

АДМИНИСТРАТИВНИ РЕФОРМИ НА ЕВРОПСКИТЕ СИСТЕМИ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА: ТРЕНДОВИ И ПРЕДИЗВИЦИ

Кратка содржина

Иницијативите за социјални реформи се дел од владините агенди на речиси сите европски држави. Воведувањето поддршка за домаќинствата преку гарантирање минимум приходи, активација на корисниците на социјална парична помош, како и развивање интегрирани услуги во локалната заедница се главните предизвици на современите системи на социјална заштита.

Рефлектирајќи го значењето на институциите (поставеност, организација и административен капацитет) како клучен услов за постигнување на социјално прифатените цели, европските земји спроведуваат институционални реформи на системите на социјална заштита. Тие се во потрага по подобрени институционални аранжмани заради максимизација на ефектите од политиките насочени кон намалување на социјалните тензии во општествата и јакнење на социјалната инклузија. Во повеќето случаи, земјите воведуваат административни модалитети засновани на менаџерските доктрини на управување (нов јавен менаџмент), додека други експериментираат со некоја форма на децентрализација, која обично вклучува иницијативи за локално доставување на социјалните услуги и, во одредени случаи, поврзување со службите за вработување. Сепак, иако дел од административните реформи се спроведуваат со иста цел, водат кон различни институционални решенија како резултат на општествениот контекст во кој се реализираат.

Во овој труд се претставени трендовите во развојот на системите на социјална заштита на европските држави, кои и покрај напорите за конвергенција на социјалните политики и создавање единствен социјален модел, сè уште покажуваат диверзитет на правни и институционални решенија на национално ниво.

Клучни зборови: СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА, СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ, ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА, АДМИНИСТРАТИВНИ РЕФОРМИ

Вовед

Системите на социјална заштита на европските држави покажуваат разноликост на полето на регулација, организација, финансирање

и надзор на мерките и политиките насочени кон заштита на социјално ранливите категории граѓани. Тоа се должи на влијанието на низа фактори поврзани со историските, географските, политичките и социоекономските карактеристики на земјите.

Во основа, европските земји кои воведуваат институционални промени може да се поделат во две групи: развиените западноевропски држави со стабилни системи на социјална сигурност кои мораа да одговорат на новопојавените предизвици и промени на пазарот на трудот и земјите од бившиот комунистички блок кои спроведоа целосна трансформација на системот на социјална сигурност како резултат на промената на општествено-политичкото уредување, и потребата од справување со социоекономските проблеми што го следеа овој процес. Неодамнешната глобална криза и последиците врз пазарот на трудот наметнаа повеќе предизвици за социјалните држави, а особено за службите за социјална заштита и вработување. Повеќето од овие предизвици не се нови, бидејќи постиндустриските пазари на трудот се предмет на чести структурни промени предизвикани од технолошкиот развој, демографските трендови и глобализацијата. Во земјите од Централна и од Источна Европа предизвиците се уште поголеми, со оглед на сè уште недоволната стабилизација на системите на социјална сигурност и новоусвоените принципи на организација и работа.

Иако надворешните предизвици се слични, политичкиот одговор на европските социјални држави покажува значителни варијации. Тоа се должи на различниот карактер и природата на потребата од промени, но и на диверзитетот во однос на актерите и институциите кои го обликуваат процесот на креирање политики во овие земји. Различни фактори, како што се политичкото уредување, изборниот систем, неопходноста или традицијата за формирање коалициска влада, силата на опозицијата, степенот на децентрализација, правото на вето дадено на различни актери, или политичката рамка на економските односи влијаат врз процесот на промени. Спецификите на секоја земја, настанати како резултат на различни влијанија, покажуваат зошто одредени реформи што имаа слична идеологија и цел (на пример, неолибералните политики) не довеле до исти резултати кај секоја од нив (Scharle, 2014).

1. Нормативо уредување и организација на социјалната заштита

Европските земји имаат различен нормативен пристап во регулирањето на системите на социјална заштита. Дел од нив имаат системски закони во кои се регулираат сите поважни прашања за социјалната заштита (состав, организација, финансирање), а дел од нив правните регулативи ги разделиле во повеќе законски акти. Во земјите со системска регулација на социјалната заштита, се среќаваат примери на норматив-

но одвојување на одредени сегменти во посебни закони (одредени социјални услуги). Земјите кои го прифатиле пристапот на фрагментирано регулирање најчесто имаат еден закон во кој ги регулираат социјалните услуги (со посебна регулација на одредени услуги) и еден или повеќе закони со кои ги регулираат правата на парична помош. Социјалната заштита на децата и семејните бенефиции најчесто се предмет на посебна регулација, а исто така се среќаваат посебни закони за социјална заштита на стари лица и лица со попреченост.

Сепак, анализите покажуваат дека начинот на правно нормирање не влијае врз сложеноста на структурата на системот на социјална заштита. Имено, недостатокот на интегрален правен документ и регулација преку поголем број правни акти не води секогаш кон усложнување на системот, или одредени аспекти на социјалната заштита. Напротив, посебната регулација овозможува полесно читање на законските текстови што не се обременети со низа општи правила и во исто време претставува покорисна алатка за остварување на правата на граѓаните. Исто така, нормативното уредување (еден или повеќе законски текстови) не влијае врз комплексноста на институционалната рамка. Примерот на Чешка ни покажува релативно едноставна организациска структура за администрирање на паричните надоместоци иако не постои еден системски закон со кој се регулира областа, за разлика од Хрватска каде што има поедноставна нормативна рамка, но сложена институционална рамка и фрагментирана администрација на паричните надоместоци.

Сите европски земји го усвоиле принципот на т.н. мала држава, според која министерствата (централната власт) кои ги вршат работите од областа на социјалната заштита имаат регулаторна и надзорна функција. Разноликост се јавува во однос на областите кои се покриваат од страна на министерствата (социјална заштита, социјално осигурување, здравство, семејна и детска заштита), како и бројот на министерства кои учествуваат во вршењето на работите од областа на социјалната заштита. Федералните држави имаат комплицирана организациска структура, која опфаќа поделба на надлежностите помеѓу централната власт и федералните единици, и најчесто има разгранета структура која вклучува повеќе надлежни министерства (Австрија, Германија, Швајцарија, Белгија). Модалитетите на организација во унитарните држави, исто така, се најразлични, и се движат од наједноставна структура претставена преку едно министерство (Грција, Холандија, Италија, Бугарија, Словенија, Полска, Чешка) кое во одредени случаи покрива и здравствени прашања (Финска, Естонија) до посложени структури во кои се јавуваат повеќе министерства (Данска, Франција, Хрватска). Во некои земји, се јавува структура која опфаќа две министерства од кои едното е надлежно за вработување и социјална сигурност, а другото за социјални услуги и здравство (Шведска и Шпанија).

Распределбата на надлежностите помеѓу централната и локалната власт е условена од општите правила на земјата, пред сè во однос на функционалната и фискалната децентрализација на овластувањата. Централната власт најчесто е вклучена во администрирање на паричните надоместоци преку формирање самостојно тело на државната управа (биро, агенција, центар) за администрирање на паричните давања. Во одредени земји, централната власт има деконцентрирани единици кои имаат овластувања во системот на социјална заштита (Естонија). Во земјите со силна повеќестепена локална самоуправа, администрирањето на паричните бенефиции е во надлежност на регионалните или општинските власти. Социјалните услуги, најчесто, се децентрализирани и ги вршат локалните власти.

2. Административни реформи на системите на социјална заштита

И покрај разликите во нормирањето и организацијата на системите на социјална заштита, се забележуваат одредени трендови во реформските активности што ги преземаат земјите и во целите што ги поставуваат. Во табеларниот приказ се претставени иницијативите за промени на политиките групирани по области реализирани во 2014–2015 година.

Област на промени во политиките	Земји-членки на ЕУ	
Намалување на сиромаштијата и поддршка за вклучување на пазарот на трудот	Социјална парична помош и шеми за поддршка преку гарантирање минимум приходи	Белгија, Кипар, Чешка, Естонија, Финска, Франција, Хрватска, Литванија, Латвија, Луксембург, Малта, Романија, Шведска, Словенија
	Поддршка за вклучување на пазарот на трудот и активни политики	Белгија, Бугарија, Германија, Данска, Шпанија, Ирска, Литванија, Латвија, Малта, Холандија, Полска, Португалија, Словенија, Романија
	Мерки насочени кон групи во повисок ризик од сиромаштија	Австрија, Белгија, Естонија, Финска, Хрватска, Ирска, Литванија, Холандија, Романија, Словенија
Детска заштита	Превенција од детска сиромаштија	Белгија, Бугарија, Чешка, Шпанија, Луксембург, Малта, Полска, Португалија, Романија, Словенија

Поддршка за вработување лица од домаќинства со деца	Унгарија, Ирска, Малта, Португалија, Англија
Пристап до мерки за грижа и нега на децата	Австрија, Белгија, Бутарија, Чешка, Германија, Естонија, Финска, Франција, Хрватска, Ирска, Малта, Полска, Романија, Англија

Извор: *Social Protection Committee, 2015*

Најновите трендови покажуваат насоченост на владите кон намадување на институционалната фрагментација во администрацијата на паричните давања преку формирање едношалтерски систем (onestop shop services). Консолидацијата на паричните надоместоци што не се засноваат на системот на социјално осигурување, а во одредени случаи и со надоместоците за невработеност, во единствен специјализиран центар за исплата се очекува да обезбеди финансиска и процедурална рационалност и ефикасност, како и повисок степен на заштита на правата на граѓаните. Фрагментираната администрација за иста категорија корисници или членови на семејства, дури и во рамките на една институција, предизвикува помала ефикасност и ефективност поради загубата на време и зголемени трошоци. Директните ефекти од ваквите административни аранжмани се: олеснување на администрирањето и полесен пристап на граѓаните, избегнување дуплирање на активностите и идентификација на евентуалните празнини, избегнување на сложените регулативи за интерагенциска соработка, олеснето споделување на информациите и знаењето, и намалени трошоци за администрирање.

Многу од земјите, во планирањето административни реформи на системите на социјална заштита, вклучија иницијативи за комбинација на социјално-заштитните мерки со политиките за вработување, посебно активирање на корисниците на социјална помош. Таквите трендови доведоа до организациски промени дизајнирани да обезбедат интегрирана испорака на услуги. Интеграцијата се реализира вертикално помеѓу различни нивоа на управата (како деконцентрирана надлежност на канцелариите на државната управа или децентрализација на локалната управа) или хоризонтално (се поврзуваат надлежностите на различни агенции/канцеларии на исто ниво на управување). Реформи за вертикална интеграција се евидентирани во Данска, Германија, Италија и Полска. Земјите кои презеле активности за хоризонтална интеграција се делат на три групи: интеграција на администрирањето на надоместоците за невработеност (даночно финансирани и засновани на придонеси: Естонија), интеграција на администрирањето на надоместоците за долгол-

готрајна невработеност (соработка меѓу службите за вработување и општинските управи: Финска, Германија, Украина) и интеграција на сите надоместоци за сите видови корисници (Австрија, Норвешка) (Scharle, 2014). Во литературата веќе се идентификувани и неколку успешни обиди за интеграција на службите, генерално, во нордиските земји и во Велика Британија. Велика Британија, на пример, ја концентрира одговорноста за услугите за вработување и социјалните бенефиции (и во однос на надоместоците за невработеност и за корисниците на социјална парична помош) во една национална агенција, додека во Франција и во Холандија има историски значајна фрагментација на одговорноста меѓу различните агенции и нивоа на власта (Mosley, 2011).

3. Трендови во организацијата и обезбедувањето социјални услуги

Насоките за подобрување на доставата на социјални услуги во земјите од Југоисточна Европа се трасираат од неколку состојби карактеристични за нивниот развој (Fultz, Tracy, 2004):

– Во периодот по 90-тите години на минатиот век, земјите се соочија со ситуација во која социјалната заштита, во голема мера, се потпираше на големи институции за згрижување и заштита, особено за деца, стари лица и лица со попреченост. Таквата организација е во конфликт со заштита заснована на принципот на човековите права. Исто така, институционалната заштита е скапа, бара големи инвестиции, одржување и персонал. Како резултат на тоа, напорите се насочени кон намалување на институционалната заштита во корист на услугите базирани во локалната заедница, како и услугите што се даваат во домот на корисникот.

– Процесот на деинституционализација е особено актуелен во земјите од бившиот комунистички блок со слабо развиена мрежа на услуги. Во овие земји, дополнително, транзицијата доведе до појава на нови социјални проблеми (невработеност, сиромаштија, социјална исклученост) и препознавање и признавање на претходно постоечките (зависност од алкохол и дрога, семејно насилство, трговија со луѓе). Заедно, овие состојби создадоа огромна потреба од развивање широк опсег на социјални услуги. Многу од земјите ги ревидираа нормативните акти со кои ги регулираат овие прашања, и правно предвидоа широк спектар на услуги, пред сè, со вонинституционален карактер.

– Јавните напори за развивање систем на услуги се ограничени од недостигот на ресурси, неефикасната координација помеѓу различните нивоа на управата, слабото користење на партнерства со недржавните актери и недостатокот на обучен персонал. Како резултат на тоа, иницијативите за административна реформа се насочени кон намалување на монополот на државата во социјалната сфера и кон вклучување на недржавните актери во доставувањето на социјалните услуги. Тоа под-

разбира развивање детална легислатива за воведување на социјалните договори и вклучување различни механизми за финансирање на социјалните услуги.

– Прашањето за квалитетот на услугите што ги нудат приватните даватели и граѓанските здруженија наметна потреба од воведување процедури за регистрација и услови за добивање дозвола за работа. Исто така, за различни услуги државите развиваат стандарди за давање услуги заради унифицирано доставување и постигнување одреден минимум на квалитет на услугите.

– Значителна новина претставува маркетингизацијата на социјалните услуги и можноста за нивно купување на пазарот на услуги, преку утврдена цена со јасни регулативни политики за целосно или делумно ослободување од плаќање на корисниците со ниски материјални приходи.

Напорите за интеграција во Европската Унија и споделувањето на заедничките вредности и принципи со старите земји-членки доведоа до одреден степен на конвергенција на социјалните политики. Сепак, модалитетите за адаптирање и реорганизација на социјалните услуги согласно со новите потреби варираат и помеѓу земјите-членки, што се рефлектира со разлики во националните институционални рамки. Во суштина, четири насоки, секоја со цел да се зголеми ефикасноста и ефективноста на обезбедувањето услуги, ги карактеризираат организационските и менаџерските реформи на социјалните услуги во земјите-членки (Social Protection Committee, 2013):

– мерење резултати, вклучувајќи показатели за успешност и користење на добиените сознанија како основа за донесување одлуки;

– ориентација кон корисникот и пристап до социјални права: директни повратни информации од корисниците, зголемена автономија и капацитет да учествуваат во донесувањето одлуки. Се применуваат различни модели на вклученост на корисниците, кои зависат од тоа дали корисникот се третира како граѓанин со права (welfarist approach), потрошувач со можности за избор и излез (consumerist approach) или инволвиран во процесите (participationist approach). Во практиката, избраните стратегии, генерално, се мешавина од овие различни модели;

– интеграција на социјалните и здравствените услуги: историски гледано, здравствените и социјалните услуги се организирани од различни актери, фрагментирани во специјализирани услуги. Примери за интеграција на услугите во полето на долготрајна нега може да се најдат во Италија (Ломбардија), каде што се користат ваучери за домашна нега (социјални и здравствени);

– децентрализација: општа тенденција во земјите-членки иако во повеќето од нив голем број инструменти на социјалната политика оста-

нуваат (на различен степен) во рацете на централните власти. Покрај донесувањето на законодавството и формулирањето на политичките цели и насоки, државата има регулаторна и контролна власт над повеќето национални институции за социјално осигурување, социјална заштита и вработување;

– промена на формите на регулирање и управување со социјалните мрежи: пазарно ориентирана регулација (од регулативи за јавно програмирање кон пазарно регулирање).

Заклучок

Република Македонија се наоѓа пред значаен предизвик за реформа на системот на социјална заштита. Искуствата на другите земји со административни реформи во оваа област може да претставуваат значаен ресурс во развивањето нормативни решенија и јакнењето на институционалните капацитети за реализација на социјално-заштитната дејност. Научените лекции од спроведените реформи досега покажуваат дека клучен фактор во процесите на трансфер на знаење и добри практики е приспособувањето на локалниот контекст. Врз основа на тоа, земјите кои бараат нови институционални решенија за реструктурирање на системите на социјална заштита треба да ги разгледаат примерите на реформски активности што се имплементирани во општествено-политичка рамка слична на нивната.

Во основа, идентификувани се три главни димензии што треба да се земат предвид при спроведување административни промени: поширокиот општествен контекст во кој се спроведува реформата (историја, традиција, влијанија, стратегиски цели), политичкото уредување (политички систем, организација на локалната самоуправа, степен на централизација/децентрализација) и постојните институционални аранжмани што го карактеризираат системот на социјална сигурност.

Од искуствата на другите земји кои спроведуваат институционални реформи на системите на социјална заштита произлегуваат следниве решенија што одговараат на локалниот контекст:

– Нормативното уредување на целиот систем на социјална заштита во еден законски текст не е секогаш најдобро легислативно решение, бидејќи создава комплицирана законска рамка, со многу општи одредби, кои е тешко да се следат, особено од аспект на корисниците.

– Централното управување со системот на социјална сигурност преку едно министерство овозможува холистички пристап и поврзување меѓу системите на социјална заштита и социјално осигурување. Поделбата на овластувањата во рамките на повеќе министерства води често преклопување на надлежностите, губење енергија во долги и мачни процеси на преговарање за одредени промени или буџетски реше-

нија, воспоставување различни агенции и зголемени трошоци за административниот апарат.

– Интегрирање на администрацијата на парични давања што не се засноваат на социјално осигурување во еден специјализиран централен систем со деконцентрирани регионални канцеларии и контакт-места во локалните единици.

– Децентрализација на услугите на локално ниво преку создавање силен централен механизам за регулација, надзор и финансирање.

– Создавање јасни, едноставни и транспарентни правила за социјално договарање со недржавните даватели на социјални услуги, минимум стандарди за квалитет, дозвола за работа (лиценца), регулација на цени и учество во плаќањето.

Во спроведувањето на реформите треба да се имаат предвид неколку клучни фактори што го условуваат успехот на реформите: јасна распределба на надлежностите меѓу централната и локалната власт, сигурни извори за финансирање на социјалните услуги, транспарентни договорни механизми и систем на правен и стручен надзор. Квалитетот на јавната администрација, односно нејзиниот капацитет за артикулирање на целите и имплементирање на политичките решенија значително влијае врз резултатите од политиките, особено во случај на комплексни институционални реформи. Институционалните промени може да бидат ограничени од историските корени на режимите на благосостојба, кои ги поставуваат државите на различни траектории што имаат тенденција да бидат тешко менливи. Разликите во бирократската традиција и институционалната култура на институциите/организациите кои треба да се менуваат, исто така, се идентификувани како важни бариери за успешна институционална реформа на социјалната заштита. Таквата ригидност влијае врз преносливоста и успехот на одредени институционални аранжмани од други земји. Тоа значи дека лекциите добиени од искуствата на одредени земји може да се применат само со значителни приспособувања засновани на темелна анализа и земање предвид на сите разлики во локалниот контекст (Scharle, 2014).

Литература

- Barnett, S. et al. (2010). Contracting for Quality: ESN research study on the relationships between financier, regulator, planner, case-manager, provider and user in long-term care in Europe, European Social Network.
- Commission of the European Communities. (2008). Biennial report on social services of general interest. Brussels, 2.7.2008 sec (2008)2179.
- European Community Programme for Employment and Social Solidarity. (2011). Achieving Excellence in Social Service Provision Synthesis Report, Brussels.
- Ferrera, M. (1996). The "Southern" Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy* 6 (1).
- Golinowska, S. et al. (2009). Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model, ed. Golinowska, S., et al. Friedrich-Ebert-Stiftung and Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Greve, B. (2015). Introduction: Europeanization of Welfare, in: *Social Policy & Administration, Regional Issue: Europeanization of Welfare*, Volume 49, Issue 4.
- Lendvai, N. (2007). Europeanization of social policy? Prospects and challenges for South East Europe. In B. Deacon & P. Stubbs (Eds.), *Social policy and international interventions in South East Europe* (pp. 22-44). Cheltenham: Edward Elgar.
- Moreno, L. (2006). The Model of Social Protection in Southern Europe. Enduring Characteristics? in: *Revue française des affaires sociales* 2006/5.
- Mosley, H. G. (2011). Decentralisation of Public Employment Services, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Scharle, A. (2014). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
- Fultz, E., M. Tracy, M. (2004). *Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe*. Budapest: International Labour Office.
- Social Protection Committee. (2013). Policy reforms for growth and cohesion: Review of recent structural reforms, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Protection Committee. (2014). Social Europe - Aiming for inclusive growth - Annual report of the on the social situation in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Protection Committee, 2015, Review of recent social policy reforms, Luxembourg: Publications Office of the European Union.