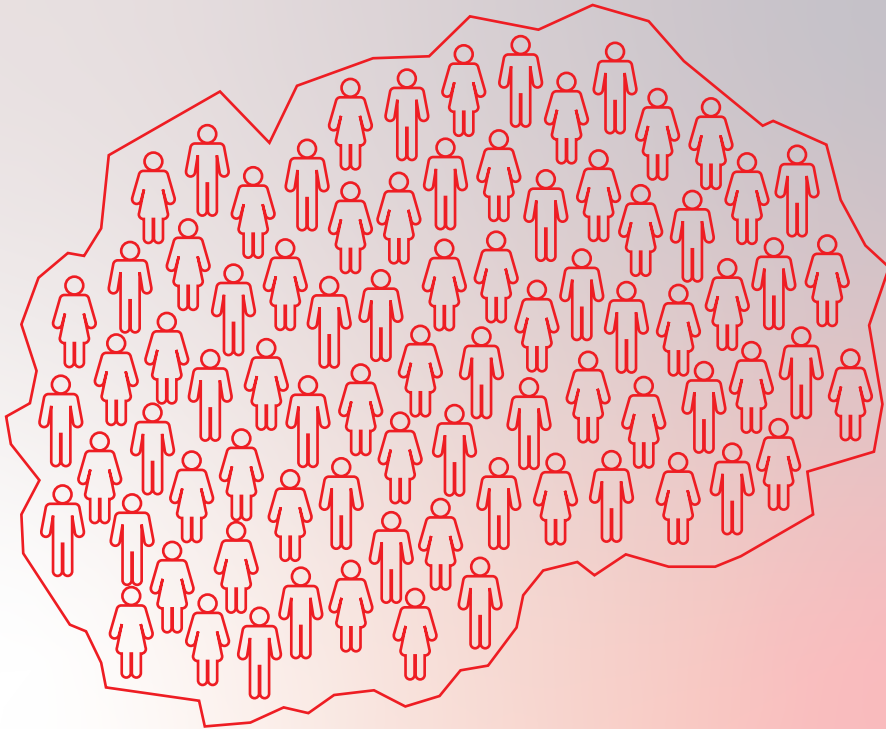


# Предизвици

СПИСАНИЕ ЗА ОПШТЕСТВЕНИ ПРАШАЊА

## КАКО ДО СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

БРОЈ 4  
12/2019

- 
- 1 **ЕДИТОРИЈАЛ**
- 
- 4 **ВЕТУВАЊЕ КОЕШТО Е ДОВЕДЕНО ВО ПРАШАЊЕ**
- EIN VERSPRECHEN, DESSEN EINHALTUNG AUF DEM SPIEL STENT
- ЈОСИП ЈУРАТОВИЌ
- 
- 15 **НОВ СТАНДАРД ВО СОЦИЈАЛНИТЕ ВЛОЖУВАЊА**
- МИЛА ЦАРОВСКА
- 
- 23 **СОЦИЈАЛНА/ОПШТЕСТВЕНА/ МАТЕРИЈАЛНА (НЕ)ЕДНАКВОСТ И (НЕ)РАМНОПРАВНОСТ**
- ПОИМИ, КОНЦЕПЦИИ И ПАРАДИГМИ
- ВАНЧО УЗУНОВ
- 
- 38 **НОВИ ПАРАДИГМИ НА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА**
- МАЈА ГЕРОВСКА МИТЕВ
- 
- 54 **КАКВА Е НЕЕДНАКВОСТА НА ДОЛГ РОК? ХИПОТЕЗАТА ЗА ЕРГОДИЧНОСТ ВО БОГАТСТВОТО**
- ДРАГАН ТЕВДОВСКИ
- 
- 64 **СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА – ДРЖАВА НА БЛАГОСОСТОЈБА**
- АГРОН РУСТЕМИ
- 
- 79 **ПОТРОШУВАЧКА КОШНИЦА**
- ДРАГАН ПОПОВСКИ
- 
- 80 **СОЦИЈАЛЕН ДИЈАЛОГ – ДЕМОКРАТСКА ПРИДОБИВКА НА СИНДИКАТИТЕ**
- ПЕЦО ГРУЈОВСКИ
- 
- 96 **СИТЕ ЧОВЕЧКИ СУШТЕСТВА СЕ СЛОБОДНИ И ЕДНАКВИ ВО ДОСТОИНСТВОТО И ПРАВАТА**
- МЕРСИХА СМАИЛОВИЌ
- 
- 107 **СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА, НАМЕСТО ДРЖАВА НА СОЦИЈАЛЦИ**
- БИЛЈАНА ДУКОВСКА

## НАСТАНИ

- 
- 113 **ПРОМОЦИЈАТА НА ПУБЛИКАЦИЈАТА “ГРАДОТ ВО ТРАНЗИЦИЈА – ОД ЕКОЛОШКИ, СОЦИО-ПРОСТОРНИ, АРХИТЕКТОНСКИ ПРОМЕНИ ДО ОДРЖЛИВ ГРАД: СКОПЈЕ ПОМЕЃУ ТЕОРИЈАТА И МОЖНОСТИТЕ”**
- 
- 115 **ТРЕТ КАМП ЗА ОДРЖЛИВОСТ ВО ОРГАНИЗАЦИЈА НА ФОНДАЦИЈАТА ФРИДРИХ ЕБЕРТ, ЕКО ЛОГИК И ГРАД СКОПЈЕ**



## НОВИ ПАРАДИГМИ НА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА

МАЈА ГЕРОВСКА МИТЕВ

**СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА ПРАВИ НАПОР ПРЕКУ КОРИСТЕЊЕ НА ОРГАНИЗИРАНА СИЛА (ПРЕКУ ПОЛИТИКИ И АДМИНИСТРАЦИЈА) ДА СЕ КОРИГИРААТ ПАЗАРНИТЕ ВЛИЈАНИЈА ПРЕКУ НАЈМАЛКУ ТРИ НАЧИНИ: (1) ГАРАНТИРАЊЕ МИНИМАЛЕН ПРИХОД НА ПОЕДИНЦИТЕ И ДОМАЌИНСТВОТА, НЕЗАВИСНО ОД ПАЗАРНАТА ВРЕДНОСТ НА НИВНАТА РАБОТА ИЛИ СОПСТВЕНОСТ; (2) НАМАЛУВАЊЕ НА ОБЕМОТ НА НЕСИГУРНОСТИ ПРЕКУ ПРЕСРЕТНУВАЊЕ НА ОДРЕДЕНИ СОЦИЈАЛНИ РИЗИЦИ, КАКО: БОЛЕСТ, СТАРОСТ, НЕВРАБОТНОСТ, КОИ МОЖАТ ДА ДОВЕДАТ ДО ИНДИВИДУАЛНА ИЛИ СЕМЕЈНА КРИЗА; (3) ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ОПФАТ СО КВАЛИТЕТНИ СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ НА СИТЕ ГРАЃАНИ, БЕЗ РАЗЛИКА НА НИВНИОТ СТАТУС**

Иако се чини општо познат и јавно препознатлив, концептот „социјална држава“, често, предизвикува заблуди, но и претпоставени цели кои се движат од „минимална заштита на социјално ранливите категории“, до „еднакви можности и праведна прераспределба на ресурсите“. Ваквите спротивставени перцепции и очекувања произлегуваат како од индивидуалната благосостојба, така и од различниот: историски, културен, идеолошки и економски контекст во кој се развивала социјалната држава. Но, всушност, кои се придобивките од социјалната држава? Колку воспоставените традиции на социјалната држава можат да излезат во пресрет на новите социјални предизвици со кои е соочена? Кои се новите концепти и решенија кои се нудат пред социјал-

ната држава? И, конечно, дали иднината на социјалната држава е во нејзиното глобално раководење или, пак, сведување во тесни национални рамки во кои „граѓанството“ останува доминантен услов за пристап до социјалните права? Ваквите дилеми стануваат уште погрчевити кога се размислува за социјалната држава во македонски контекст.

Поаѓајќи од фактот дека дефинирањето на социјалната држава е условено од традицијата на конкретното општествено милје, еден сеопфатен пристап ја опишува социјалната држава и нејзините основни функции: „Социјалната држава прави напор преку користење на организирана сила (преку политики и администрација) да се коригираат пазарните влијанија преку најмалку три начини: (1) гарантирање минимален приход на поединците и домаќинствата, независно од пазарната вредност на нивната работа или сопственост; (2) намалување на обемот на несигурности преку пресретнување на одредени социјални ризици, како: болест, старост, невработеност, кои можат да доведат до индивидуална или семејна криза; (3) обезбедување опфат со квалитетни социјални услуги на сите граѓани, без разлика на нивниот статус“ (адаптирано од Briggs, 1961)<sup>1</sup>.

Почетоците на социјалната држава во западноевропските демократски општества укажуваат на голем број историски придобивки кои се поврзуваат со: воведување на задолжително социјално осигурување (во 1883 година во тогашната „Бизмаркова“ Германија); законски гарантирана минимална плата (во 1909 под влијание на Черчил во Велика Британија за индустрии во кои 70% од вработените биле жени); признавање на формалната улога на синдикатите во колективното преговарање и во процесот на креирање на јавните политики; како и воведување на универзално достапно: образование, здравство, домување, поддршка за невработените; персонализирани социјални услуги во средината на 20 век кои нудат заштита од „раѓање, до смрт“ (под влијание на Извештајот на Лорд Бевериџ од 1942 година, во кој се идентификуваат „петте циновски зла“: неписменост, болести, бездомништво, невработеност и беда).

По „златното доба“ на социјалната држава во Западна Европа (1945-1970), низа: економски, демографски и идеолошки кризи доведуваат до нејзино постојано: преиспитување, стеснување, целно насочување кон одредени социјално-ранливи групи, трансформирање. Како што истакнува и Офе „разновидноста на силите кои ја инаугурираа социјалната држава не можеа да постојат засекогаш во институционална рамка која сè повеќе е под напад. Машинеријата на класниот компромис стана предмет на класен конфликт“ (С. Offe,

<sup>1</sup> Briggs, Asa (1961) „The Welfare State in Historical Perspective“, *European Journal of Sociology*, vol. 2 (2), pp. 221-258.

1982)<sup>2</sup>. Во таа насока, одржливоста на темелните принципи и актери на социјалната држава во услови кои се разликуваат од оние кога таа се воспоставила, стануваат проблематични. Изменетиот демографски контекст, новите форми на работни места, миграциските трендови, сиромаштијата меѓу вработените, сè поголемата приходна нееднаквост, се само некои од новите „циновски зла“, кои ја предизвикуваат традиционалната рамка на социјалната држава. Потребен е нов „Бевериџов извештај“, нов општествен договор, кој ќе понуди: интегрирани, флексибилни и флуидни решенија прилагодливи на глобализираниот и дигитален пазар на трудот, на новите форми на „граѓанство“, на новите семејни структури, како и на новите форми на исклученост.

### **Демографските предизвици и социјалната држава**

Класичната социјална држава се засноваше врз демографскиот баланс меѓу: младото, возрасното и старото население, врз чија основа пресретнувањето на очекуваните животни ризици, како: раѓање, болест, старост и смрт, беше финансирано врз принципите на „генерационата солидарност“ (пр. пензиите), врз „професионалната/трудова солидарност“ (породилни отсуства, здравствено осигурување во случај на повреда при работа) или врз општата/народна солидарност (социјална помош, социјални услуги). Денес, ниските стапки на natalitet, од една страна, и демографското стареење, или продолжениот човеков век, од друга страна, ги оневозможуваат претпоставените принципи на пресретнување, односно финансирање на социјалните ризици. Статистичките податоци покажуваат огромна промена во демографската пирамида на Европа. Младото население (0-19 години) кое во 1991 година изнесувало 26.4% (во ЕУ27) бележи значителен пад и во 2018 година изнесува 20.8%. За разлика од нив, старото население (над 65 години) во ЕУ27 во 1991 година изнесувало 13.9%, додека во 2018 значително се зголемува и изнесува 19.7%. Демографскиот профил на Северна Македонија, иако не толку изразито „стар“, сепак укажува на исти тенденции, односно континуиран пад на младото население (0-19 година) од 30.3% во 2001 година, на 24.6% во 2018 година, на сметка на порастот на старото население (над 65 години) од 10.1% во 2001 година, на 13.7% во 2018 година (Евростат, 2019).

---

<sup>2</sup> Claus, Offe (1981) „Some contradictions of the modern welfare state“ in *Critical Social Policy*, 2:7, DOI: 10.1177/026101838200200505.

Ваквата демографска неурамнотеженост ги натера социјалните држави во почетокот на 90-тите години од 20 век да размислуваат за воведување параметриски (минимални) и парадигматски (значителни системски) промени. Промените имаа за цел да го компензираат недостатокот на средствата во фондовите и државната каса, кој произлегуваше од сè помалиот број новородени лица (а со тоа и сè помалиот број учесници на пазарот на трудот), и од друга страна, сè поголемиот број стари лица кои имаат продолжена потреба од социјалните права (пр. пензии) и социјалните услуги (здравствена заштита, долгорочна нега). Карактеристични параметриски промени беа: менување на возрастната стапка за заминување во пензија, менување на заменските стапки (соодносот меѓу висината на платата која работникот ја примал и висината на пензијата), менување на висината на придонесите за социјално осигурување, менување на товарот за плаќање на придонесите (со поголем акцент врз работникот, и намалување на товарот врз работодавачот), и сл. Парадигматските промени вклучуваа воведување нови актери и нови начини на обезбедување на социјалните права, како: воведување „втор“ пензиски столб, финансиран врз основа на капитално финансирано осигурување; воведување на приватниот и непрофитниот сектор како понудувачи на социјални услуги (приватни домови за стари лица, социјални услуги во заедницата), и слично.

Но, демографските притисоци, комбинирани со дополнителни општествени трендови (исчезнување на традиционалните повеќегенерациски домаќинства за сметка на: нуклеарните семејства, повторно воспоставените семејства, еднородителските семејства, и слично), не стивнуваат, а преземените параметриски и парадигматски промени само моментално ја амортизираат демографската криза на социјалната држава. Во тој контекст, се наметна потребата од иновирање и зајакнување на системите за социјална заштита. Во државите во кои стапката на вработеност е помеѓу 70% и 80%, излезот од демографската криза беше виден во проширување на социјалното осигурување, односно ставен на товар на работниците и работодавачите.

Меѓу европските социјални држави, Германија беше прва која во 1995 година воведо нов столб на задолжително социјално осигурување, па така, покрај: пензиското, инвалидското, здравственото и осигурувањето во случај на невработеност, воведо нов, петти

столб на осигурување наречен – осигурување за долгорочна нега. За ова осигурување работникот, односно работодавачот издвојува 2.55% месечно од бруто-платата. Тоа ги покрива трошоците за нега во домот на корисникот или, пак, трошоците за сместување во институција за долгорочна нега. Овој вид на осигурување ја преферира грижата во домот на корисникот или, пак, живеењето со поддршка. Сепак, во 2017 година околу една третина од корисниците живееле во институција за долгорочна нега, а од нив 50% биле лица со деменција. Овој пример на пресретнување на демографските предизвици го следи и Словенија, која, во декември 2019 година, очекува усвојување на Законот за осигурување за долгорочна нега.

**КЛАСИЧНАТА СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА СЕ ЗАСНОВАШЕ ВРЗ ДЕМОГРАФСКИОТ БАЛАНС МЕЃУ: МЛАДОТО, ВОЗРАСНОТО И СТАРОТО НАСЕЛЕНИЕ, ВРЗ ЧИЈА ОСНОВА ПРЕСРЕТНУВАЊЕТО НА ОЧЕКУВАНИТЕ ЖИВОТНИ РИЗИЦИ, КАКО: РАЃАЊЕ, БОЛЕСТ, СТАРОСТ И СМРТ, БЕШЕ ФИНАНСИРАНО ВРЗ ПРИНЦИПИТЕ НА „ГЕНЕРАЦИСКАТА СОЛИДАРНОСТ“, ВРЗ „ПРОФЕСИОНАЛНАТА/ ТРУДОВА СОЛИДАРНОСТ“. ДЕНЕС, НИСКИТЕ СТАПКИ НА НАТАЛИТЕТ, ОД ЕДНА СТРАНА, И ДЕМОГРАФСКОТО СТАРЕЕЊЕ, ИЛИ ПРОДОЛЖЕНИОТ ЧОВЕКОВ ВЕК, ОД ДРУГА СТРАНА, ГИ ОНЕВОЗМОЖУВААТ ПРЕТПСТАВЕНИТЕ ПРИНЦИПИ НА ПРЕСРЕТНУВАЊЕ, ОДНОСНО ФИНАНСИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНИТЕ РИЗИЦИ**

Сепак, изборот на начинот и средствата кои социјалната држава ќе ги искористи за пресретнување на демографските ризици не смеат да зависат само од нејзините економски перформанси и состојби на пазарот на трудот, туку и од способноста за напуштање на традиционалното нормирање (path dependency) и отвореноста за флексибилно толкување на новите семејни структури и новите општествени реалности. Во македонски контекст, конзервативните правни норми поврзани со обврската за издршка на зависните членови во семејството (пред сè обврската за издршка на полнолетните лица неспособни за работа и материјално необезбедени, од страна на децата, другите роднини во права линија, браќата и сестрите), придонесуваат за апсурдни ситуации во кои старите лица за да остварат право на помош и нега од друго лице преку центрите за социјална работа се упатени да ги тужат своите деца или, пак, да бараат издршка од брачните партнери на нивните деца. Во услови на зачестена миграција, како и распад на традиционалното повеќегенерациско домаќинство, ваквите конзервативни одредби придонесуваат за стигматизација на корисниците и за појава

на сиромаштија кај старите лица. Дополнително, новите парадигми на социјалната држава во маневрирањето на демографската криза треба да се фокусираат на: поддршка на неформалниот и неплатен труд на (најчесто женските) членови на семејството кои се грижат за зависните (стари, болни, со попреченост) членови во семејството; избегнување на конзервативни пронаталистички мерки и фокус на даночни олеснувања на младите лица во создавањето нови работни можности; зголемување на поддршката кон непрофитниот сектор за обезбедување нега во заедницата, наместо фокус на поддршка на приватен профитен сектор кој е недостапен за лицата со ниски приходи; како и врамување на регионалните и глобалните политички решенија во локално прифатлив контекст.

### **Нестандардни форми на вработување и социјалната држава**

Функционалните европски социјални држави во средината на дваесеттиот век го користеа кејнзијанскиот концепт на целосна вработеност, врз чија основа беше можно да се финансира широк опфат на парични права и социјални услуги обезбедени од страна на јавниот сектор. Исто така, доминантните форми на вработување во периодот до 90-тите години од 20 век беа работните места со полно работно време (full-time jobs), кои вклучуваа формален договор меѓу работникот и работодавачот, во кој се нормирани правата од социјалното осигурување. Дел од правата во процесот на трудот беа нормирани и со колективни договори, преку кои, благодарение на извојуваните придобивки од страна на синдикатите како клучни актери во настанувањето на социјалните држави во Европа, вработените можеа да се стекнат со дополнителни социјални права и придобивки.

Во 21 век, социјалните држави се соочуваат со изменет пазар на трудот, кој покрај стандардните вработувања засновани на полно работно време, сè повеќе се темелат врз нестандартни форми на вработување, како: самовработување, работни места со скратено или определено работно време, повремени договори за работа, договори на нула часови работно време, и слично. Дополнително, ваквите нови форми на работни договори се склучуваат, најчесто, во сектори кои не се синдикално организирани, скратувајќи им ја можноста на работниците со нестандартните форми на



вработување за здружено преговарање за своите работни права, како и покриеност на дел од правата со колективни договори.

Според Евростат, во 2018 година во ЕУ27 – 18.5% од вкупната вработеност се припишува на вработените со нецелосно работно време (part-time), 14% на самовработените, додека 11.2% на вработените со повремени договори (temporary contracts). Во Северна Македонија, во 2018, 12.9% биле самовработени, 11.5% вработени со повремени договори и 3.4% вработени со нецелосно работно време (Евростат, 2019). Квалитативната анализа на податоците од Анкетата за работна сила во Северна Македонија покажува дека изборот на нестандартните форми на вработување е резултат на недоволната понуда на стандардни форми на работа, не е првичен избор на вработениот и претставува несигурен и непостојан извор на приходи.

Нестандардните форми на вработување претставуваат предизвик за социјалната држава од аспект на покриеноста на овие работници со системот на социјална заштита. Луѓето со нестандартно вработување отсекогаш биле во понесигурна положба во однос на пристапот до правата засновани врз осигурување. Ова, уште повеќе се однесува за самовработените, кои, како по правило, не добиваат иста социјална заштита како и оние со плата. Одредени категории на самовработени – како земјоделците или либералните професии – честопати користат специфично креирани шеми што ги штитат само од одредени социјални ризици. Анализата на пристапот до социјална заштита од страна на вработените во нестандартни работни места во Северна Македонија (Gerovska Mitev, 2016)<sup>3</sup> воочи дека самовработените лица уживаат исти „формални“ права за социјална заштита, со исклучок на осигурувањето во случај на невработеност. Сепак, овие права не се лесно преточени во пракса. Често, работодавачите не се придржуваат до законската одредба за продолжување на договорите на определено време коишто траат пет години, во постојани работни договори (освен ако не е вклучена трудовата инспекција), па намерно ги прекинуваат таквите договори пред крајот на петгодишниот период. Исто така, нестандартните работници, честопати се соочуваат со тешкотии во исполнувањето на условите за подобност за добивање бенефиции од социјалното

---

3 Gerovska Mitev, M. (2016) „ESPN Thematic Report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts in fyr Macedonia“, Brussels: European Commission.

осигурување (на пр. периоди на прекин на придонесот). Во случајот на самовработените, проблемите со остварувањето на правата, честопати се поврзани со пресметката на основата за проценка на приходот врз која се плаќаат социјалните придонеси.

ВО 21 ВЕК, СОЦИЈАЛНИТЕ ДРЖАВИ СЕ СООЧУВААТ СО ИЗМЕНЕТ ПАЗАР НА ТРУДОТ, КОЈ ПОКРАЈ СТАНДАРДНИТЕ ВРАБОТУВАЊА ЗАСНОВАНИ НА ПОЛНО РАБОТНО ВРЕМЕ, СЕ ПОВЕЌЕ СЕ ТЕМЕЛАТ ВРЗ НЕСТАНДАРДНИ ФОРМИ НА ВРАБОТУВАЊЕ, КАКО: САМОВРАБОТУВАЊЕ, РАБОТНИ МЕСТА СО СКРАТЕНО ИЛИ ОПРЕДЕЛЕНО РАБОТНО ВРЕМЕ, ПОВРЕМЕНИ ДОГОВОРИ ЗА РАБОТА, ДОГОВОРИ НА НУЛА ЧАСОВИ РАБОТНО ВРЕМЕ, И СЛИЧНО. ДОПОЛНИТЕЛНО, ВАКВИТЕ НОВИ ФОРМИ НА РАБОТНИ ДОГОВОРИ СЕ СКЛУЧУВААТ, НАЈЧЕСТО, ВО СЕКТОРИ КОИ НЕ СЕ СИНДИКАЛНО ОРГАНИЗИРАНИ, СКРАТУВАЈЌИ ИМ ЈА МОЖНОСТА НА РАБОТНИЦИТЕ СО НЕСТАНДАРДНИТЕ ФОРМИ НА ВРАБОТУВАЊЕ ЗА ЗДРУЖЕНО ПРЕГОВАРАЊЕ ЗА СВОИТЕ РАБОТНИ ПРАВА, КАКО И ПОКРИЕНОСТ НА ДЕЛ ОД ПРАВАТА СО КОЛЕКТИВНИ ДОГОВОРИ

Социјалната држава, кон крајот на втората деценија од 21 век, мора да изнајде начини да ја апсорбира флексибилноста на пазарот на трудот во рамки на системите за социјална заштита и социјално осигурување. Дебатите на оваа тема вклучуваат можности за: воведување минимум праг за пристап до правата од социјална заштита и социјално осигурување заради обезбедување достоинствен животен стандард; подобро дефинирање на основата за проценка на приходот што се користи при пресметката на социјалните придонеси, на начин што ќе одговара на голем дел од нивната реална заработка; намалување на праговите за период на придонес за повремени работници и механизмите што овозможуваат вклучување на придонесите од периодите на прекин на придонесот (на пр. периоди на грижа за зависни

лица); како и превенирање вработувањето со скратено работно време да стане фасада за полно работно време, со пониски даночни и социјални придонеси.

### **Миграциите и социјалната држава**

Социјалната држава е под притисок како од внатрешни, така и од надворешни фактори. Миграциите како надворешен фактор ја предизвикуваат класичната социјална држава од аспект на пристапот до правата засновани врз Маршаловиот концепт на „социјално

граѓанство“;<sup>4</sup> според кој државата има обврска на своите граѓани да им обезбеди палета на права од социјалниот домен. Ваквата традиција врз граѓански засновани социјални права низ годините се менуваше, пред сè како резултат на мобилноста на работната сила, па се отворија можности за преносливост на социјалните права засновани врз граѓанство од една, во друга држава. Сепак, мигрантите како специфична категорија на лица, ја наметнуваат потребата од редефинирање на националните политики и системи за социјална заштита, заради овозможување пристап до социјалните права засновани врз човековите права. Мигрантите може да припаѓаат на различни правно дефинирани категории/статуси во земјата-домаќин, како: членови на семејството, или издржувани членови, сезонски работници, работници со привремени договори, постојани жители, висококвалификувани работници мигранти, студенти, баратели на азил, бегалци, или недокументирани мигранти. Секоја од овие категории носи условни „права“ согласно законодавството за имиграција и законите за социјална заштита и социјално осигурување. Но, често, овие условни права се или формални (само законски, но неспроведливи во пракса), или рестриктивни, споредени со останатите социјални права засновани врз „граѓански“, или „резиденцијален“ пристап. Ограничениот пристап до социјалните права ја диференцира позицијата на „не-граѓаните“, а со тоа го оневозможува и исполнувањето на континуумот на права: граѓански-политички-социјални. Сепак, во литературата се среќаваат и гледишта кои на миграциите гледаат како на решение за некои од причините за криза на социјалната држава, како на пример, демографската криза, односно стареењето на населението. Но, јазичните бариери, недоволните квалификации кај мигрантите, како и сегментираноста на пазарот на трудот се само некои од факторите кои ја прават економската апсорпција на мигрантите нецелосно спроведлива во пракса.

Предизвикот од миграциите е сосема поинаков во помалку развиените социјални држави, како македонската, кои се само предодна точка на мигрантската рута. Па така, затворањето на балканската рута и мигрантската криза од 2015 година ја покажа сета немоќ на јавните социјални услуги и непристапноста на македонската

---

4 Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: University Press.

социјална држава за „не-граѓаните“. Земјата беше подготвена само да управува со транзитот на бегалците, но не и да обезбеди соодветна понуда на социјални услуги. Теренските искуства од прифатните центри за барателите на азил и бегалците покажаа дека: немаше систематско профилирање на баратели на азил како начин за идентификување на специфичните потреби (на пример: лица со посебни потреби, самохрани жени, деца и постари лица); не постоеше постапка за проценка на возраста, па изјавите дадени од страна на непридружуваните деца беа прифатени, генерално, како вистинити; бегалците и децата баратели на азил не одеа на училиште бидејќи не зборуваа македонски јазик, додека, пак, само одредени невладини организации нудеа некои неформални едукативни активности за деца под 10-годишна возраст во прифатните центри; посебен предизвик беше потребата да се назначи старател за непридружуваните и одвоените деца.

Генерално, миграциите ја наметнуваат дебатата за реконструирање на социјалните држави низ призмата на новите општествени реалности. Дел од заговорниците за наднационално раководење на социјалните држави (Боб Дикон, Пол Стабс, и др.) можните решенија ги гледаат во „глобалната социјална држава“<sup>5</sup>, во која социјалните права се универзални, вклучително и за: барателите на азил, бегалците и мигрантите. Дикон ова го предвиде преку три форми на глобално раководење, односно: „глобална регулација, глобална редистрибуција и глобални права“. Иако дел од овие глобални форми на социјална држава веќе постојат и се нудат преку меѓународните владини институции, како: Обединетите нации, Советот на Европа, и слично, сепак, тие не се засноваат врз принципот на универзализам и не се достапни за сите.

Се чини дека новите форми на социјална држава неминовно мора да се поврзани со создавање ново глобално „граѓанство“, кое ќе ги надмине тесните национални или резиденцијални одредници и кое ќе може да ги користи и пренесува социјалните права во различни општествени и политички контексти.

---

5 Deacon, Bob (2004) „The Politics of Global Social Policy“, UNRISD conference on Social Knowledge and International Policy Making: Exploring the Linkages, 20–21 April 2004, Geneva.

## Социјалната држава и новите форми на сиромаштија и социјална исклученост

Ако бедата и сиромаштијата беа едни од петте „џиновски зла“ во средината на 20 век, со кои најмногу беа погодени лицата без работа, лицата со попреченост, или болните, во втората деценија на 21 век сме сведоци на нови форми на сиромаштија, меѓу кои индикативна е сиромаштијата кај вработените лица. Наративот дека вработувањето е најнефективно средство за излез од сиромаштијата, во 21 век се покажува како недоволен. Хармонизираните методологии за мерење на сиромаштијата, како, на пример, Анкетата за приходи и услови на живеење (EU Survey on Income and Living Conditions), покажува дека во 2017 година, 9.4% од вработените во ЕУ27 и 9.0% од вработените во Северна Македонија биле во ризик од сиромаштија. Самовработените, пак, се соочуваат со уште повисок ризик од сиромаштија, па така, во 2017 година, 22.2% од самовработените во ЕУ27 и 22.7% од самовработените во Северна Македонија живееле во ризик од сиромаштија.

Анализата на индивидуалниот профил на вработените сиромашни во државата покажува дека клучни детерминанти се: ниското образование (25.5% од вработените со основно или некомплетирано основно образование се соочувале со ризик од сиромаштија, наспроти 1.6% кај вработените со високо образование), како и семејниот статус и родителството (кај вработените сиромашни со издржувани деца 30.8% биле самохрани родители, додека 11.2% биле домаќинства со две и повеќе деца). Дополнително, во национален контекст, следните фактори придонесуваат за ризик од сиромаштија кај вработените:

**МИГРАЦИИТЕ ЈА НАМЕТНУВААТ ДЕБАТАТА ЗА РЕКОНСТРУИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ДРЖАВИ НИЗ ПРИЗМА НА НОВИТЕ ОПШТЕСТВЕНИ РЕАЛНОСТИ. ДЕЛ ОД ЗАГОВОРНИЦИТЕ ЗА НАДНАЦИОНАЛНО РАКОВОДЕЊЕ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ДРЖАВИ МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈАТА ГИ ГЛЕДААТ ВО „ГЛОБАЛНАТА СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА“, ВО КОЈА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА СЕ УНИВЕРЗАЛНИ, ВКЛУЧИТЕЛНО И ЗА: БАРАТЕЛИТЕ НА АЗИЛ, БЕГАЛЦИТЕ И МИГРАНТИТЕ. ДИКОН ОВА ГО ПРЕДВИДЕ ПРЕКУ ТРИ ФОРМИ НА ГЛОБАЛНО РАКОВОДЕЊЕ: „ГЛОБАЛНА РЕГУЛАЦИЈА, ГЛОБАЛНА РЕДИСТРИБУЦИЈА И ГЛОБАЛНИ ПРАВА“. ИАКО ДЕЛ ОД ОВИЕ ГЛОБАЛНИ ФОРМИ НА СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА ВЕЌЕ ПОСТОЈАТ И СЕ НУДАТ ПРЕКУ МЕЃУНАРОДНИТЕ ВЛАДИНИ ИНСТИТУЦИИ, КАКО: ООН, СОВЕТОТ НА ЕВРОПА, И СЛИЧНО, ТИЕ НЕ СЕ ЗАСНОВААТ ВРЗ ПРИНЦИПОТ НА УНИВЕРЗАЛИЗАМ И НЕ СЕ ДОСТАПНИ ЗА СИТЕ**

- Несигурно и ниско платено самовработување или вработување со скратено работно време;
- Ниско ниво на минимална плата;
- Недостаток на активни политики на пазарот на трудот насочени кон вработените со недоволни квалификации;
- Ограничена поддршка од системот на социјална заштита за вработените со ниски приходи или вработените кои се сиромашни.

За разлика од сиромашните кои се невработени (чија ситуација, секако, е подраматична и нивната стапка на ризик од сиромаштија е многу повисока како во ЕУ27 – 48%, така и во Северна Македонија 41.9%), вработените сиромашни многу често се соочуваат со пречки во пристапот до системот на социјална заштита. Имено, оваа категорија на лица, особено низ диоптријата на вработените во социјалната администрација е видена како „незаслужни“ сиромашни. Нивниот статус на работоспособност и можноста за самостојна заработка ги прави помалку „достојни“ корисници, па така комбинирањето на повремениата или нископлатената работа со користење на социјални бенефиции многу често е или недозволено, или поддржано со многу ограничен финансиски износ што не го поттикнува излезот од сиромаштија.

Како специфика во македонски контекст се и лицата кои се неформално вработени (18.1% во 2017 според Анкетата за работна сила), кои заради типот на вработување не се покриени со системот на социјално осигурување, па на тој начин немаат ни долгорочна социјална заштита и се соочуваат со ризик од сиромаштија во староста.

Покрај сиромаштијата, социјалната исклученост е дополнителен феномен кој низ призма на неговото толкување во 21 век добива поинаква и поширока димензија. Додека во литературата од 20 век беше доминантно толкувањето на социјалната исклученост од аспект на: недоволен пристап до социјалните права, материјална лишеност, ограничено учество во општеството, како и недостаток на нормативна интеграција, денес сè почесто се говори за исклученост од пристапот до есенцијални услуги: вода, санитација, енергија, јавен транспорт, дигитални јавни услуги и финансиски услуги. Во тој контекст, Европската комисија, поаѓајќи од Европскиот столб

за социјални права, истакнува дека „есенцијалните услуги се наменети за поддршка на социјалното вклучување на луѓето во општеството и на пазарот на трудот. Пристапот до есенцијални услуги е клучен аспект на социјалното вклучување и важна одредница на благосостојбата, особено за групите во нерамноправна положба. Пристапот до есенцијални услуги ја исполнува функцијата на ‚овозможување‘ (enabling), што, пак, влијае врз приходот на домаќинството, како и можноста за интеграција во општеството и на пазарот на трудот“.<sup>6</sup> Ваквото проширено гледиште има за цел да укаже на потребата од интегриран опфат со основни услуги без кои, во денешно време, е невозможно да се оствари индивидуалната или општествената вклученост.

Пресретнувањето на новите форми на сиромаштија и социјална исклученост претпоставува надминување на класичните пристапи и инструменти на социјалната држава. За излез од сиромаштија не е нужно само вработувањето и пристапот до приходи. Приоретизирање на обезбедување услови за пристап до квалитетно образование од задолжително претшколско, до задолжително средно образование треба да е новата основна линија на социјалната сигурносна мрежа. Пристапот до адекватно домување и санитација треба да ја надополнува првата линија на сигурносната мрежа, со што ќе се намалат индивидуалните фактори за ризикот од сиромаштија. Во продолжение, сигурносната мрежа наместо финансиски трансфери, треба да нуди низа квалитетни јавни достапни услуги, како: транспорт, здравствена заштита и енергетска заштита. Дополнително, континуираното нивелирање на минималната плата со порастот на трошоците за живеење, како и покриеност на нестандартните форми на вработување со социјална заштита, би обезбедиле пофлексибилен, но и долгорочен третман на сиромаштијата кај вработените, кај нископриходните домаќинства, како и кај домаќинствата со низок работен интензитет.

### **Приходната нееднаквост и социјалната држава**

Најголемиот дел од причините за појавата на погоре истакнатите социјални ризици се од индивидуален карактер, односно за

---

<sup>6</sup> European Commission (2020) „Guidance on contents and methodological approach for the Thematic Report on Access to essential services in Europe“, Brussels: European Commission (unpublished document).

нивната појава има удел или, пак, можност да влијае самиот поединец. Меѓутоа, дел од социјалните ризици со кои сè позачестено се соочуваме во 21 век, се резултат на политичката волја и политичките одлуки. Еден од тие општествени ризици е приходната нееднаквост меѓу различни општествени групи, која води до стратификација на општеството. Согласно прифатените статистички мерила, најчесто се користат два индикатора за мерење на нерамномерната распределба на приходите, Gini коефициентот и индикаторот S80/S20. Согласно пресметките за Gini коефициентот во 2017 година (на скала од 0 до 100), истиот во ЕУ27 изнесувал 30.6%, додека во Северна Македонија 32.4%. Индикаторот S80/S20 (кој го мери соодносот меѓу вкупниот приход што го добиле 20% од населението со најголем приход и оној што го добиле 20% од населението со најнизок приход), покажува дека во 2017 година во ЕУ27 нееднаквоста изнесувала 5.15% (односно, оние 20% од населението со највисоки приходи имале 5.15% повеќе приходи од оние 20% кои имаат најниски приходи). Во Северна Македонија приходните разлики биле уште понагласени и изнесувале 6.4%.

Во својата книга „Ниво на духот: зошто еднаквоста е подобра за секого“, Вилкинсон и Пикет (2010)<sup>7</sup> користат емпириски податоци за да покажат дека приходните нееднаквости ѝ штетат и на индивидуата и на целокупното општество: колку е поголема нееднаквоста во приходите, толку е послабо менталното и физичкото здравје, толку е помала довербата во другите и во социјалните институции и стапката на криминал е повисока. Уште поважно, нееднаквоста во приходот е штетна за сите – не само за оние на дното на социјалното скалило; ако ги намалиме разликите во приходите, велат тие, благосостојбата на сите членови на општеството ќе се подобри. Во една од јавните презентации на своите наоди, Вилкинсон ќе изјави: „Доколку сакате да го живеете својот американски сон, тогаш одете во Данска“.<sup>8</sup> Без намера да се намали значењето на критиките кои ги добија Вилкинсон и Пикет во однос на методолошкиот пристап за избор на студии на случај за докажување на ефектите на приходната нееднаквост, нивните наоди, во најмала мера, се од индикативно значење. Социјалните разлики низ историјата, до денес, се

7 Wilkinson R., Pickett K. (2010). *The Spirit Level. Why Equality Is Better for Everyone*. London: Penguin Books.

8 Изјава за време на неговиот настап на конференцијата на Европската платформа против сиромаштија, Брисел, 2012.



покажале како основа за: нетрпеливост, дискриминација и подредени односи. Нивното поддржување преку јавни политики ја намалува општествената солидарност, со што се подриваат и основите на социјалната држава.

Еден од клучните инструменти врз кои се потпира социјалната држава во одржувањето на приходната еднаквост е политиката на прогресивно оданочување. Нејзината примена е актуелна во скоро сите ЕУ држави, со исклучок на Балтичките држави, Бугарија, Романија и Унгарија. Од тој аспект, предлогот на Владата на Северна Македонија да ретерира од воведувањето на прогресивното оданочување по неговото враќање на почетокот на 2019 година, дојде како бумеранг за сите поддржувачи на социјалната држава во земјава. Претходно преземено истражување на индикативен национален примерок (849 испитаници во осумте

статистички региони) за перцепциите на граѓаните за воведување на прогресивното оданочување (Геровска Митев, 2018)<sup>9</sup>, укажува на неговата поддршка од страна на мнозинството на испитаници (61.1%). Очекувано, пониските нивоа на поддршка за прогресивно оданочување беа забележани кај испитаниците со повисок степен на образование (а сходно на тоа и со повисоки приходи), што говори за постоење на приходна несолидарност меѓу населението, односно залагање за промена, или не промена на јавните мерки согласно нивното влијание врз индивидуалната (наспроти колективната) благосостојба.

**РАЗМИСЛУВАЊАТА ЗА ПРОМЕНАТА НА ПАРАДИГМАТА НА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА ВО МАКЕДОНСКИ КОНТЕКСТ СЕ УСЛОВЕНИ ОД ПРЕТПОСТАВКАТА ЗА ПОСТОЕЊЕ НА ДЕМОКРАТСКО, А НЕ АРБИТРАРНО УПРАВУВАЊЕ. ТИЕ НАЈМАЛКУ ТРЕБА ДА СЕ ПРЕДМЕТ НА: ПОЛИТИЧКА ПРОГРАМА, ПОЛИТИЧКИ КОНСЕНЗУС ИЛИ ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА. НОВАТА ПАРАДИГМА НА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА МОРА ДА БИДЕ ЗАСНОВАНА ВРЗ: СЕОФАТЕН ОПШТЕСТВЕН ДОГОВОР, МЕЃУГЕНЕРАЦИСКИ КОМПРОМИС, ПРИХОДНА СОЛИДАРНОСТ, ПРЕКУ КОИ КЕ СЕ ПОНУДАТ РЕШЕНИЈА ЗА ПРЕСРЕТНУВАЊЕ НА НОВИТЕ ФОРМИ НА ИНДИВИДУАЛНА И ОПШТЕСТВЕНА НЕИЗВЕСНОСТ, ОТСТРАНУВАЊЕ НА КРИТЕРИУМИТЕ ОД ЕКСКЛУЗИВЕН КАРАКТЕР ЗА ПРИСТАП ДО СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ОВОЗМОЖУВАЊЕ ПРЕНОСЛИВОСТ НА СТЕКНАТИТЕ СОЦИЈАЛНИ ПРАВА НА РЕГИОНАЛНО И ГЛОБАЛНО НИВО**

<sup>9</sup> Геровска Митев, М. (2018) Извештај за перцепциите на граѓаните за правата и услугите од социјална заштита и социјално осигурување: извештај од теренско истражување, Скопје: Центар за управување со промени.

Ризикот од сè поголема индивидуализација на општеството, стравувањето од колективна солидарност, како и негирањето на придобивките од колективни добра, ги онеспособува виталните функции на социјалната држава. Сè додека јавните политики примарно се креираат низ видикот на политичките влогови и личната корист, основните придобивки од социјалната држава: јавното образование, јавното здравство, јавното домување, и слично, продолжуваат да го губат, и така веќе избледениот, квалитет и достапност.

Понудените размислувања за промената на парадигмата на социјалната држава, особено во македонски контекст се предусловени од претпоставката за постоење на демократско, а не арбитарно управување. Тие најмалку треба да се предмет на: политичка програма, политички консензус или политичка волја. Новата парадигма на социјалната држава мора да биде заснована врз: сеопфатен општествен договор, меѓугенерациски компромис, приходна солидарност, преку кои ќе се понудат решенија за пресретнување на новите форми на индивидуална и општествена неизвесност, отстранување на критериумите од ексклузивен карактер за пристап до системите на социјална заштита и овозможување преносливост на стекнатите социјални права на регионално и глобално ниво.

*(Авторката е редовен професор на Филозофскиот факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.)*