките и економските димензии на процесот глобализација и нивното влијание врз социјалните политики, беше утврдено дека појавата на мултинационализмот и надминувањето на националните граници како *locus* на трговијата, економската глобализација предизвикува редица нус појави кои сериозно ги загрижуваат планерите на социјалната политика. Меѓу најразорните спорадични ефекти беа спомнати патолошката стапка на писменост, висока смртност на доенчињата, недостаток на храна и животна надеж, зголемување на болестите и сл. Острите критики кои редица автори ги упатуваат кон дехуманизирачките услови кои ги создаваат мултунационалните компании како

главни носители на економската глобализација, одат дотаму што некои тврдат дека тие имаат големо влијание и врз суверенитетот на демократските власти, а со тоа меѓу другото и на државните политики за заштита на трудот и невработеноста. Релокацијата на мултинационалните компании во земјите во развој, значи дислокација во места каде работната рака е ефтина, во таквите земји постои изразена даночна евазија а високата стапка на невработеност ги спречува владите да спроведат поригорозни политики на заштита на трудот, поради реалната страв од губење и на оние малку странски инвестиции. Редица критичари на глобализацијата особено ја истакнаа негативната улога на меѓународните организации кои латентно создаваат т.н. *должничка криза* чија главна цел е одржување на лекција на сиромашните и држави во развој „да се заслабнат, да се заплашат и со тоа да се потчинат на диктатот на моќните држави на индустриски развиениот север”. Но феноменот на економската глобализација е двостран, па така поседува и позитивни придобивки какви што се зголемувањето на дијапазонот и степенот на трговија и размена, при што финансиската отвореност на економиите влијае и врз креирањето на социјалните политики, и условува поексетзивен и полидимензионален пристап. Во однос на политичката глобализација, беше нагласено дека постои систем на повратна спрега помеѓу економската и политичката глобализација, во кој политичката глобализација служи како рамка во која се одвива експанзијата на неолибералната содржина на пазарот. Основни агенти на процесот на политичка глобализација се меѓународните организации чија основна цел претставува обединувањето со цел стандардизација и униформност во делотворното постапување по проблемите од суштинска важност на современото општествено живеење. Ваквото обединување доведува до два спротивни ефекта: ослабување на државите (преку се помалата можност за интервенција во националните фискални, монетарни и социјални политики), но и можност за зајакнување на државите (преку можноста за користење на правните, техничките, финансиските и советодавните ресурси кои ги овозможуваат меѓународните организации).

Беше истакната исто така и рецентната усилба за постулирање на теоретските основи на она што се нарекува глобална социјална политика во услови на посериозно влијание на процесите на глобализација и европска интеграција и унификација. Како парадигма беше посочен обидот на Дикон кој глобалната социјална политика ја

претпостави на три основни детерминанти и тоа: глобална социјална редистрибуција, глобална социјална регулација и глобална социјална заштита.

Од посериозните меѓународни организации кои како значајни актери на глобализацијата и европеизацијата, а кои воедно вршат сериозно влијание врз оформувањето на современата социјална политика, беа разгледани позициите, функциите и делокругот на Советот на Европа, Организацијата за Економска Соработка и Развој, Меѓународната Организација на Трудот, Светската банка, Меѓународниот Монетарен Фонд и Европската Унија со посебен осврт на влијанието кое последнава регионална меѓународна организација го врши врз реформирањето на социјалните политики. Од наведеното можеше да се утврди дека иако заедничката социјална политика на ЕУ е далеку послаба од националните социјални политики на земјите-членки на унијата, тоа не значи дека влијанието на ЕУ врз социјалните политики е намалено. Нејзиното влијание е особено видливо во реформата на социјалните политики на мединитеранските земји (или како што во овој случај беа нарекувани - социјални политики според бизмарковата традиција) имајќи го предвид асиметричниот карактер на интеграцијата во унијата. Постојат четири основни агенти односно медиуми за влијание на ЕУ во социјалните политики на земјите од бизмарковата традиција, и тоа позитивното *тврдо* право, одлуките на Европскиот суд за правда, процесите на економска и монетарна интеграција и *мекото* право. Во однос на влијанието на одлуките на Европскиот Суд за правда беше потенцирано, дека дури една третина од одлуките на Судот се однесуваат на слободното движење на работниците, социјалната сигурност на мигрантите-работници од трети земји во ЕУ, заштита на работниците и еднаков третман. Огромното влијание на овие одлуки врз социјалните политики, ги прави државите полусуверени, а различните влијанија беа класификувани во неколку групи: 1) национална контрола врз корисниците, 2) просторната контрола над потрошувачката, 3) ексклузивноста на осигураната свота на национална територија, 4) контролата на пристапот до статусот на корисник произведувач и 5) контролата над административниот случај на судска одлука. Значајно влијание врз социјалните политики, како што беше посочено, извршуваат и економските и конкурентни политики на ЕУ како и монетарната унија. Конечно постои влијание и на т.н. *нови меки методи* кои се негуваат претежно, но не и исклучиво на социјалното поле, и кои можат исто така да влијаат врз насоката на националните реформи. Тие даваат широка насока (модернизација) на

националните реформи без била каква санкција доколку нешто не се случи. Влијанието на ЕУ врз социјалните политики (конкретно во бизмарковите земји) во земјите членки беше утврдено дека се врши и преку Монетарната Унија, Европската стратегија за вработување и преку синдикатите.

Како квинтесенција на резултатите од истражувањето, може да се забележи дека и покрај се помасивните и галопирачки реформи на поедини делови или аспекти на социјалната политика (пензиски ситем, здравствена заштита, заштита за стари луѓе и детска заштита и сл.) а кои се прават во правец на постулирање на една сериозна и истрајна глобална социјална политика, влијанието на Бизмарковиот и Беверицовиот пристап во процесот на креирање и реформирање на социјална политика е огромно, при што ниту социо-економските услови, културните традиции или политичките вредности во конкретните европски држави не можат да го намалат ваквото влијание. Овие меѓусебни разлики на европските држави на благосостојба не се доволни за да условат некое посериозно подвојување или престојување на веќе традиционално позиционирани или групирани земји кои припаѓаат на една од двете фундаментални традиции во социјалната политика - оние на Ото фон Бизмарк и Вилијам Беверидџ. Додека пак задржувањето на бизмарковата и беверидџовата константа во современите социјалните политики сериозно го поткопува влијанието на меѓународните организации, кои денес се сметаат за едни од најзначајните фактори на глобализацијата и европеизацијата. Иако денес егзекутивноста на единствената и заденичка социјална политика на Европската Унија е во зародиш и недоволно препознатлива, сосема е извесно дека социјалната политика на тлото на Европа во иднина ќе биде креирана во оваа меѓународна регионална организации. Овој процес несомнено ќе предизвикува возбудливо и мошне интересно следење кај секој сериозен истражувач на оваа проблематика, особено имајќи ја предвид комплексноста на помирувањето на особеностите на социјалните политики на државите кои припаѓаат на посочените традиции, и на оние кои не спаѓаат во ниту една од нив (пример јужноевропските држави, Швајцарија, земјите од Скандинавија) а во иднина би требало да бидат дел од единствена социјална политика во Европската Унија.

Во однос на иднината на социјалната држава во Република Македонија и нејзиното позиционирање во една од доминантните традиции на социјална држава (Бизмарк и Бевериг), сметаме дека таквото ригидно вклопување е непродуктивно. Република Македонија односно нејзината социјална политика неможе да биде означено како типичен претставник на Бизмарковата или Бевериговата традиција поради редица причини. Прво иако според уставот Република Македонија *inter alia* е социјална држава таа не е типичен Бизмарков претставник затоа што современите текови на економскиот и деловно однесување налагаат посериозна улога на приватната иницијатива во креирањето на социјалната политика. Тоа е најеклатантно видно во неодамнешното воведување на вториот и третиот столб на пензиско осигурување. Второ од друга страна Република Македонија неможе да се вброи во редот на типични претставници на Бевериговата социјални држави затоа што поради полувековната традиција на социјалистичко уредување на општеството, чии што солидаристички и рамнотежувачки особености сериозно се чувствуваат и денес во форма на инхибирање и неспремност за претприемачко поставување кон проблемите од социјалната сфера. Трето современата социјална политика во Македонија огромен простор посфетува на финансирањето, што од друга страна кај неа можат да се препознават елементи на Еспинг Андесеновиот модел на социјална држава.

Дослук со рецентните усилби за аспирациите за Евроатланските интеграции на Република Македонија, се чини за потребно да го изразиме и нашиот став за стандардизацијата и имплементацијата на социјалното законодавство. По однос на ова проблематика нашето најдлабоко уверување е дека наспроти останатите области (аграрна политика, увоз извоз политика на производство, претприемаштво и слично) не треба значително да се менува, затоа што во себе веќе ги интегрира добрите искуства од земјите членки на ЕУ<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Иако од само едно видување на работите, може лесно да се добије впечаток дека ситуацијата со социјалните проблеми во земјата е незадоволителна, и дека успешното имплементирање на солидното законодавство не оди баш најдобро, тоа не треба да означува лошо социјално законодавство. Поентата на ваквото истакнување на компатибилност на македонското социјално законодавство со она на земјите членки на ЕУ е „да не се фрла бебето со валканата вода,“.

## БИБЛИОГРАФИЈА

- Abrahamson P.(1991): “Welfare and poverty in the Europe of the 1990s: social progress or social dumping?”, *International Journal of Health Services*, 21: 2, 237–64. цитирано во Bonoli G (1997)
- Abrahamson P. (2000): Proizvodnja modela socijalne politike, *Revija za socijalnu politiku, Svezak 7, Br. 1*
- Alber J. (1986): Germany, во P. Flora (ed.), *Growth to Limits*, European University Institute, Florence. цитирано во Bonoli, G.(1997)
- Baldwin P.(1990), *The politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge. цитирано во Bonoli, G.(1997)
- Begg, I. and Nectoux, F. (1995), “Social Protection and Economic Union”, *Journal of European Social Policy, Vol.5, No.4*, pp.285-302. наведено во Pochet Ph. (2006)
- Бек У. (2003): Што е глобализација? Прев. Неда Бакевска, Тера Магика, Скопје
- Berghman, J. (1997.) Can the idea of benchmarking be applied to social protection?, *Bulletin Luxembourgois des Questions Sociales* 4:119–129. цитирано во Abrahamson (2000)
- Bislev, S. and Hansen, H. (1990.) The Nordic welfare states and the European single market, in: Lyck, L. (ed.) *The Nordic Countries in the Internal market of the EC* . Copenhagen: Handelshojskolens Forlag.
- Bonoli G (1997): Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, *Journal of Social Policy* 26, 3 p. 351 - 372 Cambridge University Press, Cambridge
- Bonoli G & Palier B (2006) Comparing old age insurance reforms in Bismarckian welfare Systems, Текст подготвен за презентација на работилницата “Долго збогување со Бизмарк? Политиките на реформите на државата на благосостојба во Континентална Европа”(“A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe) Mindade de Gunzburg Centre for European Studies, Harvard University 16/17 June
- Bosco, A. (2000), “Toward a Rethinking of the National Systems of Social Protections? Observations on the Recent Jurisprudence of the Court of Justice”, *European Problems*, No.7, Groupement d’études et de recherches Notre Europe, July 2000, (<http://www.notreeurope.asso.fr>). цитирано во Pochet Ph. (2006)
- Castles F. (1982): *The Impact of Parties*, Sage, London. цитирано во Bonoli (1997)

- Chassard S. and Quentin O.(1992): Social protection in the European Community: towards a convergence of policies, во *International Social Security Review*, 45: 1–2, 91–108. цитирано во Bonoli G (1997)
- Chossudovsky M (1997): The Globalisation of Poverty
- Clark D, Seymour J, Wright M (2002) POLICY FACTORS SHAPING PALLIATIVE CARE IN THE UK Academic Palliative Medicine Unit, University of Sheffield Sheffield, UK
- Cochrane A. (1993): ‘Comparative approaches and social policy’, in A. Cochrane and J. Clarke (eds.), *Comparing Welfare States. Britain in International Context*, Sage/Open University, London/Milton Keynes.
- Deacon B. (1998): Globalism and Social Policy: The Research and Policy Agenda, paper presented at the first GASPP, Seminar on Global Social Policy, Kellokoski, Finland цитирано во Геровска (2001).
- Duval, R. and Elmeskov, J. (2005), “The Effects of EMU on Structural Reforms in Labor and Product Markets“, OECD Economics Department Working Papers, No.438, OECD Economics. цитирано во Pochet Ph. (2006)
- Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism, Polity Press, Cambridge
- Esping-Andersen, G. (1996): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* . London: Sage.
- Esping-Andersen G. (2006): Socijalna država za XXI stoljeće? 29 - 60 во Zrinščak S. ur.(2006)
- Ferrera M.(1993), *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna. наведено во Bonoli G (1997)
- Геровска М (2001): Улогата и придонесот на меѓународните организации во креирањето на Социјалната политика во Македонија, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Филозофски Факултет – Институт за Социјална Работа и Социјална Политика – Скопје, магистерски труд, мимогограф.
- Geyer R. (2000): Exploring European Social Policy, Polity Press, Cambridge. цитирано во Геровска М (2001).
- Giddens, A. (1999.) *The Third Way* . London: Polity Press.
- Goetschy, J. (2006), “Taking stock of social Europe: is there such a thing as a Community social model?“, ќе биде објавено во Jepsen, M. and Serrano Pascual, A. (eds.), *Deconstructing the European Social Model*, ETUI-REHS, Brussels. цитирано во Pochet Ph. (2006)

- Hantrais L. (1995): *Social Policy in the European Union*, Macmillan Press, London. цитирано во Геровска М (2001)
- Held D et all (1999): *Global Transformations*
- Hinrichs, K. (2005). *New century new paradigm: pensions reform in Germany. Ageing and pension reform around the world. Evidence from eleven countries.* G. Bonoli and T. Shinkawa. Cheltenham, Edward Elgar: pp. 47-73.
- Hassenteufel P & Palier B. (2006): *Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Countries : From path Dependent to path Breaking Changes?*  
Текст подготвен за презентација на работилницата “Долго збогување со Бизмарк? Политиките на реформите на државата на благосостојба во Континентална Европа”(“A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe) Mindade de Gunzburg Centre for European Studies, Harvard University 16/17 June
- Ilon L (1996): *The Changing Role of the World Bank: Education Policy as Global Welfare, Policy and Politics. Vol. 24* (4) цитирано во Геровска М (2001)
- Јанев И (1996): *Право и политика на специјализираните агенции на Обединетите Нации, Александрија, Скопје.* цитирано во Геровска М (2001).
- Killick T. and Malik M. (1991): *Country Experiences with IMF Programmes in the 1980`s*, ODI Working Paper 48, London цитирано во Геровска М (2001).
- Kregar J (2000): *Treći put: novi politički i ideološki okviri socijalne politike*, Pregledni članak, Pravni fakultet Sveučilište u Zagrebu
- Langan M. and Ostner I. (1991): ‘Gender and welfare. Towards a comparative framework’, во Graham Room (ed.), *Towards a European Welfare State*, School for Advanced Urban Studies, Bristol. цитирано во Bonoli G (1997)
- Langmore J. (1998): *Strengthening Global Social Policy*, address at the Woodrow Wilson School of Public Policy and International Affairs, Princeton University Press, Princeton цитирано во Геровска М (2001)
- Leibfried S. (1992), ‘Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community’, in Z. Ferge and J. Kolberg (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Campus, Vienna. цитирано во Bonoli G. (1997)
- Leibfried, S. and Pierson, P. (1995), *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC. цитирано во Pochet Ph (2006).
- Le roy B. (1977): *International Organizations: principles and issues*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N J. цитирано во Геровска М (2001)

- Lewis J.(1993): 'Introduction: women, work, family and social policies in Europe', in J. Lewis (ed.), *Women and Social Policy in Europe*, Edward Elgar, Aldershot.
- Lewis J (1999): *The Voluntary Sector in the Mixed Economy of Welfare* во (Gladstone D ed.) *Before Beveridge: Welfare Before the Welfare State*, London
- Lunt, B.(1985.) Terminal cancer care services: recent changes in regional inequalities in Great Britain. *Social Science and Medicine*, 20:753–9.
- Mesa-Lago, C. (1978.) *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality* . Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Miličić V. (1998): Socijalna država, država blagostanja, во *Revija za socijalnu politiku. Svezak 5, Br. 4* Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu
- Mishra R. (1999): *Globalization and the welfare state*, Edward Elgar, Chaltenham, UK, Northampton, MA, USA цитирано во Геровска М (2001)
- Müller K (2001) *Politička ekonomija mirovinske reforme u Latinskoj Americi*, Izvorni znanstveni članak UDK: 330:368.914(8)
- O'Higgins M, Schmaus G.and Stephenson G.(1990): 'Income distribution and redistribution: a microdata analysis for seven countries', in T. Smeeding, M. O'Higgins and L. Rainwater (eds.), *Poverty, Inequality, and Income Distribution in a Comparative Perspective*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Palier B. (sine anno) *The politics of reforms in Bismarckian welfare systems A general presentation.* via Internet
- Pierson, P. (2001): *Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies*, in P. Pierson (ed) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pochet, P. and Goetschy, J. (2000), "La politique européenne de l'emploi: réflexions sur les nouveautés de 1999 et leur impact pour la Belgique", *Revue belge de sécurité sociale*, No.1, March 2000, pp.69-86. цитирано во Pochet Ph. (2006)
- Pochet Ph. (2006): *Influence of European Integration on National Social Policy Reforms*, Текст подготвен за презентација на работилницата „Долго збогување со Бизмарк? Политиките на реформите на државата на благосостојба во Континентална Европа”(“A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe) Mindade de Gunzburg Centre for European Studies, Harvard University 16/17 June
- Prigoff A. (2000): *Economics for Social Workers*, Wadsworth, USA. цитирано во Геровска М (2001).

- Ravnić A (1996): Socijalna država i država blagostanja, во *Revija za Socijalnu Politiku Br. 3-4*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu str. 239 - 250
- Ружин Н. (1994): Социјална Политика, Македонско радио Радио Култура, Скопје
- Ружин Н. (2006): Современи системи за социјална заштита, Филозофски Факултет, Скопје
- Silburn R.(1995): Beveridge, во V. George and R. Page (eds.), *Modern Thinkers on welfare*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Taylor-Gooby P.(1991): ‘Welfare state regimes and citizenship’, *European Journal of Social Policy*, 1: 2, 93–105. цитирано во Bonoli G (1997)
- Titmuss, R. (1987.) *The Philosophy of Welfare. Selected Writings*, ed. S. M. Miller. London: Allen and Unwin наведено во Abrahamson (2000)
- Trichet, J-C (2004) EMU and the Euro: successes and challenges, говор одржан на конференцијата The Euro five years later, Amsterdam, 12 October 2004, <http://www.ecb.int/key/date/2004/html/sp041012.en.html>. наведено во Pochet Ph. (2006).
- Wilensky H. (1975): *The Welfare State and Equality*, University of California Press, Berkeley. цитирано во Bonoli (1997)
- Wilensky, H. and Lebaux, C. (1958.): *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage Foundation цитирано во Abrahamson (2000)
- Zrinščak S (2006): Socijalna politika u procjepima globalizacije i europeizacije str. 1 - 27 во Zrinščak S. ed Socijalna država u 21 stoljeću - Privid ili stvarnost? Pravni fakultet Sveučilište, Zagreb
- Вотерс М (2003): Глобализација, прев. Методиј Јоновски, Институд за демократија, Солидарност и цивилно општество, Скопје
- Чомски Н (2003): Карактеристики на глобализацијата, во Џереми Фокс, ЧОМСКИ И ГЛОБАЛИЗАЦИЈАТА во Маргина 2003, стр, 192 – 214 прев.Бранко Прља. Скопје