

Доц. д-р Сузана Борнарова

Институт за социјална работа и социјална политика

Филозофски факултет

СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА И ОБРАЗОВАНИЕТО: Обид за типологија на модели на образовна политика

РЕЗИМЕ

Трудот обработува тема од областа на образовната политика за чие промовирање и во рамките на наставните програми, но и во рамките на општата социјална политика во земјата, професор Дивна Лакинска имаше големо значење. Со своите теоретските анализи и размислувања во доменот на образовната политика, како и со својата богата научно-истражувачка дејност фокусирана на образовниот статус на ранливите групи граѓани, како: децата, Ромите и старите лица, таа даде исклучителен придонес за подигање на свеста меѓу креирачите на политиката и практичарите за важноста на постигнувањето рамноправен пристап до образовните можности за сите граѓани. Токму афирмирањето на образовната, како составен и неразвоен дел од социјалната политика, и инвестирањето во образованието, како еден од клучните услови за постигнување социјална добросостојба на граѓаните за кои професор Дивна Лакинска професионално несебично се залагаше, се предмет на овој труд.

Имено, образовната политика се развива како дел од социјалната политика поттикната од значењето на образованието за економскиот развој на земјите, нивната меѓународна компетитивност, како и за оспособување на граѓанинот за негово учество на пазарот на трудот. Овој развој на образовната политика, во одредени социјални држави е повеќе или помалку само паралелен на развојот на социјалната политика воопшто, додека во други е составен дел на тој развој. Како резултат, социјалните држави се разликуваат од аспект на идеологијата која ја промовираат во однос на образованието, важноста која се

придава на поддршката на образовните можности, како и врската помеѓу образованието и социјалната политика и програми. Во овој контекст можат да се издиференцираат неколку модели на социјалните држави, класифицирани според сличностите на образовната политика. Трудот е обид да се утврдат специфичностите, сличностите и разликите меѓу овие модели.

Клучни зборови: образовна политика, модели на социјална држава, либерални, социјалдемократски, конзервативни.

1. ОБРАЗОВАНИЕТО И СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА

Иако образованието секогаш не се споменува како дел од пакетот на социјалната држава, тоа, како и останатите јавни програми, е признато како основно право во повеќето западни општества. Всушност, тоа е едно од најраните програми кои ги спроведува државата уште во 19. век. Kaelble (1981) ги лоцира корените на модерната образовна политика во Германија, Франција и Британија на почетокот од 19. век, фокусирајќи се на експанзијата на образовните можности *уделот на деца од различни социјални и професионални класи во средното и високото образование*. Во повеќето индустриски општества, државната инволвираност во образованието му претходи на развојот на другите јавни услуги, како здравствената заштита, на пример. На почетоките од својот развој, социјалната политика била, пред сè, заинтересирана за образованието од аспект на прашањето на рамноправен и правичен пристап до образовните

можности за сите и ефектите од образованието, за по 1970-тите години да се прошири фокусот на економските ефекти и важност на образованието и обуката (Vickerstaff, Sarah, 1999). Всушност, потребата за одржување и зајакнување на меѓународната компетитивност е меѓу клучните причини за развој на образовната политика во поголемиот дел индустриски земји (David, Miriam, 1998), покрај развојот на концептот на *граѓанство* и економските интереси (Hill, Michael, 1996).

Со индустријализацијата и потребите од сè поедуцирана работна сила, образованието сè повеќе се признава, граѓаните од сите социјални класи сè повеќе се стимулираат за образовно изградување, укажувајќи, притоа, дека пост-примарното образование претставува порта *gate* кон социоекономските можности. Така, средното и високото образование сè повеќе се признаваат како трансмитери на социјалниот статус. Со ширењето и унапредувањето

на образовните можности кои ги поддржува државата, новите образовни можности се признаваат често како уставно или, во најмала рака, законско право.

Сепак, врската помеѓу образованието и социјалната политика се разликува од земја, до земја. Во англо-саксонските земји, образовната политика обично се смета за дел од социјалната политика, термин чие значење не се идентификува само со социјалната сигурност и социјалното осигурување. Како што може да се забележи од текстот за *Граѓанство и социјални класи* на Т. Х. Маршал и од реформите на Бевериџ, интегрираниот однос меѓу социјалната политика и образованието лежи во коренот на социјалната држава во Велика Британија по Втората светска војна. И не само тоа, образовните реформи им дадоа на значење и на реформите на социјалната држава во тоа време. Во САД, исто така, образовниот сектор е добро развиен и цврсто поврзан со социјалната држава. За разлика од овие држави, во Германија, и во некои други земји, образованието и социјалната политика се раздвоени, а по 1955 година поимот *социјални реформи* се однесува само на реформите во доменот на пензиите. Образовните реформи во 1970-тите години се реализираат како нешто многу далечно од социјалната политика.

На почетокот од 21. век, со преминот кон, т.н., општество кое учи, оваа заемна констелација меѓу образованието и социјалната политика може да значи голема компе-

титивна предност за англо-саксонските земји (Allmendinger J., Leibfried S., 2003). Денес, доминантно е јавното мислење и во Европа и во САД дека основното образование и социјалната заштита и осигурување се во исто време и граѓанска привилегија и право. Општо е признато дека недостатоците во образовниот систем придонесуваат кон појава на масовни социјални проблеми, неписменост и исклученост од нормалните текови на интеграција во формалното и стручното образование и пазарот на трудот. Образовниот успех и пазарот на трудот се силно поврзани, па оттука, ниското ниво на успех во образованието лесно може да доведе до неповолна позиција на поединецот на пазарот на трудот. Оттука, европските и националните политики на почетокот од 21. век се соочуваат со повеќе предизвици. *Општеството кое учи* зависи од квалификациите на просечниот граѓанин, а не само на елитата, како и од неговите/нејзините продуктивни и интегративни способности. Концептуално и емпириски, онаму каде постои раздвојување на сферите на образование и социјална политика се смета како дефицит на национално ниво, иако ова не е случај во земјите-членки на ЕУ. Со процесот на европска интеграција, англо-саксонската традиција ја апсорбираат останатите земји, така што и образованието и социјалната сигурност се сметаат како дел од социјалната политика и повеќе не се изолираат еден од друг концептуално. Како што истакнува Hantrais (2007), ако социјалната политика се дефинира во поширока смисла како колективно обезбедување на

јавни услуги за задоволување на потребите на граѓаните, покривајќи, притоа, и економски цели, тогаш

образованието и обуката се легитимни области на интервенција од страна на европските институции.

2. ОБРАЗОВАНИЕТО НАСПРОТИ СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА:

Алтернативи на социјалната држава

Развиените индустриски општества покажуваат значителни разлики во своите социјални политики, односно во видот, комбинациите, мерките за помош и бенефициите кои ги обезбедуваат. Притоа, нивоата на трошоци и преференциите за поддршка на одредени социјални програми влијаат врз идните преференции и можат да го ограничат капацитетот на државата да се залага или да применува алтернативни стратегии за социјалната политика во иднина (Pierson P., 1994).

Heidenheimer (1981) го проучувал долгорочниот развој на јавните политики во Европа и САД кој настанал со подемот на социјалната држава и експанзијата на новите образовни можности и програми за социјална заштита. Тој смета дека историјата на развојот на социјалната држава укажува на тесна поврзаност меѓу јавните инвестиции во образовните можности на пост-примарно ниво и програмите за социјална заштита. Притоа, пост-примарното образование се смета за инструмент за реализација на интересот на државата да ги оствари целите на еднаквост и сигурност, па оттука, акцентот што се става повеќе на образованието или на програмите

за социјална заштита се смета за алтернативна стратегија која ја применуваат социјалните држави.

Во овој контекст, државната поддршка на програмите за јавно образование и на програмите за социјална заштита се сметаат за алтернативни политики на социјалната држава меѓу кои постои заемен однос, па и размена *trade-off*. Имено, во одредени социјални режими се дава буџетски и политички приоритет на програмите за социјална заштита над образовните програми, со што се ограничуваат трошоците за проширување на јавното образование, а со тоа и можностите за социјална мобилност. Во други социјални држави, повисоките нивоа на јавно инвестирање во образовните можности над примарното ниво можат да се сметаат како алтернативна стратегија за програмите за одржување на приходот и другите бенефиции од социјална заштита.

На масовната поддршка за експанзија на јавното образование, вклучително и високото образование, треба да се гледа како на концепт според кој преку јавното образование се овозможува и личен развој и национален, социјален и економски развој. Онаму каде не по-

стои политичка волја да се одржи постоечката социо-економска стратификација, образовните можности, особено на пост-примарно ниво, јавно се поддржуваат како агенци на социјалната мобилност. Поограничените и минимални бенефиции за сигурност на приход *income security* имаат за цел да ја поттикнуваат независноста на граѓанинот и се засновани врз идејата дека јавната социјална заштита постои само како привремена помош и заради ублажување на ефектите од

екстремните социо-економски промени, а не покривање на индивидуата од секој ризик во животот, социјалната конкуренција и пазарните сили. Под ваков режим на социјална држава, јавната поддршка на образовните можности претставува индивидуална заштита од несигурностите кои ги носат животот; нејзина цел е да служи како алтернатива за останатите гаранции од социјална заштита кои ги обезбедува државата (Hega M. G., 2002).

3. ТИПОЛОГИЈА НА СОЦИЈАЛНИТЕ ДРЖАВИ СПОРЕД ОБРАЗОВНАТА ПОЛИТИКА

Државните програми за социјална заштита и експанзијата на пост-примарното образование се развојни трендови поврзани со индустријализацијата, политичката демократизација и појавата и еволуцијата на социјалната држава. Тоа, сепак, не значи дека постои едноставна каузална врска меѓу индустријализацијата или политичкиот развој и социјалните политики на социјалната држава. Истото се однесува и на експанзијата на образовните можности. Нивниот меѓусебен однос (социјална држава-образовни политики) е предмет на континуирана дебата и во литературата посветена на социјалната држава и онаа по прашањата на образованието. Истото се однесува и на прашањето дали изборот на социјалната држава за поголеми инвестиции во социјалните или образовните програми може да укажува на намерен избор меѓу две алтернативни стратегии. Дали постои, т.н. *trade-off* или размена

меѓу овие две алтернативни стратегии? Дали одредени профили на социјална држава можат да се издвојат врз основа на нивната преференција да ги поддржуваат повеќе програмите за социјално осигурување или да ја поддржуваат образовната експанзија? (Hega M. G., 2002).

Во продолжение ќе се задржиме на неколку основни прашања кои се однесуваат на врската меѓу социјалната држава и образованието проучувана преку односот меѓу јавните трошоци за образование и програмите за социјално осигурување и заштита во развиените индустриски општества користејќи ја типологијата на Еспинг-Андерсен:

Прво, дали групирањето на социјалните држави во трите категории: либерални, конзервативни и социјалдемократски, може да се примени и за групирање на образовните политики, односно дали модерните

социјални држави се групираат и по сличност на своите образовни политики, како што се групираат по сличност на програмите за социјална заштита?

Второ, дали постојат разлики во преференциите на одредени социјални држави да инвестираат во јавното образование или да ги прошируваат своите шеми за социјална заштита како експлицитни алтернативи на социјалната политика.

Голем број автори во анализата на социјалните држави се обидуваат да утврдат дека постои меѓузависност на државните инвестиции во јавното образование, наспроти трошоците за социјалната политика. Анализите укажуваат на силна поврзаност меѓу образовните политики и социјалните програми во развиените индустриски општества. Воедно, се покажува и дека видовите на социјални држави го определуваат и видот на образовна политика која е карактеристична за нив.

Можат да се утврдат специфични категории на режими на социјални држави согласно сличноста на нивните социјални програми, нивната тенденција да продуцираат слични или различни јавни политики. Esping Andersen (1990) смета дека историскиот и политичкиот развој во напредните индустриски општества продуцира три вида социјални држави: 1) либерални 2) конзервативни и 3) социјалдемократски. Оваа негова типологија ги сместува социјалните држави во три категории, со слични агенди на социјалната политика и покритијата за здравствена заштита,

невработеност, старост, како и начинот и обемот на декомодификација специфична за социјалната политика. Секој од видовите социјални држави на Esping-Andersen претставува специфична социјална политика, со квалитативно различни улоги на државата, пазарот и семејството. Во рамките на *либералната група социјални држави* (Австралија, Канада, Ирска, Јапонија, Нов Зеланд, Швајцарија, Велика Британија, САД), покритијата за социјална заштита се обично минимални, често стигматизирани и *means-tested* подложни на проверка. Пазарот и приватните осигурителни шеми можат да бидат поттикнувани од државата како алтернатива на јавната заштита. Социјалните држави од групата на *конзервативни* (Германија, Австрија, Белгија, Франција, Италија), претендираат да го поддржуваат одржувањето на статус кво и нееднаквоста која произлегува од таквиот статус. Социјалните права се врзуваат со припадноста на одредена класа, статус, и на она што граѓанинот го заработил како резултат на работа. Примарен обезбедувач на социјалното осигурување е државата, додека пазарот и приватното осигурување имаат само маргинална улога. Во групата на *социјалдемократски социјални држави* (Данска, Финска, Холандија, Норвешка, Шведска), покритијата за социјална заштита се универзални, со обид да се третираат сите граѓани подеднакво и со повисок стандард од минимално потребниот. Целта на социјалдемократската социјална политика е на семејството и индивидуата да им гарантира соци-

јално-прифатлив стандард на живот независно од учеството на пазарот, но, притоа, да не се обесхрабруваат индивидуалните аспирации или да се негира можноста за приватни иницијативи и постигнувања.

Типологијата на Еспинг-Андерсен е најчесто критикувана поради погрешното класифицирање на државите во рамките на трите категории, како и поради нецелосноста, но и поради тоа што не ги зема предвид редистрибутивните ефекти од социјалните политики бидејќи се фокусира само на трошоците. Сепак, неговата типологија е ефективен инструмент за разграничување и класификација на социјалните држави согласно сличноста, а не еднаквоста, на социјалните програми кои ги поддржуваат. Како што и самиот тој истакнува *не постои чист случај на социјална држава*. Поради тоа што не постојат социјални држави кои се чисто либерални, конзервативни или социјалдемократски типови, тој ги класифицира државите согласно доминантните карактеристики, иако тие, можеби, поседуваат некои елементи од останатите типови на социјални држави.

Како што има право на осигурување од невработеност, бенефиции од болест и старост, секој граѓанин во модерната социјална држава има право на најмалку основно образование; тоа е една компонента од целокупниот пакет на социјални бенефиции на кои секој граѓанин има право. Специфичната природа на државните одредби за социјална заштита, заедно со понудените образовни права и

можности, го одразува и специфичниот профил на социјалната политика во земјата. Иако групирањето на социјалните држави во трите категории Еспинг Андерсен не го вршел врз основа на анализа на државните образовни политики, неговата типологија на социјалните држави може да се примени и во доменот на образовната политика. Имено, постои специфичен однос меѓу видот на програмите за социјално осигурување во западните општества и образовните политики кои ги поддржуваат. Социјалните држави со сличен профил на социјална заштита и осигурување претендираат да се групираат и по сличноста на нивните образовни политики.

Имено, образованието, како и останатите социјални програми, може да ја намали зависноста на поединецот од каприците на пазарот на трудот, или барем да ја унапреди неговата/нејзината позиција. Образовните достигнувања, особено на секундарно и терцијарно ниво, се признат двигател на социјалната мобилност. Образованието може да ги прошири социо-економските можности и да ја зајакне индивидуалната способност за акумулирање лична добросостојба, намалување на зависноста од трудот за плати *wage labour* и пазарните сили на долгорочен план. Воедно, исто како што долгорочната зависност на индивидуата од мрежите на социјална сигурност и заштита може да се намали преку образование, преку инвестирање во образованието можат да се намалат и долгорочните потреби на социјалната држава да обезбедува помош заради поддршка на приходите

на граѓаните и други социјални програми. Оттука, може да се каже дека државната поддршка на ширењето на јавните образовни програми може да се смета како опција која им стои на располагање на одредени социјални држави за намалување на зависноста на индивидуата од пазарот и унапредување на нивната долгорочна социјална сигурност. И обратно, недостатокот на поддршка за образовна експанзија може да се одрази врз изборот на некои социјални држави да ја фаворизираат репродукцијата на постоечката класна структура и условите на пазарот на трудот.

Анализата на овие образовни политики во развиените индустриски демократии покажува тенденција тие да се групираат во три различни групи: земји со либерални, земји со конзервативни и земји со социјал-демократски образовни политики кои имаат одредени сличности. Поради верувањето во независноста и нагласувањето на образовните можности како агенси на социјалната мобилност, од *либералните социјални држави* се очекува да одвојуваат најголем процент од јавниот буџет за образовни цели. Поради прашањето на декомодификација, без, притоа, да се жртвуваат индивидуалната слобода и можности, *социјалдемократските држави* трошат помалку на образование, отколку либералните режими, како процент од вкупните јавни трошоци. Сепак, овие држави можат да демонстрираат споредлив, па дури и поголем образовен напор *effort*, ако се земе предвид нивниот поголем степен на трошење за образовни цели

како процент од бруто-националниот производ и поголемата заложба за реални трошоци по ученик. Имајќи ја предвид, пак, поголемата загриженост за поредокот и стабилноста на социоекономски план пред социјалната мобилност, од *конзервативните социјални држави* се очекува најмал степен на инвестиции во образовната сфера (Hega M. G., 2002).

Веќе укажавме дека постои поврзаност меѓу јавните трошоци за образование и социјално осигурување во демократските социјални држави. Преференцијалното инвестирање во јавното образование или социјалните програми се алтернативни стратегии кои социјалните држави можат да изберат да ги поддржуваат. Имено, либералните социјални држави гледаат на образовните можности како на алтернатива за политиките на декомодификација карактеристични за социјалните демократски режими, и осигурувањето поврзано со работното место, како и *earned* заработените бенефиции кои ги среќаваме во конзервативните социјални држави. Наместо широка и универзална мрежа на одредби за социјална заштита, либералните режими нудат образовни можности како заштита на индивидуата од ризиците на животот. Индивидуата е таа која е одговорна за неговиот/нејзиниот успех или неуспех. Исто така, зголемените нивоа на државно трошење за образование, мерено како процент од сите јавни трошоци, се обратнопропорционални на трошењата за програмите за социјална заштита. Конкретно, од либералните социјални држави се очекуваат поголеми трошоци за обра-

зование како удел во вкупните трошења во јавниот сектор, отколку во социјалдемократските или конзервативните држави.

Може да се заклучи дека конзервативните социјални држави претендираат поголем акцент да ставаат врз трошоците за социјално осигурување пред трошоците за образованието, споредени со државите од другите две групи. Тие претендираат да го заземаат водечкото место во однос на висината на трошоците за социјално осигурување како процент од вкупните јавни трошоци, но назадуваат пред социјалните држави од другите две групи, кога станува збор за образовните трошоци (пример Германија). Сепак, во однос на, т.н., *spending effort* кој се мери во реални трошоци *per capita*, социјалдемократските држави водат пред конзервативните и либералните и во однос на социјалната заштита и во однос на образовните заложби. Либералните социјални држави заостануваат по однос на сите мерки за трошоци за социјална заштита, но се рангираат пред конзервативните држави во сите категории на образовни трошоци.

Различните развојни тенденции на националните социјални политики ги илустрира Manfred G. Schmidt (1999). Тој ги споредува трошоците за социјална заштита, кои се во основа ретроспективни, со проспективната политика за образование и истражувања. Од овој аспект, тој потврдува дека за разлика од конзервативните, англо-сак-

сонските земји обрнуваат повеќе внимание на развојот на човечкиот капитал и инвестираат многу повеќе во образованието, отколку во социјалната сигурност, што е силна страна на конзервативните држави. Скандинавските земји, пак, инвестираат значително и во двата домена. Конзервативните држави, се чини, се во најмалку поволна позиција: тие одржуваат континуирано ниски нивоа на инвестиции во образованието, а во исто време се соочуваат со растечките трошоци за социјална сигурност кои тешко можат да се контролираат.

Според Т. Н. Marshall (1964) видот на образовната политика влијае врз пазарните процеси преку проширување и унапредување на квалификациите кои се потребни на пазарот на трудот. Оттука, *post-hoc* интервенциите на традиционалната социјална политика (заснована врз социјалната сигурност) имаат, пред сè, ефект на она што е веќе уредено на пазарот на трудот. Образовно ориентираната социјална политика, пак, пред сè, придонесува кон продуктивна реориентација кон политика која е превентивна и насочена кон зајакнување на човековиот потенцијал. Оттука, можеме да разликуваме превентивни, проспективни образовни политики (либерални социјални држави) наспроти ретроспективни, компензаторни социјални политики (конзервативни држави) кои обрнуваат помалку внимание на образовниот домен (Allmendinger J., Leibfried S., 2003).

ЗАКЛУЧОК

Анализата на образовните политики во социјалните држави упатува на неколку основни заклучоци:

- Образовните системи во трите групи социјални држави се карактеризираат со различни образовни стратегии и цели. Имено, тие не обезбедуваат еднакви образовни можности, ниту еднаков патоказ кон социо-економските можности на граѓаните.

- Видот на социјалната држава и податоците за трошоците за социјална заштита се моќен показател за тенденциите во доменот на финансирање на образованието;

- Постојат специфичности во однос на тенденциите за образовни

трошоци и трошоци за социјална заштита меѓу социјалните држави. Со други зборови, либералните, конзервативните и социјалдемократските држави покажуваат специфични обрасци на поддршка за јавното образование исто како што се карактеризираат со слични специфичности во однос на социјалната заштита. Имено, либералните социјални држави, демонстрираат преференција за поголемо инвестирање во образовните можности, отколку проширување на програмите за социјално осигурување, за разлика од конзервативните кои ги фаворизираат мрежите на социјална сигурност, и скандинавските земји кои инвестираат значително и во двата домена.

Summary

The article is an analysis of a topic in the domain of education policy for whose promotion both within the high education curricula and social policy in general Prof. Divna Lakinska has had large importance. With her theoretical analysis and thinking in the domain of education policy and rich scientific research on the educational status of vulnerable groups of citizens, such as children, Roma and older people, she has given a valuable contribution to raising the awareness among policy-makers and practitioners on the importance of achieving equitable access to the educational opportunities for all. The affirmation of the education policy as constituent and inseparable part of social policy and investments in education as one of the key preconditions for social wellbeing of citizens, which have been among the main professional endeavors of Prof. Divna Lakinska, are actually a subject of this article.

Namely, education policy has been developing as part of social policy encouraged by the importance of education for the economic development of countries, their international competitiveness and enabling citizens for their participation in the labour market. This development of the education policy is more or less only parallel to the development of social policy in some countries, while a constituent part of it in others. As a result, social welfare states differ in terms of the ideology they promote towards education, the importance given to the support of educational opportunities as well as in terms of the linkages between education and social policies and programmes. In these respect, several models of social welfare states classified on the basis of the similarities of their education policies, may be differentiated. The article is an attempt to determine the specificities, resemblances and distinctions between these models.

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Allmendinger, Jutta., Leibfried, Stephan (2003). Education and the Welfare State: the Four Worlds of Competence Production. In: Journal of European Social Policy 13 (1). 2003.
2. David, Miriam. (1998). Education. In: Alcock, Pete. Et al. The Student's Companion to Social Policy. Blackwell Publishers.
3. Esping-Andersen, Gøsta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.
4. Hantrais, Linda (2007). Social Policy in the European Union.
5. Hega M. Gunther., Hokenmaier G. Karl (2002). The Welfare State and Education: A Comparison of Social and Edicational Policy in Advanced Industrial Societies. Department of Political Science. Western Michigan University.
6. Hill, Michael (1996). Social Policy: A Comparative Analysis. Prentice Hall Publ.
7. Kaelble, Hartmut (1981). Educational Opportunities and Government Policies in Europe in the Period of Industrialization. In The Development of Welfare States in Europe and America, eds. Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, 239,68. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
8. Pierson, Paul (1994). Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. New York: Cambridge University Press.
9. Vickerstaff, Sarah (1999). Education and Training. In: Baldock, John et al. (1999). Social Policy. Oxford University Press.