

Универзитет „Св.Кирил и Методиј,, Филозофски Факултет-Скопје  
Институт за Социјална работа и социјална политика „Мајка Тереза,,  
Последипломски студии по: Социјална Политика



## МАГИСТЕРСКИ ТРУД

*Активацијата во социјалната политика и ефектите врз пазарот на  
труд во Република Македонија*

Кандидат:

**Ристовска Мелита**

**Индекс Бр.3426/09**

Ментор:

**Проф.д-р. Маја Геровска Митев**

Скопје, 2012

## СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	3
<b>1. ПРОЦЕСИ И ПРОМЕНИ ВО ПРИМЕНАТА НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА.....</b>	<b>18</b>
▪ Вовед.....	18
1.1. Промени во социјалните политики на глобално ниво.....	18
- Причини за криза на социјална држава.....	20
1.2. Реформски процеси во социјална политика, релевантни и во Република Македонија.....	25
1.2.1. Плурализам (Welfare Mix).....	27
- Комбиниран модел на социјална политика (Welfare mix).....	32
1.2.2. Децентрализација.....	41
1.2.3. Деинституционализација.....	49
1.2.4. Активација.....	56
1.2.4.1. Поимот на активирање во социјалната политика.....	61
1.2.4.2. Концептуални карактеристики на почетоците и развојот на програмата на активни мерки.....	63
1.2.4.3. „ Модели „ на активирање.....	68
1.2.4.4. Група на мерки за активација.....	73
✚ Групи на мерки на активна политика за вработување.....	76
✚ Група на мерки за вработување корисници на социјални бенефиции „welfare-to-work,.....	79
<b>2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРИМЕНА НА АКТИВАЦИЈАТА ВО СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА</b>	
2.1. Република Словенија.....	87
2.1.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Р.Словенија.....	88
2.1.2. Легислативна рамка на активната политика во Р.Словенија.....	91
2.1.3. Институционална рамка на активната политика во Р.Словенија.....	95
2.1.4. Финансиски издатоци за активни мерки во Р.Словенија.....	95
2.1.5. Видови активни мерки во Република Словенија.....	99
2.1.5.1. Посредување при вработување.....	99
2.1.5.2. Обуки.....	105
2.1.5.3. Директни мерки за вработување.....	108

2.1.6. Заклучок.....	113
<b>2.2. Република Хрватска.....</b>	<b>115</b>
2.2.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Р.Хрватска.....	116
2.2.2. Легислативна рамка на активната политика во Р.Хрватска.....	118
2.2.3. Институционална рамка на активната политика во Р. Хрватска.....	121
2.2.4. Финансиски издатоци за активни мерки во Р.Хрватска.....	127
2.2.5. Видови активни мерки во Р.Хрватска.....	127
2.2.5.1. Посредување при вработување.....	128
2.2.5.2. Обуки.....	130
2.2.5.3. Директни мерки за вработување.....	132
2.2.6. Заклучок.....	134
<b>2.3. Република Србија.....</b>	<b>135</b>
2.3.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Р.Србија.....	135
2.3.2. Легислативна рамка на активната политика во Р.Србија.....	138
2.3.3. Институционална рамка на активната политика во Р.Србија.....	139
2.3.4. Финансиски издатоци за активни мерки во Р.Србија.....	139
2.3.5. Видови активни мерки во Р.Србија.....	141
2.3.5.1. Посредување при вработување.....	142
2.3.5.2. Обуки.....	145
2.3.5.3. Директни мерки за вработување.....	147
2.3.6. Заклучок.....	149
<b>3. АКТИВАЦИЈА ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>151</b>
3.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Р.Македонија.....	151
3.2. Легислативна рамка на активната политика во Р.Македонија.....	155
3.3. Институционална рамка на активната политика во Р.Македонија.....	158
3.4. Финансиски издатоци за активни мерки во Р.Македонија.....	162
3.5. Видови активни мерки во Република Македонија.....	163
3.5.1. Посредување при вработување.....	163
3.5.2. Обуки.....	166
3.5.3. Директни мерки за вработување.....	168
3.6. Заклучок.....	170
<b>4. ЗАКЛУЧОК.....</b>	<b>172</b>
<b>5. КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>182</b>

## ВОВЕД

Голем број сведоштва, токму за развојот на социјалната политика, говорат за тоа дека 20-от век е период кој отсликува еден исполнет круг, од самиот развој на првите социјални програми, нивната постепенa имплементација и ширње (особено после 2-та Светска војна), достигнување на таканареченото „златно доба,, на социјалната држава (70-тите и 80-тите години на 20-от век.), па се до криза на социјалната држава, предизвикана од голем број промени, кои ги разоруваат нејзините темели. Промените бескрупулозно го окупираа светот и навлегуваа во сржта на секој сегмент од човековото општество. Како резултат на тоа, земјите се соочуваа со различни препреки и контрадикции кои влијаат и ја менуваат структурата и,воопшто, функционирањето на националните економии, а со тоа и на структурата на социјалната држава.

Посебно значајна улога во тој процес игра процесот на се поголема *глобализација*, процес со кој се укинува секаков вид ограничување во насока на проток на луѓе, услуги и идеи помеѓу различни држави и различни деловни светови.<sup>1</sup>

Сето тоа беше почеток на еден свет „без граници,, (Ohmas, 1991.) , односно една глобална интеграција која допринесе за еден вид „крај на географијата,,(O'Brien, 1992.). Досегашната состојба, каде што секој национален состав на социјалната држава одговара на сопствената индустриска и економска конфигурација и способност, е надмината и заменета со предизвикот за прилагодување на сопствената економија со меѓународната конкуренција налагана од глобализацијата.

Глобализацијата со себе повлече низа промени кои се појавија како предизвик за секоја држава. Промените беа поврзани со еволуција на пазарот на трудот и посебно, зголемената невработеност; промената во структурата на вработувањето отвараа нови можности, но сосебе носат и нови ризици и нови потреби. Технолошките промени, интензификација на глобализацијата, како и сопствената способност и потенцијал, се основните прашања кои си ги поставуваат државите. Економија втемелена на знаење и информации, доведува до нова поделба зависно од компетенциите. Токму ваквата економија втемелена на знаење бара компетитивност, не само од страна на производителите, туку и од купувачите. Оттука, произлгува предизвикот како да се

---

<sup>1</sup> Wikipedia

демократизира компетенцијата, која пак повлекува друг предизвик за редефинирање на социјалната политика од аспект на справување со нови ризици и потреби. Промените во семејната структура, слабеењето на традиционалното семејство, промени во животните стилови, како и нови типови животни кариери поставуваат нов проблем поврзан со зголемен број на „атипични„ домаќинства. Новите типови семејства се соочени со нови и тешки компромиси помеѓу вработеноста и семејните обврски. Додека во минатото, пазарот и семејството беа главни извори на социјална заштита, денес истите тие се извори на несигурност, а честопати и социјална исклученост и со самото тоа товар на системот на социјална сигурност.

Демографските промени и трендови, а особено стареењето на популацијата, која е резултат на baby boom генерацијата во 1950-тите години, го трансформира општеството во кое живееме. Продолжениот животен век е глобален феномен кој е предизвик за сите земји во светот. Ваквата демографска револуција ги погодува социјалните и економските структури на општеството.

### **Теоретски пристап кон проблемот на истражување**

Карактеристиките и барањата на општествено-економскиот развој, напоредно со бројноста и тежината на социјалните проблеми, значително ја променија содржината на социјалната функција на современата држава.

Во однос на периодот на нивното настанување, државата со социјални одговорности кон сите граѓани, суштествено евалуира. Истовремено се менуваат и самите темели на „зрелите„ држави на благосостојба во „развиените капиталистички држави„ (Dean, 2006), но исто така и во останатиот свет. Во изминатите години, националните држави се развиваат во услови на економски пораст, релативно пониска стапка на невработеност, како и семејства со нагласена традиционална компонента каде што бројот на ризиците, кои беа опфатени со системот на социјална сигурност беа лимитирани и се однесуваа само на неколку состојби на краткотрајна вработеност, неспособност за работа и недовлно средства за детство и пензија. Меѓутоа, промените кои настанаа на пазарот на труд, во семејството и структурата на населението, доведоа до појава на т.н нови социјални ризици и нови потреби, кои неможат да бидат во целост задоволени во рамките на традиционално концепцираните системи на социјална сигурност, предводени, главно, од т.н пасивни мерки.

Делумно под влијание на глобализацијата и неолиберализмот во економијата, државите се сретнаа со потешкотии при управувањето со факторите на економскиот пораст, при што бројни држави иницираа реформи во социјалната функција, во насока на афирмирање на индивидуалистичките принципи. Аргументацијата за ова се содржи во потребата за „ново нагласување на личната одговорност на индивидуите и нивните семејства, поради нивната сопствена благосостојба, како и сопствена обврска за превземање активни чекори,.. (Rose, 1996:327-328). При справувањето и разбирањето на современите промени и проблеми, се среќаваме со низа разновидни политики и програми превземени со цел да се одговори на предизвиците. Меѓутоа, мора да признаеме дека постои разлика и тоа не само во смисла на разбирањето на современите проблеми, туку и во смисла на перспективата и способноста за реформа на секоја од државите. Според тоа, реформата и адаптацијата на целокупните промени и предизвици се состои во способноста на секоја земја да инвестира во нови технологии и да изнаоѓа нови средства на вработување на новите генерации.

Сите тие промени и разлики можат да се препознаат во низата на помалку или повеќе различни облици кои најчесто се земаат како одговор на современите предизвици. Станува збор за форми кои се повеќе се потпираат на флексибилизација и деинституционализација на работните аранжмани, потоа приватизација и деинституционализација на низа социјални програми (во подрачје на образованието, здравството, воениот состав итн.) и сл.

Меѓутоа, некако во последнава деценија, најголемиот број земји при справување со ваквите промени и потреби со кои се соочува социјалната држава, го акцентираа принципот на се поголема селективност и насоченост во социјалните програми т.е. намалување на трошоците со замена на пасивни облици со активни програми и намалување на редистрибуцијата во општеството, и потенцирање на што поголема зависност од пазарот и ослонување на сопствените потенцијали и недржавни ресурси.

Уважувањето на значењето и потребата за лична активност и одговорност, паралелно со други социјално-политички цели како што се: намалување на нивото на социјални трансфери, зголемување на степенот на вработеност, зголемување на степенот на образованието и сл., ја промовираа активната социјална политика како прифатлива за различните социјални системи на националните држави. На тој начин, иако во

различна форма и мера, концептот на активна социјална држава стана составен дел од многубројни реформски агенди на современите системи на социјалната сигурност.

Скоро сите социјални држави во Европа, па и во светот, се вклучени во еден вид реформски процеси, во кои т.н **“активна социјална компонента“** е важен аспект. Постоечките социјални аранжмани, во прв ред сопственост на државата, се реформираат во нови и поинакви форми, како одраз на промените кои ги зафатија скоро сите сфери во општествениот живот. Соочени со промените во светот на пазарот на труд, на структурата на семејството, како и шемите на стареење, поголемиот број земји ја идентифицираат потребата од промени во социјалните политики и нивното приспособување во согласност со поинаквите економски, политички и социјални прилики. Промените, во прв ред, би се одвивале во насока на воведување на активни мерки во политиката на вработување, условување на правото на социјална помош, учество во различни програми на обуки, преквалификации и доквалификации, како и надомест при барање на работа или пак вработување на лица со инвалидитет. Во истовреме, принципот на активирање се проширува и на политиката на обезбедување на т.н активна старост, во насока на изнаоѓање на нови програми за пензионирање и нови механизми на нивно финансирање.

Надминувањето на досегашната пасивна положба, со давање на можност за избор и иницијатива, претставува реална опција која овозможува директна спрега меѓу работата како (економски) најсигурен средство во борбата за добросостојбата на лицата и нивните права во системот на социјална сигурност.

Развојните политики на ниво на Европската унија имаат јасно влијание на овие реформи. Европската стратегија за вработување, како и методот на отворена координација, се примери на политиката и интервенциите на Европската унија, со кои се стимулира и координира развојот на т.н **“активни социјални држави“**. Во 1999 година, Европската комисија започна со **“рецензија на програмата за активни политики на пазарот на труд“**. Целта на оваа програма е промоција на пренесување на добри практики во активната политика на пазарот на трудот во рамките на Европската унија. Учесниците на рецензијата се владини претставници од земјите-членки, независно на пазарот на труд, експерти и претставници од Европската комисија.<sup>2</sup>

---

2

Воведувањето на т.н “активна социјална компонента“ или “активирање на програмите“, е важен аспект во обидот да се направат социјалните држави поактивни во остварување на нивната функција и активирање на лицата кон обезбедување на сопствена благосостојба. Во прв ред, се мисли на политики и програми насочени кон лица кои се исклучени од пазарот на трудот, и кои својот егзистенцијален приход го обезбедуваат преку различни пасивни облици на социјална заштита од државата. Примарната цел на програмите упатува на интегрирање на овие групи на пазарот на трудот и подобрување на нивната благосостојба.

До сега, голема разновидност на политики и програми се развиени: советување, посредување при барање на работа, обука и едукација, поттикнување на самовработување, субвенционирани работни места, волонтерските и општествените работи, и сл. Факт е дека, мерките и пристапите кон процесот на активирање и интеграцијата се разликуваат од земја во земја, имајќи ги в предвид различните капацитети, ресурси и потенцијали со кои располагаат земјите. Меѓутоа, она што е важно, е дека, методот на активација, е централен концепт при решавање на предизвиците и промените кои ги донесе „современото општество,, во кое живееме. Активирање на невработените и исклучените лица е Метод кој ветува, и кој оди рака под рака со процесите на институционална активација.

### **Дефинирање на проблемот и основните поими**

Економската и финансиската криза, паралелно со нејзините глобални достигнувања, си го направи своето. Зголемената стапка на невработеност, како една од импликациите кои што ни ги сервираа, резултира во проблем број еден скоро во сите земји во светот. Општествата се соочија со потреба од справување со новонастанатите ризици кои со себе ги донесоа непредвидливите економски, финансиски и демографски промени.

Поаѓајќи од дефиницијата на социјална политика, според која таа претставува организирана делатност на државата и на другите општествени чинители, чија цел е надминување на социјалните ризици, помош на сиромашните и исклучените поединци и социјални групи и изедначување на животните шанси, т.е унапредување на социјалната благосостојба на граѓаните.<sup>3</sup> „можеме да заклучиме дека социјалната политика е клучниот елемент во играта на справувањето со проблемот на исклученоста

---

<sup>3</sup> Vlado Puljiz, , Socijalna politika: definicije i podrucja



од пазарот на труд во светлината на новонастанатите социо-економски и демографски промени.

Со уважувањето на придобивките и потребата за лична активност и одговорност, паралелно со тоа и намалување на социјалните трансфери, се зачекори по патот кој води кон единствена цел- поттикнување и поддршка на што поголем степен на вработеност. Концептот и стремежот кон активирање на социјална политика, стана составен дел од реформските агенди на современите системи на социјална заштита, но во различна мера и со различна форма. Според тоа, принципот на активирање, преку т.н активни мерки во политиката, не претставува единствена димензија, која ќе одговори на на промените, со кои се соочија земјите.

Тие можат да се сфатат како „нова политичка парадигма,, во три смисли: -Прво, правата се условени и зависат од однесувањето на поединецот; -Второ, се работи за принцип базиран на индивидуализмот, пред се на поттикнување на волјата на индивидуата да се вработи; и -Трето, акцентот е ставен на економската партиципација и автономија. (Jorgensen, Pascual, 2006).

На повеќедимензионалноста на поимот активна социјална политика, упатуваат голем број различни фактори од општествено-политичка, нормативна, па се до теоретска природа, која неминовно се одразува врз нејзината практична функција, нејзините цели цели и мерки за спроведување.

Со активна социјална политика, во прв ред, се врзува поимот на т.н „активно општество,, кој пак, од друга страна, и самот по себе е мултидимензионален. Првенствено, се однесува на поттирање на индивидуата на сопствени сили и потенцијали, што е всушност и клучен елемент во реформирањето на социјалната политика. (Larsen, 2005).

Активирањето, како концепт во едно т.н „активно општество,, се однесува истовремено и на рedefинирање на правата и одговорностите, како и промена на улогата на поединецот, семејствата, различните социјални актери, како и промена на улогите и на другите општествени групи. Всушност, станува збор за профилирање на нов квалитет на односи помеѓу сите „учесници,, кои на било кој начин се инволвирани во системот на социјална сигурност.

Самиот поим „активирање,, на мерките на социјалната политика, може да се дефинира на повеќе начини. Barbier укажува на повеќе аспекти за дефинирањето на овој поим, и тоа: -, ... Како општ процес и тенденција за реструктурирање на системот на социјална сигурност... ,, , потоа како, ,, ... Збир на нови дискурси и случувања во системите на социјална сигурност и пазарот на трудот... ,, итн. (Barbier, 2006: 14-15, 17, 27-28).

Од историски аспект, но и во современи услови, мерките за активирање, примарно се врзуваат за политиката на пазарот на труд, како средство за борба против новонастанатите ризици и потреби, воопшто. Станува збор за императив за прифаќање на вработувањето и обезбедувањето на егзистенцијата со сопствена работа, нагласувајќи ја економската самостојност и индивидуализацијата на секој поединец. Со тоа, ,, работата претставува услов за автономија на индивидуата ,, (Jorgansen, Pascual, 2006:1).

Имајќи го в предвид немањето на општо прифатени дефиниции на поимот активирање, произлегуваат различни дилеми и толкувања, а со тоа и разлики во интерпретација на истите. Меѓутоа, и покрај разликите, повразноста и условеноста на правата што се остваруваат во системот на социјална сигурност со учество на пазарот на труд, во најширока смисла ја чини основата на активната социјална политика. Усогласувањето на личната одговорност и работните можности (PRWORA)<sup>4</sup>, суштествено го „креира трендот на трансформирање на политиката на социјална помош во политика на работа и вработување,, (Аврамовиќ, 2004:127).

Промовирајќи ги целите на активацијата, со акцент на активација и интеграцијата на пазарот на труд и намалувањето на бројот на невработеноста, концептот на активирање на Европската унија се однесува како на активните мерки на пазарот на труд, така и на т.н социјално активирање. Станува збор за поттикнување на ширење на дејности на службите за вработување како „посредник,, или клучна јавна агенција која ќе ги активира своите клиенти, како и обезбедување на минимална материјална поддршка, пристап до образовните и социјалните служби, до програмите за обука итн. (European Social Network, 2006).

Меѓутоа, со евалуација на општествата, активните мерки видно се се појавија како императив, не само во областите на пазарот на трудот и осигурувањето при

---

<sup>4</sup> Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996,

невработеност, туку и во останатите подрачја на системот на социјална сигурност. Се инкорпорираа и во политиката на пензии, промовирајќи т.н активна работна старост, „вклучувајќи ги механизмите на финансирање на социјалната сигурност и на комплексната и диверзификуваната интеракција помеѓу даночните политики, социјалното осигурување и останатите надоместоци и социјални услуги,, (Barbier, 2004:5). Како „кулминација,, на ефектите од принципот на активирање, во услови на современ развој, се јавува и императивот од нивна имплементација и во политиката на образование и обуката, чии што цели и резултати се во индиректна врска со социјалната политика.

Меѓутоа, во реалноста, имплементацијата и пристапот до активните социјални програми е прилично разновиден. Диверзификацијата пред се произлегува од фактот дека мерките за активирање се воведени од различни мотивации и во различни национални системи на социјална сигурност. Станува збор за разлики во природата и карактеристиките на економскиот систем и пазарот на труд, разлики во постоечката институционална, нормативна и вредносна рамка на социјалната политика и системот на социјална сигурност, како и различните демографски карактеристики на различните држави.

Различноста и хетерогеноста во мерките за активација придонесоа, во теоријата да е развијат на неколку „модели,, на активирање кои произлегуваат токму од разликите на националните системи.

-Welfare моделот, – или дефанзивна стратегија на активирање, која во прв ред е насочена кон стеснување на социјалните права и интегрирање на работоспособните корисници на социјална помош на пазарот на труд. Ваквата стратегија уште се нарекува и Work First („работата прво,,) каде што приоритет е добивањето работа без оглед на траењето и висината на доходот. Со тоа акцент е ставен на „завршување на зависноста од социјалниот надомест, и идентифицирање на оние кои се корисници на надоместот, а се способни за работа,, (Eransus, 2003:4). Ова е модел каде што активното општество вистински добива на значење, бидејќи ги уважува различноста на капацитетите и способностите на индивидуата, но исто така, не ја ослободува државата од обврска на генерирање на социјална сигурност. Оваа стратегија е составен дел на земјите во кои државата има решавачка улога во стратегијата на активирање, како агент што го генерира варботувањето (Eransus, 2003).

-Workfare моделот, - или офанзивната стратегија на активирање, - модел кој го нагласува индивидуализмот и слободата на поединците кои неможат да бидат ограничени од државата. Основен регулативен механизам е пазарот, кој што ја обезбедува социјалната правда и еднаквост. Мерките ,во прв ред, се насочени кон стимулација за вработување преку давање информации за слободни работни места, вложување во програми за обука, преквалификација и доквалификација, како и преку даночната политика. Офанзивната стратегија уште се смета и за фактор на развој на државата, бидејќи не претставува само издаток, туку долготрајна инвестиција.

Во теоријата се споемнува и постоењето на т.н трет модел на активирањето, кој што всушност претставува хибриден модел, во кој се среќаваат елементи од претходните два. Од една страна, остварување на социјални права врз основа на партиципација на пазарот на труд, како елемент на Workfare концептот, а од друга страна, со воведување на минимален надомест за вработување, се доближи до Welfare моделот.

Како и да е, разлики во пристапот и содржината, е евидентен, со што на скоро секоја земја им се препишува одреден степен на индивидуализам во имплементација на се популарниот метод на активација. Во согласност на своите потенцијали и способности, земјите на свој начин го олицетворуваат активниот пристап, како неопходен елемент во услови на современ развој и т.н современи ризици. Плурализмот на форми и облици на мерките на активација, ја отсликаа социјалната политика како широк спектар на разновидни бои кои се справуваа со новонастанатите потреби и ризици.

### **Релевантни истражувања**

Слично како и во повеќето земји во транзиција, во изминатите децении пазарот на труд во Република Македонија е оценет како недоволно инклузивен, и покрај постоечката законска регулатива во доменот на работни односи и еднакви можности за вработување.<sup>5</sup> Вклучувањето за одредени групи од популацијата, како што се младите и многу старите работници, и понатаму останува голем предизвик за земјата,

---

<sup>5</sup> Според Никица Мојсоска-Блажевски и други „Пазарот на трудот во ПЈР Македонија,“:изд. Европска комисија, Генерален директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности, октомври 2009.

имајќи ги во предвид мошне високите стапки на невработеност на овие групи население.<sup>6</sup>

Меѓутоа, од податоците<sup>7</sup> за постојната структура на населението, во последниве неколку години, може да се согледа дека во Република Македонија економски активното население се зголемува. Бројот, односно стапката на невработени лица што е доста висока по одделни години, има тенденции на намалување (од 37.2 во 2004 година на 32.2 на крајот на 2009 година), како процес е позитивен и заслужува внимание.

Стапката на **невработеност** како појава е повисока од стапката на вработеност до 2006 година, што како тренд упатува на неискористен работен потенцијал кај граѓаните и високо ниво на невработеност, што ги намалија можностите за растеж и развој, односно за отворање нови работни места. Од 2007 година започнува процес на раст на активното население при што стапката на вработеност е повисока од стапката на невработеност (36,2% наспроти 34,9%). Овој тренд продолжува и во 2009 година при што соодносот е 38,4% стапка на вработеност, наспроти 32,2% стапка на невработеност, при што стапката на активност се зголемува и изнесува 56,7%.<sup>8</sup>

Основниот фактор кој влијаеше во насока на **намалување на невработеноста**, дури и во услови на криза, е спроведувањето на неколку значајни реформи, од кои најзначајни се бројните активни мерки за зголемување на вработеноста.

## **Методологија на истражувањето**

### **Предмет на истражувањето**

Во светлината на современиот развој, се поприсутен е ставот според кој надоместоците во системот на социјална сигурност, како пасивни мерки, треба да се трансформираат во активни мерки на вклучување на корисниците во светот на пазарот на труд.

Критиката на социјалните надоместоци се поткрепува со аргументот дека тие всушност го исклучуваат принципот на самопомош и ги демотивираат корисниците да работат, а со тоа допринесуваат за поголем степен на невработеност и исклучување од пазарот на

---

<sup>6</sup> Пазарот на труд на младите се карактеризира со релативно ниска стапки на партиципирање Стапката на активност на младите лица на возраст од 15-24 год., за 2007г. изнесува 35.9, а стапката на вработеност за истата возрасна група е 15.2, а стапката на невработеност изнесува 57.7.

<sup>7</sup> Извор: Државен завод за статистика

<sup>8</sup> Извор: Државен завод за статистика

труд. Се работи за укажување на потребата од реконцептуализација на системот на социјална сигурност, од пасивен кон активен облик.

Аргументацијата потекнува од трендот на промена на социјалната држава од т.н Кејнезијански облик, позната како дистрибутивна и пасивна, во т.н Шумпетеријански облик, или активен, насочен кон работно вклучување на невработените и сиромашните. Во таа смисла, се заговара модел на Workfare политика, која има за цел да го прекине кругот на зависноста и да се воспостави еден реципрочен ангажман на поединецот и општеството.

Недостатокот или недоволност од материјални средства е прелиминарен фактор кој несомнено е и најголемата бариера за социјална интеграција. Оттука, и интересот за истражувањето на потребата од обезбедување на добросостојбата, токму од аспект на вклучување на пазарот на труд и обезбедување на сопствени материјални средства.

Се работи за истражување, чиј што предмет на истражување се мерките за активација, како современ предизвик во справувањето со новонастанатите ризици и влијанието кое што го имаат на пазарот на трудот. Анализата на влијанието на овие мерки, се однесува на период на брзи општествени, економски и социјални трансформации кои несомнено предизвикаа промени, кај нас, и во светот.

Бројот на невработените, во кои се вклучени и млади и постари лица, постојано се зголемува, а расте и бројот на работниците кои ги изгубија своите работни аранжмани. Освен тоа, расте и бројот на корисниците на социјалните бенефиции, по секаков основ, во улога т.н пасивни „играчи,, кои единственото решение го гледаат само во примањето на паричниот надомест, на товар на државата. Во такви услови на зголемена исклученост од пазарот на труд, како резултат на глобализацијата, економската криза и демографското стареење, во многу земји активните мерки се покажаа како позитивен метод за подобрување на политиката на вклучување на пазарот на труд, како главен предуслов во остварување на социјална добросостојба на лицата.

Поаѓајќи од нивните никулци, почетоци и нивниот развој, па се до денес, следејќи го нивниот напредок и ширење, во одделни замји, евидентно е нивното влијание врз намалување на бројот на лицата кои по разни основи се исклучени од пазарот на труд, обезбедувајќи им услови за интеграција и вклучување во полето на вработувањето.

Станува збор, за анализа на мерки на активација имплицирани во доменот на политиката на вработување, политиката на образование и обука, како и политиката на социјалната сигурност, кои индиректно, преку активирање на лицата во обезбедување на материјални средства врз основа на сопствени способности, потенцијали и капацитети, се одразуваат на нивната општа добросостојба.

Истражувањето ќе се темели на анализа и проучување на мерките за активација и нивното влијание и ефектот што го имаат врз намалување на бројот на лицата кој по било каква основа се исклучени од пазарот на труд. Пред се, станува збор за категории на лица:

- ❖ Лица кои во Агенцијата за вработување се евидентирани како невработени. (Тука се вбројуваат лицата кои чекаат на своето прво вработување);
- ❖ Лица кои поради промените ја изгубиле работата. (Станува збор за лица кои останале како технолошки вишок);
- ❖ Лица кои се „пасивно,, вклучени, како корисниците на социјални бенефиции (Станува збор за лица корисници на социјална помош);

Од тој аспект, ќе се направи анализа на активности кои што се однесуваат на принципот на активирањето, видовите и разликите на истите како и бројноста и финасирањето кое што ги уживаат. Во истражувањето ќе биде опфатена компаративна анализа на активните мерки во неколку држави од Западен Балкан, поточно во Република Словенија, Република Хрватска, Република Србија и Република Македонија, со истакнување на нивните разлики во нивната содржина, форма и обем.

### **Цел и карактер на истражувањето**

Станува збор за истражување кое има за цел да изврши научна дескрипција на врската која постои помеѓу имплементацијата на мерките за активација и проблемот на исклученост од пазарот на труд, која станува проблем број еден, кај нас и во светот.

Имено, се работи за укажување на корелација и односот помеѓу воведувањето на активните мерки и намалување на невработеноста во Р. Македонија. Истражувањето во прв ред ќе ги прикаже вистинските ефекти и придонесот на мерките за активација што ги има во процесот на зголемување на вработеноста, преку компаративна анализа на активните политики во Република Македонија и во земјите на ЈИЕ.

Истражувањето ќе се однесува на анализа на состојбата пазарот на труд и невработеноста во периодот од 2008, 2009 и 2010 година во земјите на ЈИЕ (Словенија, Хрватска, Србија и Република Македонија) и имплементација на мерките за активација, со акцент на разликите во видот и формата на активностите, бројот и обемот како и финасиската рамка која што ја имаат.

Според тоа, методологијата на истражувањето ќе се заснива на два меѓусебно поврзани аспекти: -Евалуација на процес на имплементација, и -Евалуација на влијание.

Евалуација на процесот на имплементација, ќе се базира на структурна анализа на креирање и имплементација на политиките на активација, истакнувајќи го степенот на разлики, помеѓу Република Хрватска, Република Србија, Република Словенија и Република Македонија, од аспект на ширината и содржината на мерките за активација.

Евалуација на влијанието на овие мерки, ќе се базира на квантитативна проценка на каузалитетот помеѓу, степен и динамика на конкретна мерка на активација, од една страна, и релативна положба на одредена категорија на лица, на кои е наменета таа мерка, од друга страна.

### **Задачи на истражувањето**

Поаѓајќи од целите на истражувањето, кои што се состојат од утврдување на врската помеѓу активните мерки и категории на лица кои се исклучени од пазарот на труд, задачите на истражувањето треба да го покажат всушност, какво е влијанието на активните мерки.

Од тој аспект, примарната задача се состои од утврдување на една позитивна корелација помеѓу активните мерки и намалување на невработените лица. Имајќи ги в предвид податоците за невработеноста, кои постојат пред имплементација на мерките за активација во македонското законодавство, и податоците кои се резултат на нивното воведување, истражувањето има за задача да:

- Докаже дека примената и имплементацијата активните мерки во политиката на вработување зависат од финансиската поддршка, стапката на невработеност и развиеноста на пазарот на труд;
- Докаже дека влијанието на нео-либералните политики ја зајакнува и зголемува поддршката на принципот на активација;



- Докаже дека видот и „ширината,, на активностите за активација е во зависност од спецификите на работната сила и од економската состојба на земјите;

### Хипотези

Во насока на испитувањето на влијанието на мерките за активација, и нивното рефлектирање врз пазарот на труд, истражувањето, воглавно, ќе се состои од една општа хипотеза и три посебни хипотези.

#### Општа хипотеза:

- ✓ Примената и ефективноста на активацијата во социјална политика е зависна од расположливите финансиски средства, од стапката на невработеност и развиеноста на пазарот на труд;

#### Посебни хипотези:

- ✓ Влијанието на нео-либералитните политики придонесува за зголемена зачестеност на принципот на активација;
- ✓ Видот на применети активни мерки е условен од спецификите на невработената работна сила;
- ✓ Употребата на активацијата на пазарот на труд е отежната во услови нз низок економски раст и намалена понуда на пазарот на труд;

### Варијабли на истражувањето

Влијанието и ефектите од мерките за активација, во насока на вклучување и интеграција на пазарот на труд, ќе се анализира преку неколку варијабли. Текот и организацијата на истражувањето ќе вклучува една независна варијабла, три зависни варијабли, и една релевантна варијабла. Структурата би била следна:

- ⚡ Независна варијабла - ја претставуваат Активните мерки имплементирани во законодавството на Р.Македонија. Станува збор за мерки за активација имплементирани во политиката на вработување, во политиката на образование и обука и во политиката на социјална сигурност.
- ⚡ Зависни варијабли - ги претставуваат:
  - Видот на активностите кои што се однесуваат на принципот на активација;

- Вкупниот број и „ширината,, на активностите од овој тип;
- Финансиската димензија која што им се придава на активностите за активација;

⚡ Релевантна варијабла – ја претставуваат спецификите на невработената работна сила и економската состојба на земјите;

### **Методи, Техники и Инструменти на истражувањето**

При реализација на истражувањето, ќе се повикаме на неколку методи со помош на кои ќе дојдеме потребните податоци. Историско-компаративниот метод- ќе допринесе за сознанија за настанокот, развојот и ефектите на мерките за активација во различни периоди, како и споредба на резултатите од нив. Со помош на историско-компаративниот метод на двата временски периоди, ќе дојдеме до податоци кои ќе ја отсликаат состојбата пред воведувањето на мерките за активација, и состојбата по воведувањето на истите, и со компаративна анализа ќе дојдеме до резултати кои ќе ја рефлектираат ефикасноста на активните мерки во доменот на пазарот на труд.

Анализа на содржина, е уште еден метод со помош на кој ќе се реализира истражувањето. Анализата на постоечката документација, всушност е и основниот елемент на истражувањето. Станува збор за анализа документите за донесување и имплементација на мерките за активација во законодавството на Р.Македонија, како и анализа на документацијата и евиденцијата која постои во надлежните органи.

И на крај, со помош на употребата на статистичкиот метод, ќе дојдеме до резултати кои ќе ја потврдат хипотезата. Добиените резултати ќе ги прикажат ефектите од мерките за активација во полето на пазарот на труд и вработувањето.

## **1. ПРОЦЕСИ И ПРОМЕНИ ВО ПРИМЕНАТА НА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА**

### **ВОВЕД**

Пред повеќе од еден век, Bismarck ја втемелува првата модерна социјална политика во Европа, а поминува и повеќе од половина век од појавата на социјалната држава во воено разурнатата Европа. Тоа се две историски етапи кои ја означуваат појавата на модерниот концепт на цивилизацијата и социјалната правда во Европа.

Првично, како таква, социјалната политика во голема мера им беше препуштена на бирократите и техничарите, бидејќи социјалните реформи кои настануваа ретко кога се одалечуваа од прилагодбите на постоечкото status quo.

Радикално преиспитување на претходните системи настанува во време кога традиционалните хипотези го губат своето значење и напоредно со тоа темелните цели се доведуваат во прашање. Шемите на модерните социјални држави, замислени од Gustav Mollero и Beveridge, се јавуваат како итен одговор на потребата за консолидација на демократијата и втемелување на новите социјални солидарности. Социјалната политика повторно се најде на крстопат, сличен на оној од периодот на втемелувањето на социјалната држава, индицирана од потребата за редефинирање на приоритетите на редистрибуцијата и социјалните права, се со цел прилагодување на реалноста која се менува. Истекот на времето на владеењето на бирократите и техничарите, повторно го постави на тест обликот на европската социјална држава, како обид за конципирање на социјалната заштита, подобро усогласена со типот на економијата, вработеноста и семејството кои се појавуваат.

### **1.1. Промени во социјалните политики на глобално ниво**

Промените кои беа евидентирани, поаѓајќи од самите почетоци и развој на првите социјални програми, нивната имплементација и ширење и достигнувањето на врвот во т.н „златно доба,, на социјалната држава, па се до кризата на социјалната држава индицирана од голем број причини, беа само уште една потврда на процесот во кој социјалната политика ја менуваше својата структура и содржина. Таквите промени беа објективно индуцирани и поттикнени од некои круцијално општествени процеси како на пример: глобализација, промена во структурата на вработувањето, промена во структура на семејството, поинакви животните стилови и демографски промени, кои

отвараат нови можности, но и донесуваат нови социјални ризици и нови потреби. Технолошките промени, интензификација на глобализацијата, како и сопствената способност за прилагодба се средишни прашања кога се работи за конкуритивноста, а третиот сектор се повеќе станува одлучувачки за вработувањето.

Промените кои настануваат предизвикуваат нов дуализам, кој се потешко можеше да се избегне. Економијата, втемелена на знаењето и информациите, ќе доведе до нова поделба зависно од компетенциите, а со тоа и до нова поларизација. Еден од клучните проблеми е - *Како да се пронајде начин за згрижување на „губитниците„ ?*

Економијата втемелена на знаење сама по себе бара конкуритивност не само на произведувачите, туку и на потрошувачите, и според тоа доколку не се зајакнат компетенциите и ресурсите на граѓаните, едно од идните сценарија би било настанување на оток на знаењето во морето на маргинализираните или општествено исклучени поединци. Примарен и клучен предизвик кој се појавува е прашањето: Како да се демократизира компетенцијата? , кој пак непосредно го имплицира прашањето:

#### **Како да се редефинира социјалната политика?**

Како еден од одговорите и можните решенија се јавуваат заговорниците на „Третиот пат„ според кои образованието е клучниот фактор со помош на кој населението ќе се прилагоди на пазарната економија и со тоа ќе се решат социјалните проблеми. Меѓутоа, дали таквото стојалиште е решение на новонастанатите промени и услови и дали само образованието е во состојба да ги избрише разликите во социјалниот капитал на поединците. Економијата втемелена на компетенциите може да доведе до нови нееднакости, а економијата на полна терцијарна вработеност може да го зајакне ваквиот јаз. Освен тоа, новите семејни структури и новите типови на животните кариери се уште еден проблем кој се вбројува во листата на новите барања и потреби. Од една страна, зголемената нестабилност и се поголемиот број на „атипични„ домаќинства представуваат потенцијален извор на поларизација. Разводите, раздвојувањата и умножувањето на еднородителските семејства создаваат голем ризик од социјална несигурност. Од друга страна, се поголемиот број на семејства кои имаат два извори на доход и слабењето на традиционалниот модел на *Господин Хранител* (male breadwinner) кој некогаш ја зајакнуваше заштитата на сопственото семејство, се само уште еден предуслов кој ја придружува семејната револуција, паралелно со новите шеми за животната кариера, кои се се помалку линерани, помалку хомогени и помалку предвидливи.

Глобализацијата, паралелно со другите, веќеспоменати пошироки социјални и економски промени, појавата на пост-индустриското општество, имаат голем одраз врз мерките и функциите на социјалната политика, воопшто (Humphries B.,2000). Несомнено, улогата на социјалната држава се менува поради сооченоста со се поголеми притисоци имплицирани од еволуцијата на пазарот на труд и посебно, зголемената невработеност, се поголемото присуство на сиромаштијата и социјалната исклученост кои се резултат на овие трендови како и масивен пораст во потребата од целокупниот обем на социјални услуги, посебно во областа на здравјето (European commission, 1994).

Истовремено, пониските стапки на економската активност, буџетските дефицити и се поголемите побарувања за јавните трошоци ја намалуваат можноста на државата да го покрива трошоците. Согледувајќи ја новонастанатата состојба и неможноста социјалните трошоци да се одлеваат неограничено, зголемувајќи го постојано својот дел од „колачот,, , кај креирачите на социјалната политика неизбежно се појави полемика за иднината на социјалната држава, фокусирајќи се на четири клучни прашања:

- Важноста на контролата на експлозивниот пораст за социјалните чинења, посебно во доменот на здравствената заштита;
- Воспоставување на стимуланси за работно ангажирање на граѓаните;
- Можен нов „микс,, на јавни и приватни шеми, со цел јавните трошоци да се таргетираат само кон оние на кои им се најпотребни („targeting,,) и доделување на работниот и/или приватниот сектор поголема улога;
- Воведување на подецентрализиран пристап, преку јакнење на улогата на локалните власти и социјалните организации (European commission, 1994).

Сите овие промени кои настануваа во временскиот период содржан во крајот на 20-тиот век, а за кои заеднички гласник е кризата на социјалната држава, се опишуваат како заобиколување на *кејнезијанска* национална социјална држава и премин кон *шумпетеријански* постнационален работен режим (Jessop, 1999).

#### ❖ *Причини за криза на социјална држава*

Според истражувањето на познатиот автор Lester Salamon (1993), општествените процеси кои го иницирале развојот на непрофитниот сектор на глобално ниво, се евидентирани во последните две децении, олицетворени во кризите и промените

(револуциите) кои имаат историско значење, а кои пред се се однесуваат на комуникациските промени и зајакнувањето на средните слоеви. Станува збор за кризите кои што, несомнено го зафатија светот преку:

➤ Криза на концептот на социјална држава (welfare state) – Интересот за развојот на приватните, непрофитните организации и потребата од тој развој се поттикнати од кризата на концептот за социјална држава која во развиените земји настанува по завршувањето на Втората Светска војна. Нафтениот шок во 70-тите години резултираше со значајно успорување на економскиот раст и ја наметна потребата ограничување на државата во издатоците за јавните потреби. Социјалните држави имаа развиено систем на јавни услуги кој ги надминуваше можностите и волјата на граѓаните да ги сносат нивните трошоци. На таков начин, државата преку бирократскиот апарат развива паразитизам и ослободување на граѓаните од одговорноста за сопствената благосостојба. Како алтернатива за редуцираните јавни државни услуги се јавуваат приватните непрофитни организации. Концептот welfare mix – комбинирана социјална политика настапува на сцена и веќе има сериозни резултати. Во програмите за социјалната политика, каде што претходно доминираше државата, рамноправно на државните програми се појавуваат програмите на непрофитните организации и приватните профитни (комерцијални) организации. Исчезнувањето на довербата и сугорноста во државата и нејзините институции е една од главните причини за кризата и разлагањето на социјалната држава.

➤ Криза на развојот – Паралелно со кризата на социјалната држава се појавува и кризата на развојот. Во споредба со кризата на социјалната држава, процесот на кризата на развојот се одвива на поширока глобална основа, индициран од слична причина поврзана со проблемите на доминација на државата и државните агенции во програмите за развој. Како такви, државата и пазарот не се во можност да ги репрезентираат сите интереси и одговорот на сите потреби. Новонастанатите непрофитни организации, на национално или меѓународно ниво, се појавија како актери пофлексибилни и поуспешни во својата програма.

➤ Криза на животната средина – Кризата на животната средина веќе во 70-тите години се појавува во забринувачки размери. Државата со својот апарат и традиционалните проблеми поврзани со неговата бирократизација не е во можност да одговори на овие проблеми. Наметнатите ограничувања во искористувањето на некои природни извори резултираа со извесни кризи на економскиот развој. Иницијативата

на граѓаните преку приватните, непрофитните организации значеа еден вид присилба на државата за нови облици на однесување.

➤ Криза на социјализмот - Ветувањата за социјална правда и економското изобилство стануваат неуверливи со попуштањето на политичкиот притисок во втората половина на 80-тите години. Токму во тој период се појавуваат бројни иницијативи и организации (фондации, задруги и сл.) кои организираат алтернативни програми, помагајќи им на граѓаните во подмирувањето на потребите.

Комуникациската револуција ги зајакна приватните иницијативи и допринесе за глобализација на развојот на непрофитниот сектор. Освен тоа, се истакна улогата на неколку меѓународни организации и професионални здруженија кои ги дистрибуираат најновите информации за случувањата во непрофитниот сектор. Како промотори на иницијативите во непрофитниот сектор се јавуваат средните, урбаните слоеви, кои со својата материјална независност и релативно големото неформално влијание во општеството, им придаваат посебна важност на ваквите организации. Преку приватните иницијативи, на слободниот пазар се промовираат индивидуалната одговорност и ослонување на сопствените потенцијали, како начело кое допринесува за економски раст. Трансформацијата на општествата и порастот на животниот стандард за сите граѓани неможе да биде исклучиво право и одговорност на државата, обезбедувајќи средства за тоа од даноците. Претставниците на средните слоеви, како промотори на ваквиот став, од државата бараат даночни ослободувања во одреден износ од давањата во општокорисни цели. Токму ваквиот став и средствата обезбедени на таков начин, со дополнителен сопствен удел, стануваат материјална основа за иницијативите во непрофитниот сектор.

Концептот за развој на комбинираниот модел на социјалната држава воглавно се темели на критика на доминантната улога на државата и нејзините установи во пружањето на социјалните услуги. Критиката на ваквата улога на државата упатува на неколку недостатоци и слабости кои што ги продуцира токму ваквата поставеност.

- Државните социјални програми се бирократизирани - За остварување на нови социјални интервенции потребно е спроведување на посебни процедури на одлучување и донесување на соодветни прописи. Таквите процедури претежно се долготрајни, што значи дека се изостанува итноста и важноста на решавањето на растечките и различните социјални проблеми.

- Државните социјални проблеми се непродуктивни – Во спроведувањето на социјалните програми кои ги спроведува државата стои цел апарат кој е тром и

нефлексибилен. Во рамките на државните програми тешко е да се развие претприемништво во праксата на евалуација на социјалните програми. Освен тоа, и социјалната администрација се карактеризира со неприлагодлива и нефлексибилна хиерархиска структура.

- Државните социјални програми се неиновативни – Спроведувањето на државните социјални програми одсекогаш се темели само не еден извор. Корисниците на самите програми многу ретко се вклучени во нивно спроведување. Различните учесници во процесот на социјална политика неможат адекватно да ги искажат своите интереси и да бидат соодветно информирани за државните социјални програми кои често се неприлагодени на локланите прилики и барања.

Во развиените земји, непрофитните организации играат се позначајна улога во пружањето на социјалните услуги, со нагласок на соработката со локалните власти. Услугите стануваат посоодветни на корисниците, а нивното влијание се легитимира со учество во плаќањето на трошоците со стремеж за остварување на принципот на покривање на трошоците од различни извори.

Општо стојалиште преку кое се заговара развојот на непрофитниот сектор упатува на тоа дека овој сектор ќе одигра важна улога на амортизер на социјалните потреси кои ќе настанат со воведувањето на слободниот пазар и во кој поединците треба да се грижат сами за себе и за своето семејство. Еден од познатите истражувачи на социјалната политика В.Деасон (1993), смета дека приватниот непрофитен сектор ќе биде важен стабилизатор на социјалните прилики.

Анализите на случувањата околу кризата на социјалната држава укажуваат на повеќе различни толкувања. Некои од нив се екстремно песимистични, според кои социјалната држава била изложена на голем идеолошки напад кој ја доведе дури до таков степен на неможност, во кој е уништена способноста да основа колективна одговорност за социјалната заштита. За разлика од нив, другите се пооптимистички расположени, со верување дека се потребни мали корективни модификации на ограничување на социјалните трошоци, кои биле вон контрола, заради ублажувањето на сериозната економска криза. Трети пак, сметаат дека на сцена е глобална модификација на социјалната држава, според која улогата на државата како монопол и најнефективен обезбедувач на социјалната заштита се надминува и настапува крај на доминација на статизмот и и замена со еден плуралистичен пристап (Midgley J., 1997). Овие идеолошки расправи околу улогата на социјалната држава се неминовни, бидејќи многу аргументи е тешко да се анализираат без претходно да се разберат нивните



идеолошки основи. Сепак, тие тешко можат да го прекријат фактот дека навистина се јавуваат промени кои можат да се препознаат во низата на помалку или повеќе различни облици:

- ❖ Флексибилизација и деинституционализација на работните аранжмани;
- ❖ Приватизација и децентрализација на низа социјални програми (во подрачјето на образованието, здравството, воениот состав итн.);
- ❖ Поголема селективност и насоченост во социјалните програми т.е намалување на трошоците со замена на пасивни облици со активни програми;
- ❖ Намалување на редистрибуцијата во општеството и зголемување на општествената нееднаквост;
- ❖ Што поголема зависност од пазарот и ослонување на недржавни ресурси, итн.

Еден од клучните начини како активно да се одговори на современите предизвици во класичните облици на социјалната држава, е развојот на таканаречената *комбинирана социјална политика*, со која се настојува активно да се надминат слабостите на досегашните социјални модели, но не и да се доведе во прашање самата идеја за што поуниверзална социјална заштита. Концептот за развојот на комбинирана социјална политика воглавно се темели на *критиката за доминантната улога на државата* и нејзините институции во давањето социјални услуги, а станува збор за три клучни причини и тоа: *бюрократизам, неефикасност и неиновативност*.

Според Clarke, реконструкцијата на социјалната заштита ја сочинуваат четири елементи кои се однесуваат на: маркетизација, појава на мешана економија на заштита „mixed economy of welfare,, , премин од формална кон неформална грижа во семејството, односно интензивна „familialization,, на заштитата (од англ.family-семејство) и „managerialization,, -менаџирање на заштитата (од англ.management-менаџмент) (Clarke J.,1996).

## **1.2.Реформски процеси во социјална политика, релевантни и во Република Македонија**

Согласно промените и предизвиците кои го зафатија светот, воопшто, Република Македонија како „полноправна членка,, на таквиот процес го вкусува секој залак од трансформацијата на општествата. Од осамостојувањето во 1991 година до денес, како таква се справува со новонастанатите модификации и презема активности за создавање на современ, стабилен и функционален систем на социјална заштита кој ќе одговори на новите потреби на корисниците. Системот на социјална заштита наследен од поранешна Југославија се прилагоди на новиот општествен контекст и новосоздадените социјални проблеми кои ги наметна периодот на транзицијата. Императивите од типот: изменета општествена и демографска структура, зголемена невработеност, опаѓање на животниот стандард, намалување на бруто домашниот производ, промените во социјалната сфера кои непосредно имплицираат нови потреби, нови ризици и зголемена побарувачка на услуги од социјалната заштита и се поголемата социјалната ранливост на големиот број граѓани кои беа директно погодени од трансформацијата на социо-економскиот систем во процесот на приватизација на општествениот капитал и другите општествени случувања, беа составен дел од развојниот пат на системот на РМ. Токму ваквата состојба и процеси ја наметнаа потребата за спроведување на низа реформски процеси во областа на социјалната заштита, како и усвојување на нови принципи и методи на работа.

Процесот на реформа во полето на социјалната заштита, која започна во 2003 година во Република Македонија со донесување на одредени мерки на политиките (Програма за заштита на социјално загрозеното население), а се утврди во 2004 година како резултат на законските иницијативи (Акт за реформа на законот за социјална заштита), беше поддржан од промените во политиката на планирање и управување. Воведувањето и ослонувањето на нови и поинакви принципи за социјална заштита, како резултат на една радикална промена во рамките на функционирањето на плановите за јавна социјална заштита, стана интегрален сегмент и на системот во Република Македонија. Таквата цел беше оправдана и поткрепена со желбата и потребата за поширока реориентација на националните режими за социјална сигурност кон обезбедување на пообемно вработување, задоволување на потребите и социјално вклучување.

Од тој аспект, социјалната реформа која ја зафати Република Македонија се заснова на трите нови принципи за социјална заштита, од кои се очекува да одговорат на промените и предизвиците со кои се соочи РМ, а со тоа и да се зајакне прилагодувањето на македонскиот систем кон европските и меѓународните принципи. Станува збор за веќе познати принципи, кои веќе се составен и интегрален дел од социјални системи на повеќето земји и кои несомнено го одбележуваат процесот на трансформација на социјалниот домен.

- Принцип на децентрализација, е насочен кон подобрување на капацитетите на властите и агентите на локалната социјална заштита.
- Принципот на вклучување, има за цел да обезбеди соодветна покриеност на сите ранливи категории преку финансиска поддршка и програми за активирање.
- Принцип на плурализам на социјалната заштита, поврзан со обезбедувањето на "различни врски за социјална заштита" (ускладени активности меѓу јавните установи, приватните профитабилни организации за пружање грижа и Невладините организации за социјална заштита).

Воедно, реформата на социјалната заштита во Република Македонија е дел од поширокиот процес на модернизација во полето на социјалната политика, вклучувајќи нови мерки и активности за заштита на корисниците.

### 1.2.1. ПЛУРАЛИЗАМ (*Welfare Mix*)

Додека, во повоениот развој на државата на благосостојба програмите за социјална заштита беа доволни за покривање на сите потреби на семејството, во средината на 70-тите години државните трошоци за социјалните програми во поголем број на земји почнуваат да опаѓаат. Партнерството и меѓузависноста на економската и социјалната политика, остварени во 50-тите и 60-тите години се доведуваат во прашање, а ограничувањето на државните трошоци предизвикани првенствено од економската рецесија 1974-1975 година, инфлацијата, нафтениот шок и намалувањето на стапката на економскиот раст, поставуваа нови прашања за иднината на државата на благосостојба. Оптимизмот околу улогата на државата во остварувањето на општата социјална сигурност се повеќе отстапува место на промените во концепцијата на државата на благосостојба, која од 80-тите години започнува да се движи кон систем кој е поефикасен во однос на класичниот пристап.

Под влијание на неколкуте моќни процеси кои го зафатија светот, меѓу кои и глобализацијата и притисоците на неколкуте надворешни фактори како што се: ММФ, Светската Банка, Европската банка за обнова и развој и други агенти на економско реконструирање како и внатрешни фактори меѓу кои клучниот фактор е економскиот, државите се повеќе се ориентираа кон овозможување на правна и институционална основа за влез во една глобална конкуренција на капиталот и пазарот. Оттука, во контекстот на либерализацијата и дерегулацијата започнува приватизацијата на економијата и на социјалната заштита. Паралелно со тие напори, а во некои случаи токму поради нив доаѓа до повлекување на на социјалната држава, реорганизација и редукција на улогата на државата во подрачјето на социјалната сигурност (Svetlik et al., 1990.; Deason, 1992., 1993., Dill 1993.). Со намалувањето на буџетот, во повеќето земји во кои владеат нормите за социјална еднаквост и правда, се појавува незадоволство на јавноста во однос на ваквите промени (Kremer, 1997.).

Настапувањето на периодот кој се карактеризира со повлекување на државниот сектор во комбинација со приватниот и доброволниот сектор, е императив кој се поставува пред скоро сите земји за надминување на настанатиот „социјален јаз,,. Во таква ситуација, организациите на третиот сектор се пронајдоа во меѓупросторот помеѓу пазарната економија, државата и заедниците како дел од „комбинираната социјална политика,, (Evers, 1993.:13), а која е создадена во периодот на намалување на трошоците за социјална заштита.

Најавените промени во главно бараа и се движеа во насока на редуцирање на социјалните програми и обврзување на државата да ја осигура најпотребната помош на најзагрозените (Barr, 1994.). Welfare pluralism станува се поважен термин во социјалната политика, иницирајќи на постоењето на јавниот-државниот, непрофитниот и приватниот сектор. Универзалните јавни програми се менуваат, се воведуваат дополнителни и паралелни комерцијални програми, се приватизираат социјалните услуги, се приватизира и комерцијализира стамбениот сектор, се воведуваат економски цени за сите услуги кои делумно можат да се покријат од јавните фондови и пратиципацијата на граѓаните.(Ruzica, 1993.; 1991., Offe, 1993.).

Промените во програмите на социјалната политика се случуваат во рамките на широки социјални трансформации. Тоа е најголемата мирнодопска социјална катастрофа во оваа столетие, (Ners I Buxel, 1995.) мерена според бројот на невработените, незгрижените, пропаѓањето на претпријатијата и сл. Социјалната и економската нестабилност е карактеристика на поголем број на земји. Реконструкција на политичкиот, економскиот и социјалниот систем е поширок контекст во кој треба да се смести настанокот и можностите за развој на *комбинирана социјална политика* (Standing, 1996.).

Транзицијата од државноориентиранитот социјален модел на финансирање и функционирање на социјалната заштита кон нешто што може да се окарактеризира како „ плуралистички модел „ (Pinker, 1992.; Evers, 1993.) кој става акцент на индивидуалната автономија, избор и одговорност, немора да предизвика намалување на трошоците. Во таквиот модел, развојот на третиот сектор се набљудува како „контингент,, на посакуваната политичка стратегија, на пр. политика која го структурира односот помеѓу јавниот и приватниот сектор. Ваквата концептуализација претпоставува идеолошки консензус и политичка сила за одредување на условите за взаемнитата улога и одговорностите. Третиот сектор се појавува во подрачјата во кои државата се повлекува и се развиваат доброволни и непрофитни услуги кои се натпреваруваат на пазарот со јавните и комерцијалните агенции (Evers I Svetlik, 1993.; Gronbjerg, 1998.). Освен тоа, од интерес е и улогата која би можел да ја одигра третиот сектор во ревитализација на граѓанското општество (CIVICUS, 1997.), зајакнувањето на партиципацијата во заедницата (Mayon, 1994.; Mattesich i Monsey, 1997.) и во создавањето на социјалниот капитал (Powel i Guerin, 1997.; Brown, 1998.; Fisher, 1998.; Gittell i Vidal, 1998.).

Измените и рестрикцијата на програмите се последица, не само на променетите во политички и економски односи, туку и последица на зголемените социјални проблеми со кои се среќаваат постиндустриските општества. Главните дилеми со кои се соочуваа државите на добросостојба одеа во насока на зголемување на издатоците за социјалните програми, зголемување на проблемите предизвикани од делувањето на модерните процеси како што се: нестабилност на семејниот живот, длабоки демографски процеси како и зголемената социјална нееднаквост. Новите предизвици особено се поврзуваат со т.н пост-фордистички тренд за вработување, односно со зголемените социјални несигурности и промени во вработувањето. Освен тоа, работниот век повеќе не е праволиниски и стандардизиран и во новите постиндустриски трендови на вработување исчезнуваат постоечките стереотипи за стабилно вработување, т.ш универзалните програми за социјално осигурување тешко можат да одговорат.

Истовремено, се поголем дел од популацијата е изложен на нови социјални ризици кои резултираат со социјална изолација и исклученост. Социјалните ризици кои некогаш се задоволувале со универзалните програми на државите на благосостојба, сега бараат зголемена понуда и разноврсност во пружањето на социјални услуги. Во својата студија, Esping-Andersen<sup>9</sup> воведува нова парадигма која го обележува надолниот пат како следна фаза на државата на благосостојба. Иако досега се говореше за прекината линија на растот, а не на назадувањето на социјалната држава, во текот на 80-тите години видливи се бројни симптоми кои упатуваат на кризата на социјалната држава, особено во социјално-демократскиот тип на социјална држава. Кризата во финансирањето на социјалната сигурност најпрвин се огледа во зголемувањето на стапката на невработеност, а како да се одржи рамнотежа помеѓу растот на невработеноста и великодушната егалитаристичка социјална заштита постанува главно прашање на развиените западни општества. Во новонастанатата состојба, државата на благосостојба мора во рестриktivни економски услови да ја одбрани идејата за социјална правда, солидарност и универзализмот како главни достигнувања на либералната демократија. Главните измени на постоечкиот модел сега се насочуваат кон потенцијалите на корисниците, децентрализацијата, деинституционализацијата и поголема потпора на доброволните организации.

---

<sup>9</sup> Esping-Andersen G, 1994, *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*, Occasional paper no.7, World Summit for Social Development, United Nations Research Institute Social Development, Geneva

Модерната концепција на социјалната политика, која почнува да се применува во западните земји, се движи во насока на поголемо вклучување на граѓанските актери, непрофитни, невладини организации, чии што програми превземаат активна улога и постануваат дополнителни или алтернативни чинители во остварувањето на социјалните програми. Балансот помеѓу повеќе поврзани сектори, кој се предлага во новата концептуализација на државата на благосостојба, подразбира партнерство на актерите, односно рамноправно учество на државата, непрофитните и приватните агенции во реализирањето на социјалните програми. Новата концепција наместо држава да благосостојба (Welfare state) ја оживува идејата за плурализам на благосостојбата (Welfare pluralism) или општество на благосостојба (Welfare society), или пак како и комбиниран модел на благосостојба (Welfare mix) кој се повеќе појавува како водечка концепција.

Концептот на модернизацијата воглавно го заменува традиционалниот концепт на развојот надоместувајќи повеќе специфични концепти како што се индустријализацијата и демократизацијата.

Наспроти различните значења кои што со себе ги носи модернизацијата, едно од нив е мултидимензионалноста на социјалниот развој, односно предизвиканата меѓузависност помеѓу економскиот и демографскиот раст, социјалната и психичката мобилизација, политичкиот развој, културните промени како и трансформацијата на меѓународниот економски и политички поредок. Станува збор за разлика настаната помеѓу општите процеси на растот и структуралните промени кои во прв ред се институционални исто како и организациските (Flora i Alber, 1981). Процесите на развојот се однесуваат на две различни способности: способноста на растот - чија што срж е економијата, и способноста на промена на структурата, чија што срж е државниот систем. Според Durkheim, структурално-функционална диференцијација е фундаменталниот процес кој ја карактеризира модернизацијата. Растечката специјализација и фрагментација е поврзана со процесите на растот и делуваат на целата социјална структура, активности и животот на поединците. Диференцијацијата се однесува на ослабнување на традиционалната врска и се поголема мобилност на луѓето, робата и идејата. Нудејќи таков оквир Flora i Alber (1981) го анализираат развојот на социјалната држава од три аспекти: - низ процесот на диференцијација (диференцијација на индивидуалниот и семејниот доход) кои создаваат специфични проблеми на пазарот на труд кои мора да ги реши државата; - Евалуација на социјалните права како конзенквенција (или компензација) за институционализација на политичките права; и - Растечка контрола,

супституција и дополнување на пазарот од државната бирократија. Од тој аспект, во социјалните режими на развиените земји на дел е нова идеологија на социјалната политика. Непрофитните организации како „ социјален капитал„ и „ граѓанската инфраструктура„ (Putnam,1993; Fukuyama,1995) имаат значајно место во таа идеологија.

Современите дилеми поврзани со социјалните иновации <sup>10</sup> околу државата на благосостојба, упатуваат на фактот дека во сите современи држави се разбива монолитната структура на државата на благосостојба, но државата не ја губи својата улога во системот на социјална политика, туку се појавува како организатор на различни аранжмани со граѓанските организации. Дури и во најразвиените скандинавски држави како што е Норвешка, новите непрофитни организации и комерцијалните агенции пружаат услуги на корисниците врз основа на аранжман со државата. На тој начин, активностите на граѓанските актери стануваат легитимни и прифатливи, а допринесот олицетворен во намалувањето на трошоците, надминување на патернализмот на државните институции или едноставно кажано- зголемување на понудата која овозможува повеќе избор на корисниците.

Во новата концепција на благосостојба непрофитниот сектор станува признаен актер и партнер на државата во остварувањето на социјална заштита. Станува збор за, граѓаните да имаат поголема можност за избор, а посебно кога се работи за програми кои пружаат алтернативна можност за едукација, обука и заработка или пак програми кои го насочуваат јавното внимание, вршат притисок или лобираат за некои решенија кои се значајни за решавање на некои семејни проблеми кои досега не биле опфатени со државната заштита. Она што се истакнува и потенцира е ставот дека граѓанските организации и групите граѓани соодветствуваат и одговараат на специфичните потреби на корисниците и барањата на постиндустриското општество.

Во различни земји, со оглед на традицијата и историската околност, ваквите организации имаат различна улога и различни називи. (Bezovan, 1995.; 1996.).Во значителна мера, овие организации се еден вид предходници на програмите, кои што подоцна власта во рамките на различни програми на социјалните држави ги организира на различни степени на државна управа. Како такви, организациите отсекогаш постоеле и делувале во соработка со државните организации, остварувајќи ја својата мисија воглавно на локално ниво и во соработка со локалните власти.

---

<sup>10</sup> Ascoli U. (ed), 2002, *Dilemmas of Welfare Mix-The New Structure of Welfare in Era of Privatization*, Kluwer Academic Plenum Publishers



Начелото на супсидијарност е тоа што го легитимира нивниот развој, редовно искажувајќи ги посебните интереси на одредена општествена група со настојување да влијаат на демократичноста и продуктивноста на државните програми.

Во зависност од различните околности на економскиот и политичкиот развој, непрофитниот сектор во различни земји поинаку и различно се дефинира. Меѓутоа, она што е важно дека, таквите разлики не се само од терминолошка и лингвистичка природа, туку диферентноста произлегува од различниот опсег на делатноста и регулираноста на работата на непрофитниот сектор. Во Франција се среќаваме се поимот *economie sociale*, во Германија *verein*, во В.Британија се јавуваат како *public charities*, во Америка *nonprofit sector*, во земјите од средна Европа опстојуваат како фондации или пак како *non-governmental organization*. Во теориските расправи, за непрофитниот сектор сеуште се во употреба различни поими, како што се: доброволен сектор (*voluntary sector*), независен сектор (*independent sector*), сектор на здруженија (*associational sector*), неоданочен сектор (*tax-exempt sector*), добротворен сектор (*charitable sector*), трет сектор (*third sector*), цивилно друштво (*civil society*), кои истакнуваат еден аспект на активностите на тие организации.

#### ❖ *Комбиниран модел на социјална политика (Welfare mix)*

Кризата на концептот на социјална држава, несомнено ги промовира непрофитните организации, во смисла на приватизацијата на услугите кои претходно ги обезбедувале државните агенции (Kramer i dr.1993). За Kremer и соработниците (1993), комбинираниот модел на социјална политика е „нова ортодоксија,, и доминантен модел во социјалната политика.

Нацртот на „комбинираниот социјален модел,, го карактеризира третиот сектор како подрачје на тензии каде што се натпреваруваат логиката на пазарот, државата и неформалниот сектор (Evers, 1993,:15). Успешните организации од третиот сектор имаат стратегии за посредување помеѓу тие различни логички темели, земајќи ја в предвид потербата за „чување на институционалните гаранции, поделените вредности и здравиот разум,, правејќи го посредувањето возможно (Evers, 1993,:18). Таквите организации вклучуваат различни функции и вредности преку кои всушност застапуваат и пружаат услуги. На таков начин, конечно ваквите организации можат да се посматраат како „синергистичка мешавина,, (Svetlik et al., 1990.; Svetlik, 1991.) преклопувачки меѓусекторски комбинации и мрежа од пазарот, државата,

неформалните и непрофитните допринеси (Evers, 1993.:23) кои варираат во зависност од различно окружување, пристапи и приоритети.

Социјалната држава (Welfare state) се повеќе се трансформира во овозможувачка држава (enabling state), со настојување преку непрофитниот сектор да се приватизираат претходно државните услуги, воведувајќи на таков начин елементи на пазарно работење во оваа област. (Le Grant i Bartlet, 1993).

Комбинираната социјална политика (Welfare mix) се јавува како систем во кој владата, локалната власт, организациите на граѓанското општество, трговските организации (профитниот сектор), семејството (неформалниот сектор) и другите актери делуваат на местото на поранешната монополска положба на државата и соработуваат во процесот на подготовката, донесувањето одлуки и спроведувањето на социјалните програми и со тоа го прекинува монополот на државата и нејзините хиерархистички и бирократизирани организации. Поголем број различни актери, хибридни организации и нивните иновативни програми, различно приредени за целните групи се попродуктивни и поделотворни од бирократизираните државни социјални програми.

Начелото на супсидијарност, како дел од општествената структура и традиција, е тоа што всушност го промовира непрофитниот сектор. Супсидијарност значи дека поголема социјална единица може да помогне на помала социјална единица, доколку таа неможе да се наслони на сопствените ресурси (Anheier,1990).

Според Adalbert Evers (1995), еден од најпознатите теоретичари на комбинираниот модел на социјална политика, присутноста на поголем број на актери и програми во социјална политика е традиционален концепт со богато наследство. Според него поимот (Welfare states) се заменува со нов поим (Welfare society) кој го претставува комбинираниот модел на социјална политика. Evers како актери ги препознава: пазарот, државата, институциите на граѓанското општество и неформалниот сектор кој воглавно делува преку семејството. Моделот на комбинираната социјална политика Evers го претставува во облик на „ триаголник на социјална политика „ (Welfare triangle).

Табела 1.

Односи помеѓу секторите во триаголникот на социјална политика

**Триаголник на социјална политика**



Средишната положба на непрофитниот сектор зборува дека тој е една интермедијарна структура која најдобро ги врзува сите сектори.

**Држава-координатор на плурализмот во социјалната политика**



Односите во триаголникот можат да се постават така што државата да игра главна улога во координацијата и затоа доаѓа во средина на триаголникот.

**Доминантна улога на државата**



Друг однос во триаголникот се добива доколку државата има доминантна улога, а сите останати актери се само помагачи во социјалната политика.

Извор: Evers i Svetlik (1991:17-18).

Abrahamson (1995) го редуцира бројот на актерите и за него во едно модерно општество постојат три подрачја за кои што може да се сметаат како извори: пазар, држава и граѓанско општество. Во тие три подрачја се оперира со три различни поими: пари, моќ и солидарност. Пазарот, државата и граѓанското општество го претставуваат плурализмот во социјалните програми (*welfare pluralism*) и се јавуваат понекогаш супсидијарно, понекогаш комплементарно, а многу често и во комбинација. Додека други автори, поимите *Welfare mix* и *Welfare pluralism* ги употребуваат како синоними, Abrahamson се обидува да ги разликува. Имено, авторот прави разлика во дефинирањето на основните поими. *Welfare pluralism* означува договорна поделба на работата помеѓу агентите на пазарот, државата и граѓанското општество, додека *Welfare mix* означува кооперација помеѓу два или повеќе такви агенти.

Околу прашањето за плурализмот, Svetlik (1991.) нагласува дека одлучувачкото и вредносното значење на овој концепт се состои во ставот, секторите меѓусебно да не се исклучуваат туку да се меѓусебно дополнуваат и подупираат еден на друг. Од тој аспект, главното прашање во социјалната политика не е избор помеѓу еден или друг сектор туку како тие сектори да се комбинираат во најефикасен начин во економските и социјалните термини и да се искористат сите расположливи потенцијали.

Слично гледиште застапува и Peter Abrahamson<sup>11</sup> според кој плурализмот на социјалните режими е стар концепт, но со новини во консензусот и откажувањето од идеолошката борба помеѓу либералната, социјалистичката и конзервативната социјална идеологија. Тој ги нагласува и социјалните документи на UN, OECD и EU во кои што пронаоѓа комбинација на социјалните политики, како сведоштво за прифаќање на плуралистичкиот концепт на глобално ниво. Jacques Delors, поранешниот претседател на ЕУ, е едно од имињата со посебна наклонетост и интерес за промоција на таква социјална политика со која би се намалиле негативните социјални последици од европската економска и монетарна интеграција. Како резултат на тоа, кон крајот на 1992 година е донесен посебен документ за борба против социјалната исклученост и зајакнувањето на социјалната интеграција, а во 1993 година т.н Green paper - Зелена книга во која социјалната политика е претставена како позитивен елемент во одржувањето на пазарната економија. И покрај генералниот консензус и фактот дека улогата на државата, пазарот и цивилното општество е радикално променета, авторот смета дека практичното остварување на плурализмот

---

<sup>11</sup> *Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*

зависи од политичкиот контекст во кој се дефинира. Оттука, главното прашање е која конкретна комбинација на социјалната политика ја бара едно општество со добри економски перформанси.

Токму ваквиот начин на размислување е застапен и во Агендата за социјална политика (European commission, 2000.). Инаку станува збор за програма на нова европска политика, која се темели на начело на супсидијарноста, со нагласка на улогата на непрофитниот сектор. Со самото тоа, се препоручува на земјите-кандидатки на Европска Унија да обезбедат значајно место на непрофитните организации во подготовката и примената на различни програми на социјална политика.

Промените кои настанаа како резултат на развојот на комбинираната социјална политика можа да се видат во следнава табела.

Табела.2

Облици на промена во социјална политика

	Традиционален облик	Нов облик
<b>Промена на индивидуалните услуги во заштитата</b>		
<b>а) Од стандардизирани кон флексибилни услуги</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Институционално засновани услуги</li> <li>- Стандардизирани услуги</li> <li>- Ригидни, бирократски распоред</li> <li>- Независни услуги</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Заснована на услуги во домот</li> <li>- Услуги според желбите</li> <li>- Флексибилни и распоредени според корисникот</li> <li>- Координирани услуги</li> </ul>
<b>б) Од имплицитна кон експлицитна интеракција со неформалниот сектор</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Корисник како пасивен примач</li> <li>- Неформална заштита како приватна работа</li> <li>- неформална заштита како имплицитна и непризнаена</li> <li>- Формална и неформална заштита делуваат како замена(се исклучуваат)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Корисник како активен су-произведувач</li> <li>- Неформална заштита како дел од целокупниот пакет</li> <li>- Неформалната заштита се истакнува и озаконува</li> <li>- Формалната и неформалната заштита се надополнуваат</li> </ul>
<b>Промени во системот на социјална политика</b>		
<b>а) Од бирократски централизам кон регулиран плурализам</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монополистичка државна заштита</li> <li>- Расцепкани услуги</li> <li>- Држават е одговорна за</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Плуралистичка комбинација на понудувачите на услугите</li> <li>- Координирани услуги</li> <li>- Поделба на</li> </ul>

	беспомошните  - Заштитнички патернализам	одговорностите помеѓу: државата, семејството и непрофитен сектор - Промоција на индивидуалната одговорност
<b>б) Од издвоени кон интегрирани социјални и економски критериуми</b>	- Обврзен универзализам  - Обемот на услугите ги диктираат потребите - Post facto буџетски ограничувања  - Ефикасност само на макро, бирократска основа	- Селективност и целни групи - Обемот на услугите ограничен со трошоците - Трошковни ограничувања вградени во испораката на услугите - Ефикасност на микро основа, индивидуални одлуки за услугите

Извор: Evers, 1991

Компетитивноста на комбинираниот модел на социјална политика произлегува токму од соработката на различните актери како и од синергијскиот допринос на нивните програми. Комбинираната социјална политика ги зема в предвид можностите и потенцијалите кои можат да се мобилизираат за задоволување на социјалните потреби, социјалното претприемништво важи за важна потпора во постигнувањето на одржливи и позитивни општествени промени. Токму ваквата комбинирана социјална политика се препорачува и практикува како оквир за модернизација на традиционалните државни социјални програми во транзициските земји (Potůček, 2000.), (Széman, 2003.), (Zimmer, 2006.)<sup>12</sup>.

Меѓународните развојни агенции се јавуваат како уште еден, нов актер во развојот на социјалните политики. Нудејќи нови знаења, вештини и средства оставаат препознатливо влијание врз развојот на иновативни социјални програми. Ваквото

<sup>12</sup> - Potůček, M. (1998.) The Uneasy Birth of Czech Civil Society. *Voluntas*, 11:105-121

- Széman, Z. (2003.) The Welfare Mix in Hungary as a New Phenomenon. *Social Policy and Society*, 2: 101-108.

- Zimmer, A., (2006.) Comparing Nonprofit Embeddedness in the Nordic and East European Countries. u: A. L. Mattheis (ed.), *Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services- A Model for Europe?* (str.-277-298). Copenhagen: Norden.

влијание на меѓународните организации се олицетворува во поимот проширена комбинирана социјална политика (extended welfare mix).

➤ *Плурализација и социјалната политика во Република Македонија* - Трендот на плурализацијата на социјалната заштита, предизвикан од повеќето генерални промени и процеси настанати во светот, стана евидентен и во системот на Република Македонија. Освен монополизацијата која првично беше евидентна скоро во сите социјални системи, системот на социјална заштита на Република Македонија ги предвиде законските можности за плурализација на давателите на услуги во системот на социјална заштита. Ослонувајќи се на трендот и перспективата на плурализмот, Законот за социјална заштита на Република Македонија предвидува и овозможува основање и делување на други правни и физички лица во социјалниот домен.

Со новата законска регулатива се врши нормирање, здруженијата на граѓани и физичките лица да можат да вршат одредени работи од социјална заштита, пропишани се услови, начин и постапка за нивно вклучување, додека за вклучување на приватните правни лица се подобруваат постојните законски решенија. Приватни установи и организации, здруженија на граѓани како и хуманитарни здруженија, верски заедници и нивни здруженија, религиозни групи и други непрофитни организации, ја добија улогата на потенцијален актер во социјалната политика во Република Македонија.

Приватниот сектор, иако во релативно низок степен, стана составен дел и еден од актерите во функционирањето на социјалниот систем во РМ. Неговиот опстанок се евидентира во неколку сегменти од полето на социјалниот сектор. Еден од нив е сегментот на социјалните услуги, каде што во моментот во РМ функционираат четири приватни дома за згрижување на стари лица кои акомодираат 142 корисници. Исто така, постојат и четири градинки за деца, сити ситуирани во Скопје. Од аспект на останатите приватни услуги во доменот на социјалната политика, во последно време забележлива е појава на приватни агенции за привремено вработување. Во моментот при Министерството за труд и социјална политика регистрирани се дваесет агенции за привремено вработувања, од кои најголемиот број (тринаесет) во Скопје, останатите во Прилеп, Гостивар, Кочани и Кичево. Појавата на ваквите агенции укажува дека и во Македонија се зголемува трендот на флексибилизација на пазарот на трудот и превалентноста на атипични вработувања кои се карактеризираат со нецелосно работно време и временски ограничени договори за работа. Четвртиот домен во кој е

присутен приватниот сектор во социјалната заштита е преку приватните пензиски друштва/фондови, кои го менаџираат задолжителното капитално пензиско-инвалидско осигурување. Во моментот во Македонија функционираат само две такви пензиски друштва, кои на пазарот настапуваат под исти услови.

Вклучувањето на здруженија на граѓани во системот на социјална заштита се овозможи со законските измени во 2004 година. Со овие измени се овозможи здруженијата на граѓани да обезбедуваат социјални услуги за граѓаните со делумна финансиска поддршка од МТСП преку објавување на јавни повици. Заради обезбедување на квалитет на услугите кои ги даваат здруженијата на граѓани предвидени се услови и критериуми коишто треба да ги исполнуваат, како би можеле да се воведат во регистарот на здруженија на граѓани кој се води во МТСП. По воведувањето на оваа можност, се започна со реализација на договорни услуги за одреден број на социјални услуги во реализација на здруженија на граѓани. И покрај можноста за развивање на приватната иницијатива во системот на социјална заштита, досега е забележан интерес само за приватни домови за стари лица. Во Македонија моментално има околу 6000 регистрирани здруженија на граѓани, додека индексот на невладини организации (број на невладини организации на 1000 жители) е 2.5. За компаративна илустрација овој индекс, на пример, во Хрватска е изнесува 9.5. Изворите на финансирање на невладините организации (НВО) претежно доаѓаат од централниот буџет, буџетот на индивидуални Министерства, средства добиени преку лотарија и други игри на среќа, како и преку Секретаријатот за европски прашања (во контекст на активностите поврзани со евроинтеграцијата). Сепак, најголемиот дел од средствата на невладините организации произлегуваат од меѓународните донатори/фондации.

Во контекст на невладините организации од доменот на социјалната заштита, во моментот само 23 НВО се наоѓаат во регистарот на Министерството за труд и социјална политика (МТСП). Овој регистар е составен од организации кои ги исполниле критериумите за професионалност, компетентност и квалитет, и само тие можат да аплицираат на тендерските повици кои ги објавува МТСП. Домените во кои се активни невладините организации во социјалниот сектор во Македонија се всушност оние во кои државата има помалку развиени капацитети и форми на помош, како на пример дневни центри за помош на социјално ранливи категории, СОС линии, помош на специфични категории како жени, припадници на различни етнички заедници, програми за поддршка на неформалното образование и сл.



Освен тоа, во составен дел на органите и институциите кои што ја вршат дејноста за социјална заштита, дејствува и Економско-социјален совет, како орган кој што делува во насока на соочувањето и справувањето на предизвиците во социјалниот сектор и кој што допринесува за развој во насока на осовременување на социјалниот систем во Република Македонија. Економско-социјалниот совет е трипартитно тело, формирано од Владата на Република Македонија и социјалните партнери за водење на социјален дијалог, заради создавање на услови за економска и социјална стабилност и остварување на темелните вредности на Република Македонија како демократска и социјална држава. Потписници на спогодбата за формирање на Економско-социјалниот совет се Владата на Република Македонија, Сојузот на синдикатите на Македонија, Конфедерацијата на слободни синдикати на Македонија и Организацијата на работодавачи. Една од надлежностите на економско-социјалниот совет е и промовирање и поттикнување на идејата за тространа соработка (трипартитен социјален дијалог) помеѓу социјалните партнери за решавање на економските и социјалните прашања и проблеми.

Од аспект на вклучувањето и на други актери во креирањето на политиката, многу важен сегмент претставува Стратегијата за соработка на владата со граѓанскиот сектор (2007-2011). Владата на Република Македонија на 23 јануари 2007 година ја усвои Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор, со Акцискиот план за спроведување (2007-2011). Стратегијата има за цел унапредување на соработката на Владата и ресорните министерства со граѓанскиот сектор. Таа служи како водечка рамка за политиката на државата на соработка и поддршка на граѓанскиот сектор и овозможува дефинирање конкретни политики и приоритети, во зависност од контекстот на засегнатите страни и потребите на заедницата. Со усвојувањето на овој документ РМ се определи за зацврстување и унапредување на соработката со граѓанскиот сектор и создавање на поповолна средина за негово дејствување, за да овозможи заеднички придонес во решавање на потребите на заедницата и да обезбеди услови граѓанскиот сектор да ја исполни својата важна социјална улога.

## 1.2.2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Во многу студии за развојот на социјалната политика со право се говори за модерни изрази кои доминираат во стручната литература и речникот на политичарите и во конкретните општествени програми и процеси. Еден од таквите изрази е и поимот *децентрализација*. Иако е тешко да се дефинира децентрализација како еднозначен поим, со оглед дека постојат различни видови децентрализација и различно значење внатре во зависност од различни политичко-идеолошки опции, сепак децентрализацијата се поимува како еден од битните аспекти на актуелните општествени процеси. Бројни анализи и расправи кои говорат за поимот децентрализација, јасно укажуваат дека се работи за процес на развојот на демократијата, поточно, зајакнување на регионализацијата, која со процесите на глобализацијата и европското поврзување, добива нов замав. Демократијата, всушност е клучниот поим, темел на кој се надоврзуваат стратегиите за партиципација на граѓаните, зајакнување на нивната моќ и власт, развој на нови демократски структури, нови пристапи, имплементација на политички програми итн.

За децентрализацијата речиси е невозможно да се зборува надвор од контекст на одредени промени, односно настојувања за развој на т.н комбинирана социјална политика. Промените кои беа евидентирани, поаѓајќи од самите почетоци и развој на првите социјални програми, нивната имплементација и ширење и достигнувањето на врвот во т.н „златно доба“, на социјалната држава, па се до кризата на социјалната држава индицирана од голем број причини, беа само уште една потврда на процесот во кој социјалната политика ја менуваше својата структура и содржина. Децентрализацијата е само еден аспект на таквите промени, но од друга страна и заштитен знак на најважниот процес во развојот на социјална политика во период на премин во 21-от век.

Децентрализацијата, како составен дел на промените и трендовите кои завладаа со светот, подразбира процес на „пренесување на одговорностите, овластувањата и финансиските ресурси за обавувањето на јавните функции од средишната власт на пониските владини и квазивладини организации, цивилни групи и чинителите од приватниот сектор,“ (Tausz, 2002.:7). Како што вели Andersen, секој модел на социјална држава може да се дефинира со помош на тријада на односите: држава-пазар-семејство (Esping-Andersen, 1990.). Како таква, децентрализацијата е одговор на проблемите од

делувањето на социјалната држава, а пред се на нејзините централистички форми на интервенција во социјалната сфера. Токму, државата на една страна и централизираната социјална држава од друга страна, ја ослабнуваат примарната социјална врска и во голема мера го атомизираат општеството. Облиците на државната солидарност како и развојот на сервисите и колективните институции, не се во состојба да ги компензираат последиците од таквата социјална атомизација.

Според тоа, децентрализацијата во контекст на концептот *welfare mix*, со истакнати цивилни и приватни носители на социјална акција, значи воспоставување на интермедијарни структури помеѓу индивидуите и државата. Станува збор за своеврсна ретериторизација на социјалната акција. Може да се каже дека таквата „локализација на социјалното“, „... открива близок однос помеѓу директно заинтересираните партнери, кој што бил избришан од универзалистичката правна регулација,“ (Castel, 1996.:762).

Самиот процес, во кој е содржана децентрализацијата е проследен со извесни контрадикторности кои упатуваат на неколку клучни дилеми и предизвици кои треба да ги согледаме како важен сегмент во самиот процес на децентрализација. Еден од нив е прашањето за **последниците** кои што со себе ги носи децентрализацијата. Релативно тешко е да се оцени во колкава мера децентрализацијата допринесува за зголемување и на ефективноста и правичноста и намалувањето на трошоците, како и зголемување на демократичноста и зголемување на квалитетот на услугите. Дали со децентрализацијата може да се постигнат сите кумилативно очекувани резултати и дали како таква може да ги оствари меѓусебно различните очекувања. Друг императив, произлегува од традицијата и политичкото уредување на одредена држава. Имено, стратегијата и очекувањата од децентрализацијата се различни во федеративни и унитарни држави. На пример, неможе да се очекуваат исти резултати од политичката децентрализација во Италија ( пр. давање поголема власт на регионите,) и деволуцијата во Обединетото Кралство ( пр. пренесување на власта од регионалните здравствени власти на посебно тело на Национална здравствена служба).

Токму поради тие причини, улогата на локалните власти во подрачјето на социјалните служби се разликува од земја до земја. Нивната улога во прв ред зависи од тоа дали станува збор за унитарни и квазиунитарни држави како што се: Хрватска, Данска,

Франција..., или држави со едностепена локална самоуправа која е карактеристична за: Бугарија, Чешка, Кипар, Финска итн (Council of Europe, 2000.; Puljiz, 2000.b). .

Улогата на локалните власти во доменот на социјалната политика исто така зависи и од тоа на која улога се мисли во подрачјето на социјалните услуги. Според тоа, улогата може да биде:

➤ *стратешка и концептуална*, - каде што одредувањето на политиката и програмите, формирањето на законската рамка, минималните стандарди, воглавно се во надлежност на државата, додека на локално ниво ингеренциите се многу мали и опфаќаат само уредување на неколку стандарди.

➤ *функционална или оперативна*, - која се залага за имплементација, односно, воспоставување на социјални инфраструктури, управување со услугите и сл., кои најчесто се одвиваат на регионално, а посебно на локално ниво.

➤ *организациска или структурална улога*, која вклучува координација или супервизија на активностите. Оваа улога како таква по правило и припаѓа на државата, а во основа има за цел остварување на пропишанана основа за социјална заштита, како и ефикасност и економичност на социјалните услуги. ( Puljiz, 2000b.)

Во процесот на остварувањето на децентрализацијата, односно пренесувањето на овластувањата од средишните на локалните, подрачните и регионалните тела како и на невладините актери во социјалната политика, можат да се предвидат одредени пречки, но и поттикнувачи во самиот тој процес (Bežovan, Zrinščak, 2001.). Во насока на истражувањето и проценувањето на можностите и големината (дометот) на децентрализација, се соочуваме со нејзините **перспективи**, кои можат да се искажат низ позитивни и негативни одредници:

#### Поводности:

- Постојат немобилизирани локални ресурси, кои со дополнителни програми и соработка со локалните самоуправи и организација на цивилното општество, можат да допринесат за зголемување на ефективноста од процесот на децентрализација;
- Потенцирање на начелото на супсидијарност според кое повисоките тела треба да се активираат дури тогаш кога проблемот неможе да се реши на пониско социјано и државно ниво, како и донесување на одлуките на основа на

појавување на проблемот, ќе значи зајакнување на локалните заедници и пренесеување на одговорноста на локалните власти;

- Поттикнување на иницијативата и иновацијата на локална основа, треба да биде дел од програма со која владата го подржува развојот на цивилното општество со се повеќе разноврсната социјална побарувачка како составен дел на општеството кое евалуира;
- Хоризонтална интеграција во рамките на социјалните програми кои подразбираат поврзување на социјалните служби со службите за вработување, образование и здравствена заштита во превенцијата и решавањето на локалните социјални проблеми;
- Можноста за ефикасност од планирањето на локална основа, е многу важна тема која вклучува поширок круг на учесници и зголемување на свеста, како во пошироката така и во локалната заедница, за значењето на цивилниот и приватниот сектор;
- Поволен законски и даночен систем за непрофитни организации ќе промовира програми за развој на комбинирани социјални политики во која може да се смета и на партиципација на граѓаните;

Слабости:

- Неповолна економска ситуација и финансиските рестрикции кои го намалуваат просторот за социјалните реформи;
- Развојни нееднакости на поединечни подрачја, продлабочени од војната и транзицијата, кои го спречуваат формулирањето на едноствана социјална политика;
- Недостаток на човечки ресурси и оспособување на администрацијата, како важен сегмент во внатрешното ограничување на развој на системот;
- Мали локални самоуправни единици, претежно од рурален карактер, со слаб фискален капацитет и со недостаток или со никаков кадровски потенцијал и со тоа неспособни за превземање на обврските кои што ги носи децентрализацијата;
- Вкоренетиот синдром на зависност на локалните власти од средишните власти, нејзините одлуки, а посебно од финансиските средства;
- Страв на вработените од реформите, бидејќи тие донесуваат промена во досегашниот начин на работа, како и недоволна мотивација и негативна

селекција на вработените на локална основа кои предизвикуваат отпор кон децентрализацијата како нова одговорност;

- Опасност од зголемување на територијалната нееднаквост во социјалните права, односно од настанување на „локални социјални држави,, на различни нивоа на социјални права можат да ги компромитираат позитивните потенцијали на децентрализацијата;
- Доминација на другите сектори над социјалниот сектор во локалните единици. Многу често познато е дека т.н социјала, по правило лошо стои на листата за приоритетите на локалните власти, па поради тоа социјалните програми често биваат укинувани ( во прилог на ова сведочи искуството за обврзаното издвојување на 5% од средствата на локалниот буџет за социјалното станување кои неретко се потрошени за други цели);
- Можни зголемени финансиски барања на локалните задници поради остварување на локални социјални програми (за тоа сведочат искуствата на некои постсоцијалистички земји каде што дојде до задолжување на локалните заедници кај банките поради финансирање на социјални програми кои на крајот државата беше принудена да ги покрива);
- Процесите на демократијата на локална основа се сеуште двосмслени, така што со промената власта на локална основа може да се очекува неуважување на претходните постигнувања во социјалниот сектор;

Согледувањето на децентрализацијата како процес се поврзува и карактеризира со поимот на субсидијарност, кој денес станува се позначајно начело во уредување на општествениот живот.

Како принцип, појасно е дефиниран и оформен во политичко-територијална организација на некои држави, но посебно значење добива кон краот на 20-от век во два документи и тоа : Европска повелба за локална самоуправа од 1985 година, каде што во членот 4 се преферира јавните овластувања да припаѓаат на властите кои се најблиску до граѓаните и дека во случај на доделување на овластувањата на другите власти ќе се води сметка за ширината и природата на задачите и барањата за учинковитост и економичност, како и Договорот од Мастрихт на Европската Унија 1991 година<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Usp., Европска повелба о локалној самоуправи (2001.); Lauc, 2000., Council of Europe, 1994.b.

Со тоа, начелото на децентрализација се афирмира преку супсидијарноста кој претпоставува дека, државната интервенција е непотребна се додека е во некој друг облик изводлива на пониско општествено ниво. Како таква, супсидијарноста подразбира хиерархиска солидарност, а тоа значи дека „ ... главен извор на солидарноста или взаемната одговорност е семејството, потоа заедницата и така по ред, додека на државата, меѓународните заедници и човештвото, одговорност постои само на дистанца,, (Spicker, 1991.:5-6).

Освен тоа, принципот на супсидијарноста стана еден од основните принципи на организацијата на Европската Унија, пронаоѓајќи рамнотежа помеѓу различните нивоа на власта и потребата за зајакнување на капацитетите на општеството, односно помеѓу граѓаните и нивните различни организации во процесот на креирање на политиката.

Она што е многу значајно во имплементацијата на начелото на супсидијарноста е дека треба многу внимателно да се применува и реинтерпретира во зависност од конкретна ситуација. Според тоа, Лаус, на начелото на супсидијарност укажува на 3 аспекти и тоа:

- ✓ Ниту една заедница не треба да усвои надлежност која може да ја изврши самиот поединец;
- ✓ На малите општествени единици не треба да им се ускратуваат можностите и средствата за остварување на она што можат самите да го постигнат;
- ✓ Поголемите единици мора да усвојат хиерархиска структура и да им помагаат на помалите единици во она за што не се способни.( Laus, 2000.:77).

Уште еден автор, кој го разгледува начелото на субсидијарност како целина составена од 3 дела е Vlakovic, разликува:

- Субсидијарна компетенција - секоја заедница и секоја индивидуа треба да го извршува она што може сама да го изврши;
- Субсидијарна асистенција - ако заедниците се слаби, треба да им се пружи помош во вид на самопомош;
- Субсидијарна редукција - ако помошта како самопомош делува, тогаш интервенцијата треба да се изостане ( Vlakovic, 2000).

### *Цели на децентрализација на социјалните служби*

Основна цел на децентрализацијата на социјалните служби е да се одговори на новите проблеми и кризата на социјалната држава, која е олицетворена во бирократизација и неприлагоденост кон потребите на граѓаните и социјално заштитните мерки. Ретериторизацијата и обновувањето на локланото социјално планирање и програмите за социјална акција, се можности за демократизацијата и обновувањето на социјалната кохезија, почнувајќи од темелната единица на општествата.

Клучни аспекти на децентрализацијата на социјалните служби, кои треба да се остварат согласно новите потреби се следниве:

- ✚ Зајакнување на компетенциите на пониските локални и подрачни единици во социјалната сфера;
- ✚ Социјално планирање и социјална акција во локалните единици;
- ✚ Вклучување во социјална акција на разни цивилни актери на кои локалната средина им е природен оквид на делување;
- ✚ Превладување на паралелизмот и неповрзаноста на поединечни програми внатре во системот на социјална заштита, особено во поголемите градови;
- ✚ Поголема достапност на социјални услуги и социјални права на сите граѓани;
- ✚ Промена на улогата на државата, односно нејзино преобразување од патерналистички заштитник кон основен осигурувач на социјалните права, како и координатор и поттикнувач на социјалните акции.

➤ *Децентрализацијата и социјалната политика на Република Македонија*  
Децентрализацијата како тренд на промени во доменот на социјалната политика во светот, е составен дел и од еволуцијата и реформскиот развој на социјалната политика во Република Македонија.

Со донесувањето на Законот за локална самоуправа на општините, на општините и локалните заедници во Република Македонија им беа доделени надлежности во областа на социјалната заштита. Започнувајќи од 2004 година, со измените на Законот за социјална заштита на општините им беше дадена можност за донесување на развојни програми за специфичните потреби од социјална заштита на граѓаните од своето подрачје и можност за преземање на основачките права на центрите за дневно и привремено згрижување. Со Законот за социјалната заштита од 2009 година, утврдена е обврска за општините да изготвуваат програми за потребите на граѓаните од областа



на социјалната заштита. Иако, реално, појавата на приватниот и цивилниот сектор во социјалната заштита во Македонија започнува во средината на 1990-тите, сепак таквиот тренд е различен од оној во западноевропските земји. Причината за ваквата разлика е што во Македонија немаше претходна традиција на функционирање на овие актери како озбездувачи на социјална заштита. Ова особено се однесува на отсуството од какво било претходно искуство на приватниот сектор во социјалната заштита во минатото на Македонија.

### 1.2.3. ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА

Во текот на доцните години на 20-тиот век, се појавува т.н „социјален модел,, како резултат на социјалните бариери за инклузија во општеството. Како ривал на претходниот „медицински модел,, ваквиот модел ја промовира филозофијата на независното живеење како еден од главните постулати на трансформираното општество. Најзначајната бариера, која резултира со социјално исклучување на голем број на лица, е постојаната практика на долготрајна институционализација. Повеќе од половина век, владините политики на повеќето земји го применуваа пристапот на сместување на лицата во специјални институции за социјална заштита, кои најчесто се лоцирани на периферни места без никаков контакт со надворешниот свет. Неодамна, развојот на **холистичкиот модел** дава едно глобално разбирање за лицата, кои од потреба за социјална заштита, се сместени во институциите. Ваквиот пристап ги зема в предвид сите димензии. Холистичкиот пристап ги препознава инпутите од разни сфери (медицински, рехабилитациони, социјални и човекови права. Таквиот пристап е фундаментален за развојот на сеопфатни и инклузивни политики, како и планирање и имплементирање на интердисциплинарни и индивидуални сервиси.

Во изминатата деценија, јавните дебати околу деинституционализација во голем дел се концентрираат на растечкиот јаз помеѓу зголемените потреби од заштита и ограничените јавни средства за професионална помош и заштита. Поради постоењето на ваквиот расчекор помеѓу понудата и побарувачката од институционалната заштита, општо е уверувањето дека во поголемиот број земји стапките на институционалното згрижување се превисоки, карактеризирајќи ја институционалната заштита како најексплоатирана, но и најслаба форма на заштита.

Токму состојбата на редуцирање на социјалните трошоци, стана клучен фактор, многу земји во светот да се соочат со предизвикот на намалување на стапката на институционализација и изнаоѓање решенија со кои институционалното згрижување ќе се користи како последна опција, откако сите други можни опции ќе бидат искористени. Редуцирањето на стапката на институционализација, како последица од тенденцијата на енормното зголемување на социјалните трошоци, својот излез се повеќе го наоѓаше во зајакнувањето на услугите во локалната заедница и неформалната заштита на семејството. Дури и развиените земји кои станаа жртви на високата стапка

на институционализација, се ориентираа кон превземање на мерки за намалување на зависноста од институционалното згрижување.

Деинституционализацијата, како процес е начин на промена на односите. Односите во опкружувањето, институциите и културата неможе да се разликуваат од културата на општеството воопшто. Поради тоа се нагласува значењето на концептот, односите и разбирањето на корисниците во кој вниманието ќе биде насочено кон поединците како целина, на нивните карактеристики, можности, потреби и интереси, а не на нивните недостатоци, препреки и отргнување на внимание. Поради тоа важно е да се размотриат потребите и карактеристиките на поединците, од кои секоја од нив бара подржувачко опкружување. Оттука, деинституционализацијата е „процес во кој што системот на заштита се трансформира во систем кој има за цел да го помогне учеството на лицата преку понуда на различен спектар на сервиси во заедницата, почитувајќи го притоа принципот на избор и одлука на личноста,.. Целта на ваквиот процес е воспоставување на систем на можности, каде што лицата имаат контрола над сопствениот живот, поточно, систем на поддршка во достигнувањето и остварувањето на оптимално ниво на независен живот и учество во општеството.

Поаѓајќи од таквиот став, деинституционализацијата како еден од реформските трендови во социјалната политика на повеќето земји, претпоставува исполнување на три поврзани и симултани процеси кои бараат инкорпорирање на повеќе чинители:

Привремено и  
повремено  
сместување



- Права и услуги кои ја спречуваат институционализацијата и ја поттикнуваат интеграцијата
- Патронажа и поддршка на семејството
- Асистенција
- Рехабилитација
- Дневно и полудневно сместување
- Доставување на оброк
- Клубови за корисници
- Супервизија на вдомителите
- Поддршка во вработување
- Поддршка на самостојното сместување
- Едукација на други обезбед. на услуги

- Вдомувачки капацитети

- Домови од семеен тип

- Самостојно сместување (стабени заедници)

Деинституционализацијата како облик на замена заштитата на долгите престои во институциите со помалку изолираните сервис базирани во заедница (грижа во заедница, мали групни домови, опкружени „села„(кластер домување<sup>14</sup>), укажува на двоен аспект, согледан во: - намалување на популацијата згрижена во институциите преку скратување на должината на престојот, намалување на примањето или реадмисија во институциите; и – отстранување на институционалните процеси кои создаваат зависност и безнадежност.

Соочени со предизвикот да се справуваат со растечките социјални проблеми и со се поограничениот буџет, земјите се повеќе се насочуваат кон превземање на мерки, со кои се прават обиди да се симне дел од теретот на институционалната заштита, преку формите на:

- Реформулација на програмите за социјална заштита во насока на избегнување на институционалното згрижување;
- Понуда на поголем избор оред корисниците, со цел да им се овозможи да останат во својот дом што е можно подолго;
- Креирање на политика со која се потенцира централната улога на семејството во обезбедувањето на социјалната грижа за неговите членови;
- Поддршка на облиците на отворена заштита;
- Подобрување на квалитетот на услугите за помош во домашни услови и во локална заедница;
- Заострување на критериумите за сместување во институција, со тоа што покрај функционалната ќе се бара и медицинска неопходност и оправданост на сместувањето;
- Отворање и финансиска поддршка на служби за „ case and care management „ односно менаџирање, планирање и соодветно обезбедување на сите социјални услуги од кои имаат корисниците од мрежата на постоечките услуги;

---

<sup>14</sup>Извештај на Европска Унија: „Транзиција од институција кон сервис базирани во заедницата,, 2009г.

- Промовирање на праксата на приватно осигурување и воведување на мерки за поголема достапност на приватното осигурување и до посиромашните граѓани; (Schneider L. R. et.al, 2000).

Токму ваквата реориентација на политиките кон пошироко заснован систем во кој се нагласува принципот на „ заштита во локалната заедница „ подалеку од резиденцијална заштита, е доминатна во најголемиот број на земји. Развојот на сервисите базирани во заедниците, како алтернатива на институционалната грижа, започнува во 1950-тата година (Brunink, Kudla, Hauber, Hill & Wieck, 1981; Tizard, 1960). Во САД, Европа и Австралија, извлекувањето од големите институции од страна на мрежите на сервисите базирани во заедниците е во постојан тек. Лидерите во оваа област се Шведска и Норвешка, каде што сите услуги во институциите се очигледно заменети и законот го чува правото за живеење во заедницата (К. Ericson, 2002; Тоебро, 2004). Раните обиди за промена во сервис моделите и замена на институциите сведочат за релативно големи резиденцијални домови како преодна програма за грижа во САД (Rotegard, Bruinink & Krantz, 1984), Весекс-експериментот во Англија (Kuhlick, 1976) или програмата за домување во Шведска (К. Ericson, 1996). Во Данска на пример, во 1987 година се донесува Закон со кој се забранува понатамошна изградба на домови за стари лица. Во Финска се развива политика на промовирање на независно живеење и намалување на институционалната заштита преку насочување на инвестициите кон отварање на сервисни служби за отворена заштита, нега во домашни услуги, дневни центри и дневни болници. Крајната цел на ваквата политика, која е се повеќе присутна скоро во сите земји, е таргетирање на институционалните услуги само за оние лица кои не се во состојба сами да се грижат за себе (Аго. S. , 1998).

Трендот неминовно налага намалување на стапката на користење на резиденцијалните институции, извесно зголемување на бројот и стапката на користење на помалите по обем установи за институционална заштита и забележителен пораст во понудата на алтернативни и локални облици на помош и заштита. Поради ваквите трендови се забележува премин кон обезбедување на помош и поддршка во домот, придружено со пракса на нагласување на проценката и таргетирањето на услугите до оние индивидуи на кои им се најпотребни. Оваа ориентација се оправдува со пресметката на трошоците за институционална заштита, кои се барем двојно поголеми од трошоците за обезбедување на неопходна заштита во локалната заедница. Во Литванија на пример, оценките говорат дека трошоците за локалните сервисни служби кои вршат

домашни посети, се само 25 % од трошоците за институционалното сместување (Fine M., 1995). При тоа, не се работи за прашањето дали, институцијата како организиран облик или установа, воопшто е потребна или не. Станува збор, дали таквата институција го дехуманизира ограничувањето на луѓето.

Она што е клучно, и за кое говорат и експертите, е ставот дека услугите за поддршка втемелени во заедницата и програмите за станувањето допринесуваат, универзално подобар квалитет на живот на лицата кои имаат таква потреба, отколку институциите.<sup>15</sup> Истражувањата и искуството покажуваат дека дури и корисниците со најпроблематично однесување можат успешно да живеат во заедницата доколку имаат соодветна поддршка. Студија изработена во В.Британија покажува дека, низ исправен степен на индивидуална заштита и внимание, корисниците во заедницата многу повеќе учествуваат во активностите, како што се образованието или социјализацијата со другите и искажуваат помалку проблематично однесување.<sup>16</sup> Потврдата се состои во тоа што таквите програми овозможуваат поголемо социјално вклучување и осигурување за подобра поединечна заштита за разлика од институциите во кои најчесто, услугите се групно ориентирани.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ericsson i Mansell, "Introduction: towards deinstitutionalization," u Mansell i Ericsson, ur., *Deinstitutionalization and community living: intellectual disability services in Scandinavia, Britain, and the USA*, <http://www.kent.ac.uk/tizard/staff/documents/Mansell1996DeinstitutionalisationandCommunityLiving.pdf>;

<sup>16</sup> Jim Mansell, Peter McGill i Eric Emerson, "Development and evaluation of innovative residential services for people with severe intellectual disability and serious challenging behavior," u L. M. Glidden, ur., *International Review of Research in Mental Retardation* (New York: Academic Press, 2001.), <http://www.kent.ac.uk/tizard/staff/documents/Mansell%202001%20IRRM2.pdf> (pregledano 8. ožujka 2011.) (izvješće o rezultatima studije o programima utemeljenim u zajednici u jugoistočnoj Engleskoj od 1985. do 2000.).

<sup>17</sup> Julie Beadle-Brown, Jim Mansell i Agnes Kozma, "Deinstitutionalization in intellectual disabilities," *Current Opinion in Psychiatry*, svez. 20 (2007.), <http://www.kent.ac.uk/tizard/staff/documents/Beadle-Brown%202007%20COP%20Deinst%20and%20ID.pdf> (pregledano 8. ožujka 2010.) (sažetak novije literature o deinstitutionalizaciji u Europi, Sjevernoj Americi i Australiji od 2000. do 2007.); Ericsson i Mansell, "Introduction: towards deinstitutionalization," u Mansell i Ericsson, ur., *Deinstitutionalization and community living: intellectual disability services in Scandinavia, Britain, and the USA*, <http://www.kent.ac.uk/tizard/staff/documents/Mansell1996DeinstitutionalisationandCommunityLiving.pdf>.

Она што можеме да заклучиме е дека ваквиот тренд на деинституционализација, несомнено е поврзан со трнедовите на децентрализацијата и плурализацијата во социјалната заштита, како комплементарен и неопходен елемент во целиот процес на модернизација и функционалност на социјалната политика во современите и видно изменетите услови и потреби. Отпорот кон резиденцијалната заштита насекаде е мотивиран од желбата да се избегне пасивноста која ја предизвикува самата „институционализација,, и премин кон поинакви т.н алтернативни облици. Со самото тоа што, преку алтернативната заштита на ниво на локална заедница се зголемува флексибилноста и различноста во понудата, и неформалната заштита од семејството во исто време станува главна компонента на националните политики. Со промовирањето на поефтината понуда на услуги на локално ниво од страна на доброволниот сектор, улогата на државата повеќе не е онаа на понудувач на „се или ништо,, услуги на селектирани групи на корисници.

Од друга страна, приватизацијата и другите форми на економско реструктуирање, како воведувањето на различни пазарни и квази-пазарни принципи во финансирањето на услугите, стануваат интегрален дел на движењето кон понуда на алтернативни социјални облици на локално ниво. Со трендот на финансирање врз основа на склучување на договори- „контрактирање,, се промовира систем на компетитивно „контрактирање,, во понудата на услугите, приватизацијата и маркетизацијата на голем број услуги кои претходно биле во надлежност на националната власт. Оттука, успешноста на деинституционализацијата неизбежно зависи од тоа дали и до кој степен е застапена децентрализацијата, колку е развиена плуралната заштита и што е она што на корисникот може да му се понуди како алтернативна заштита за задоволување на неговите потреби наместо институционалната заштита.

Имајќи ја в предвид ваквата состојба, владата во најголем број земји преминува кон стимулирање на економичноста во трошењето на средствата за социјална институционална заштита, најчесто преку мерките од типот:

- ❖ Субституција на формите на заштита - или замена на користење на еден вид на институција со друг вид во која сместувањето е поекономично, односно интенцијата е институционалната заштита да се замени со вонинституционална заштита, а професионалната нега со неформалната нега од страна на семејството;

- ❖ „Tailor-made care,, - избор на облици на заштита прилагодени на индивидуалните потреби. Станува збор за промена во праксата на работа со корисниците, наместо „стандарден пакет на институционална заштита,, се преземаат конкретни активности со кои се проценуваат индивидуалните функционални потреби на корисникот и соодветно со тоа се врши проценка на постоење или непостоење на потреба институционална или некој друг вид заштита во домот или локалната заедница;
- ❖ Мешана економија на заштитата – односно, намалување на улогата на државата за сметка на пораст на улогата на доброволниот и неформалниот сектор во социјалната заштита;
- ❖ Практика на „менаџмент на случај,, - односно, поврзување на лицето со расположливите ресурси во локалната заедница потребни за задоволување на неговите потреби;
- ❖ Промена на улогата на државата – односно, премин од улогата на обезбедувач и финансиер на услугите кон улога на финансиер на поекономични и поисплатливи услуги кои ги доставува невладиниот, приватниот сектор или физичките лица.



#### 1.2.4. АКТИВАЦИЈА

Во 1990-тите години на 20 век, државите на благосостојба се наоѓаат во нови услови кои што од нив бараат да ги решаваат проблемите настанати како резултат на надворешните влијанија (глобализација и интеграцијата во ЕУ), како и внатрешните, новонастанатите економски и социјални измени во рамките на самите држави, надополнети со светската економска криза која што само ги усложнува овие процеси. Во таква состојба социјалната политика наидува на двоен притисок. Од една страна, се менува системот на социјалното обезбедување, што е повржано со демографските промени (старење на населението), зголемениот степен на миграција во ЕУ, порастот на учеството на жената на пазарот на труд итн (Lind and Moller, 1999), и од друга страна, кај населението се развива ново барање од системот за социјална заштита (Guillemard, 2005). Во такви услови, социјалната политика повторно ги одредува и рedefинира своите граници и можностите за делување.

Поаѓајќи од самата дефиниција за социјална политика која секогаш е поврзана со општествениот, политичкиот и институционалниот поредок и неговите промени, може да се каже дека како таква социјалната политика означува општествен процес на постојани социјални реформи кои настојуваат на интересите за продуктивност да ги спротивстават интересите за заштита и сигурност.

Во почетокот на 21 век, меѓу европските истражувачи на социјалната политика се поактуелен е пристапот за неопходна и широка перспектива која ја определува реформата. Концепцијата за социјален квалитет се појавува како одговор на постоечките проблеми од поврзувањето на економската и социјалната политика. Volker ја репродуцира структурта на компетентност на социјалниот квалитет, претставувајќи ја преку четири основни компоненти:

- Социјално-економска заштитеност/незаштитеност;
- Социјална вклученост/исклученост;
- Социјална монолитност/фрагментарност;
- Социјална автономија/зависност;

Може да се забележи дека сите компоненти се дуалистички, бидејќи со ист степен на веројатност ги фиксираат како потврдните(позитивните) така и негативните можности на развојот, но воглавно се насочени кон перспективата. Станува збор за сложен систем кој дава претстава за можностите на взаемното дејство помеѓу организациите и

установите кои се вклучени, од една страна и општеството и групите, од друга страна (Wolker, 2005).

Важен услов за успешен развој на социјалната политика е активизација на граѓанското општество во решавањето на социјалните проблеми. Таквиот пристап несомнено е поврзан со развој на идејата за социјално активно општество, посебно во областа на пазарот на труд и областа на социјалната политика. По препораката на Европска комисија и Организацијата за економска соработка и развој, повикот за премин од пасивно примање на доход кон активни мерки во областа на заштитата во границите на постоечките социјалните системи, станува се популарен. Според тоа, поимот активно општество подразбира верување во сопствената сила како доминантен елемент на преобразбата на социјалната политика (Hviden et al, 2001). Повикот за активно општество и активна политика претставува, пред се вистинска врска помеѓу различни видови системи за социјална заштита и учеството на пазарот на труд. Тоа значи дека, активното општество денес се стреми да ги направи сите граѓани активни, без оглед на нивниот доход. Освен тоа, под влијание на различни фактори животот се повеќе се менува и државата на благосостојба неможе да го занемари фактот дека граѓаните постануваат се поголеми „индивидуалци,, кои владеат со големи ресурси и со оглед на тоа имаат големи можности да ги контролираат сопствените одлуки. Меѓутоа, евалуацијата и промената на животниот стил, како и појавата и зајакнувањето на индивидуализмот, не значи дека луѓето стануваат рамнодушни спрема блиските и дека помалку се грижат за нив (Giddens, 1991). Тоа значи дека луѓето стануваат слободни во изборот на сопствените социјални насочувања и сопствениот модел на живеење. Но оттука се наметнува прашањето, како индивидуализмот и слободата на изборот можат да се поврзат со солидарноста.

Во индустриското општество, поимот „граѓанин,, подразбира човек кој работи, кој благодарение на сопствената работна биографија и при услови на полна вработеност, ги ужива социјалните права кои му дозволуваат да одржи прифатливо ниво на живот во период на невработеност, болест и сл. (Esping Andersen, 1990).

Зачекорувањето во постиндустрискиот период, поимот „граѓанин,, претрпува суштински измени. Таквиот процес може да се окарактеризира како премин од поимот „граѓанин,, како пасивен на усмерување кон активен граѓанин. Основните карактеристики на „активното граѓанство,, можат да се представат како: независност, самоодговорност, еластичност, територијална мобилност, професионално образование

и способност за вклучување во граѓанското општество со цел задоволување на сопствените интереси.

Во трудовите на Т.Маршал, полно граѓанство подразбира, индивидуата како граѓанин да учествува во сите сфери на животот, економска, социјална и политичка (Marshall, 1967). Според тоа, државата на благосостојба постојано развива нова социјална технологија и институционалното градење на на благосостојбата постојано ја менува својата форма. Таквите измени создаваат нови форми на учество, меѓу кои е активациониот план кој дозволува на индивидуата да ги истакнува сопственото определување и патот за решавање на личните проблеми (Giddens, 2000).

Од тој аспект, во светот се повеќе е присутен ставот според кој надоместоците за невработеност и социјалната помош, како пасивни мерки, треба што повеќе да се трансформираат во активни мерки за вклучување на корисниците во светот на работата. Ваквата критика обично се аргументира со мислењето дека пасивните мерки ги демотивираат корисниците за работа, не ја поттикнуваат самопомошта, дури во краен случај, ја зголемуваат сиромаштијата и социјалната исклученост. Тргувајќи од таквата критика, се повеќе се заговара моделот на Workfare политиката како алтернатива и раскинување на „волшебниот круг на зависност“, односно крај на онаа социјална заштита каква што ја знаеме.

Имено, со генерации наназад, социјалната политика била ограничувана на обезбедување на социјалните помошти и осигурување против неколку добро дефинирани социјални ризици, како што се: краткотрајната вработеност, неспособност за работа и недоволни средства во детството и пензија. Ваквиот пристап се базира на низа претпоставки содржани во тоа, различните степени во животот на единката, како што се детство, училиште, работа и пензија, да бидат јасно маркирани и одделени, дека улогите на половите во семејството се јасно дефинирани, каде што жените се домаќинки, а мажите вработени, дека постојат силни врски во рамките на нуклеарното семејство, и дека тие што работат имаат, воопшто непрекината вработеност со полно работно време. Меѓутоа, ваквите претпоставки не важат за поголем број на OECD земјите. Животниот век се повеќе варира, а луѓето ги менуваат или комбинираат различните активности во различна возраст. Освен тоа, моделот маж-работни се повеќе се надминува, а децата се помалку живеат со своите биолошки родители во текот на целото детство. Настапува реформирање на домаќинствата каде што луѓето с еразделуваат, вработеноста се почесто се прекинува поради враќање кон образование, инвалидност или нега на деца или стари лица (OECD, 2005:1). Во почетокот на 1980-

тите години, а особено во текот на 1990-тите години, промените на пазарот на трудот, во структурата на семејството и населението, воопшто, доведоа до појава на социјални потреби чија скала станува исклучително порозна. Истовремено, станува очигледно дека овие „нови“ социјални потреби не можат да бидат во целост задоволени во рамките на традиционално конципираните системи на социјалната сигурност, односно со посредување на надомест со пасивни мерки, превладување на постојните политики на институционалното надминување на социјални проблеми. Станува збор за потреби кои, во најширока смисла, ја генерираат трансформацијата и „преминот,, во т.н. постиндустриско општество и со тоа настануваат одредени „нови,, ризици. Новонастанатите ризици кои се повеќе го одсликуваат модерното општество, се претежно од типот: ниско ниво на квалификации или застарена квалификација, вработеност во непрофитабилен сектор на економија, флексибилни форми на вработување, од аспект на остварување на права за социјален надомест во случај на скратено (неполно) работно време, работа со несоодветен или непостојан доход, неможност за усогласување на работните и семејните обврски, самохрано родителство, несоодветно опфаќање на системот за социјална сигурност, појава на нова сиромаштија и социјална ексклузија и сл.

Напоредно со ова започна и извесно повлекување на државата или оставање на поголем простор на приватната иницијатива во сите подрачја на социјалните системи. Ова е мотивирано со промените на ставот за колективната одговорност и на вредносниот концепт т.н. „колективен договор“ меѓу државата и единката. На општо ниво, оваа промена се огледа во добивање на значење на парадигмите на политичката економија, според кои целите на државата на благосостојба најдобро се постигаат со обезбедување на ефикасниот пазар и според кои социјално-политичките интервенции на државата значително го загрозуваат буџетот. Во овој контекст тие се комплементарни, покрај другото, со етичката лична одговорност, односно со потпирање на сопствените капацитети и ресурси. Делумно под влијание на глобализацијата и неолиберализмот во економијата, тие се соочени со објективната неможност или со тешкотии при сувереното управување со факторите на економскиот пораст, бројните држави иницираа реформи на социјалните функции, во насока на афирмирање на индивидуалистичките принципи. Аргументацијата за ова се содржи во потребата за „(. . . ) ново нагласување на личната одговорност на индивидуите, нивните семејства и заедници, поради нивната сопствена идна благосостојба, а во врска со нивната обврска за преземање на активни чекори во насока на обезбедување на истото,,

(Rose, 1996: 327-328 цитирано според Larsen, 2005:82).

Концептите на активирање во социјалната политика често се интерпретираат во контекстот на реформите на социјалната помош, извршени во текот на 1990-тите години во Соединетите Американски Држави, а незаобиколно се наоѓаат во програмите на активната политика на пазарот на трудот (New Deal), што се воведени кон крајот на претходната деценија во Велика Британија. Почетоците на програми од таков тип се забележуваат и во другите земји, меѓу кои и Данска и Франција, чии што поставки датираат од времето на првите закони за давање помош на сиромашните, кога остварувањето на социјални права се условуваат со вработување на сиромашното население. Посебно интересен е примерот на Франција, каде што во 1988г. наместо пасивна социјална помош и надоместок за невработеност воведува т.н минимален доход за вклучување, кој се заснова на еден вид договор-вработеност-солидарност (*contrat-emploi-solidarité*) помеѓу поединецот и државата кој што го обврзува поединецот за тражење работа, образование или пак обавување на други општествено-корисни работи. На тој начин се воспоставува реципрочен ангажман и се трансформира пасивната, безусловната државна помош во потпора за вклучување. „ Тоа е реализација на ‘социјалното’ на третиот тип кој не припаѓа ниту на традиционалниот облик на социјална помош, ниту пак на класичната социјална заштита која механички дистрибуира права на корисниците,, (Rosanvallon, 1995.:170).

Имајќи ја в предвид ваквата состојба, на почеток на XXI век бројните социјални држави на Европа, соочени со промените во светот на работата, семејството и со шемите на стареење, ја идентифицираат потребата од промени на своите социјални политики и нивното приспособување во согласност со поинаквите економски, политички и социјални прилики. Овие промени се одвиваат во најголема мера во насока на воведување (или потенцирање) на активни мерки во политиката на вработувањето, како и условување на правото на социјална помош, барем до извесна степен со извршување на работните активности, односно со учество во различни програми на обуки, преквалификации и доквалификации. Овие програми опфаќаат и надомест за вработување, насочен кон лицата со инвалидитет и на семејствата со деца. Напоредно со тоа, принципот на активирање се проширува на политиката на обезбедување во старост, пред сè, од гледна точка на воведување на новите механизми на финансирање и на различни програми за пензионирање и на активна старост, воопшто. Надминувањето на пасивната положба на корисниците на надомест, со

давање можност за избор и на иницијатива, во оние ситуации во кои ова претставува реална опција, овозможува воспоставување на директна спрега меѓу работата како (економски) најсигурен начин на предупредување на социјалните разлики (особено социјалната исклученост) и на правата во системот на социјална сигурност. Во зависност од бројните социјални детерминанти и чинители, содржината и мерките на програмата на активната социјална политика, како и нивната застапеност во државите, покажуваат извесна национална специфичност. Според тоа се разликуваат и нивните вистински достигнуања и ефикасност.

Со уважување на знаењето и потребата за лична активност и одговорност, како и за низа други социјално-политички цели, проследени преку намалување на нивото на социјалните трансфери, поттикнување на социјалната вклученост и др., стратегијата на активна социјална политика ја направија да биде прифатлива за социјалните системи на различни национални држави. На тој начин, иако во различна мера и форма, концептот на активна социјална политика стана составен дел на реформските агенди на современите системи на социјалната сигурност. Тие „можат да се сфатат како нова политичка парадигма во три смисли. Прво, правата се условени и поради тоа зависат од однесувањето на поединецот, второ, во прашање е пристапот кој се базира на индивидуализмот, над сè, на поттикнување на волјата на индивидуата да се вработи; конечно, ја има за цел економската партиципација и автономија“ (Jorgensen, Pascual, 2006:1). Во идеален случај на преплетување на перспективите на индивидуата и на системот се огледува во тоа што мерките на социјална политика нудат (теоретски) прилики за стеснување на ситуациите на социјалните ризици.

#### **1.2.4.1. Поимот на активирање во социјалната политика**

На повеќедимензионалноста на поимот на активирање на социјална политика упатуваат голем број фактори на општествено-политичка, нормативна, но и теоретска природа која влијае врз нејзината практична функција, на целите и на мерките. Со активна социјална политика се врзува поимот „активно општество“, кој исто така, се дефинира повеќезначно. Тој, во прв ред, се однесува на потпирање на индивидуата врз сопствените сили, што е истовремено „доминантен елемент на преформирање на социјалната политика“ (Larsen, 2005:82). Иако е присутно на различни нивоа, рedefинирањето на правата и одговорностите, како и промената на улогата на поединецот, нивните семејства, различните општествени групи и општеството во целост, се одвива во насока на јасно профилирање на новиот квалитет на овие односи.

Наспроти завосноста од социјалниот надомест и помошта на социјалните служби воопшто, активното општество почива врз поттикнување на активирањето (т.е. активности или дејности) на различните социјални актери, а особено на поединецот.

Самиот поим „активирање“ се толкува различно, и тоа : „(...) како општ процес и тенденција на реструктурирање на системот на социјална сигурност (...), како збир на нови дискурси и случувања во системите на социјалната сигурност и на пазарот на трудот (...), како акциска програма во рамките на политичката идеологија (...), како концепт на новата граѓанска етика (...), како нов начин за управување со општеството (...)“ (Barbier, 2006: 14-15, 17, 27-28).

Всушност, мерките на активирање во современи услови, но и во историски, се врзуваат во најголем дел за политиката на пазарот на трудот за невработеност најопшто<sup>18</sup>, и тоа од гледна точка на промовирање на етичноста на работа. Во прашање е императив за прифаќање на вработувањето и обезбедување на егзистенција со сопствена (профитабилна) работа<sup>19</sup>, поради што „работата поправо претставува услов за автономија на индивидуата“ (Jorgensen, Pascual, 2006:1). Во врска со тоа, во економските услови во кои не се отвораат нови работни места и во кои побрувачката за (ниско квалифицирана) работна сила е недоволна, еманципаторскиот карактер на активирањето може да се сврти во својата спротивност. Во прилог кон ова зборува и тоа што традиционалните мерки на активирање, во извесни аспекти, се разликуваат во однос на новите, иако не и во целост. Пред сè, активните мерки постоеле и порано. Меѓутоа, значајна димензија на разликување се огледа во нивната „поголема насоченост кон страната на понудата, отколку кон страната на побарувачката. Второ, поради насоченост на понудата, поодделни индивидуи се наоѓаат во центарот на иницијативата на политиката“ (Larsen, 2005:83). Тука станува збор за тоа, пред сè, дека мерките на активната политика во современите услови се насочени и кон тие што претходно биле вработени, но останале без работа од одредени (понекогаш објективни)

---

<sup>18</sup> Активните мерки на пазарот на труд се разновидни. Тие се состојат, меѓу другото, и од различни дејности што ги извршуваат службите за посредување при вработување:

- обука за работа на невработените;
- мерки насочени кон младите(обука за вработување, приправничка работа);
- субвенционирано вработување(давање олеснувања на работодавачите, помош при самовработување, отварање нови работни места) ;
- мерки насочени кон лицата со инвалидитет(програми за обука, со цел подобрување на капацитетите за вработување и отварање на „заштитените,, работни места) OECD, (цитирано според Barbier, 2006).

<sup>19</sup> Од економската самостојност произлегува и можност на самоопределување и индивидуализација.

причини (како: економска рецесија). Новото вредносно ориентирање во социјалната политика, меѓутоа, врши „притисок“ на невработениот поединец да се вработи, а не на општеството да отвори нови работни места, како што тоа претходно беше случај, во текот на т.н. „златен“ период во државата на благосостојба. „Идејата за активно општество на база на иницијатива за вработување се надградува со асиметрија на односи на правата и обврските на поодделни индивидуи да бидат активни и да се потпираат врз себе, а многу помалку врз обврските на државата да се бори против дискриминација и структурни бариери, против вклученост на пазарот на работа под пристojни услови“<sup>20</sup>. (Larsen, 2005:83)<sup>20</sup>.

Од областа на политика на пазарот на трудот и осигурувањето за невработеност, принципите и мерките на активна социјална политика видно се проширени и врз останатите подрачја на системот на социјална сигурност. Во прв ред, тие се воведуваат во политиката на пензии и во активната „работна“ старост „вклучувајќи ги механизмите на финансирање на социјалната сигурност и на комплексната и диверзификувана интеракција помеѓу даночните политики, социјалното осигурување и останатите надоместоци и социјални услуги“<sup>21</sup> (Barbier, 2004:5).

Не помалку значајно во условите на современиот развој е и инкорпорирањето на принципот на активирање во политиката на образование и обука, чиишто цели се комплементарни со целите на социјалната политика. Ставот за дифузија на активните мерки во различните политички општества ја чини основата на толкувањето дека мерките на активирање претставуваат нова стратегија на севкупните социјални реформи и промени во системите на социјалната сигурност.

#### **1.2.4.2. Концептуални карактеристики на почетоците и развојот на програмата на активни мерки**

Немањето на општо прифатени диференции на поимот активна политика<sup>21</sup> води кон разлики во нивното интерпретирање. На практично поле ова се одразува преку забележување на низа проблеми, при обидот на операционализација на овој поим, а во

---

<sup>20</sup> Не се однесува подеднакво на сите земји, односно во некои е помалку, а во некои повеќе изразено.

<sup>21</sup> Овој став може да се потврди особено во земјите од ЕУ, во кои засега не е утврдена заедничка дефиниција на активирањето.



некои случаи и правење разлика меѓу активните и пасивните мерки<sup>22</sup>. И покрај ова, токму поврзаноста и условеноста на правата што се остваруваат во системот на социјална сигурност со учество на пазарот на трудот, што во најширока смисла ја чини основата на активната социјална политика, што има свој историјат и образложување во еволуцијата на социјално-политичките мерки.

*„Сиромашно“ законодавство* - Карактеристичен пример од минатото претставуваат сиромашните закони, со чие усвојување во низа земји од Европа во XX век се менува филозофијата на дотогашната политика на грижа за сиромашните. Елизабетанскиот акт за сиромашните што стапил на сила 1834 година во Англија ја утврдил разликата меѓу мерките насочени кон неспособните за работа (стари, болни, хендикепирани - „оправдана“ сиромаштија) и кон сиромашните кои се способни за работа („неоправдана“ сиромаштија,,). Според овој закон, првата категорија на сиромашни го остварувала правото на одредени форми на заштита. Спротивно на ова, способните за работа биле сместувани во УБОЖНИЦИ – куќи со стигматизиран карактер, и биле присилени сами да заработуваат за живот. Во периодот што му претходел на донесувањето на овој закон, била основана и Комисија која донела низа препораки во врска со реформата на законот за сиромашните. Една од најважните е утврдување на принципот на давање помали права на сиромашните во однос на правата на работниците, т.н. принцип „less eligibility“ (или „помала неквалификаност“) (Pinker, 1974:46) кој имал за цел добивање помош од државата дека донесува помалку корист од најлошото вработување. Аргументацијата за неговото воведување е во препораката на потребата за потпирање на надомест што го исплатува државата.

*Активни политики во Скандинавија* - Современиот претходник на концептот на социјална политика никнува во Шведска и Данска, во 1970-тите години. Во тој период, напоредно со појавувањето на невработеноста, синдикатите ја дефинирале т.н. *Активна политика на пазарот на трудот*, со цел отворање на нови работни места во јавниот сектор, поттикнување на мобилност на работната сила и водење политика на професионалната обука. Меѓутоа, примерот на програмите на активни мерки во Данска

---

<sup>22</sup> „Внимателно испитување на поединостите за потрошувачка открива постоење на бројни специфични мерки, што е тешко да се квалифицира како категорија на потрошувачка за активна или, исклучително, за пасивна политика. На пример, надоместот за извршување на краткотрајни работи се вбројува во пасивен издатак, затоа што вработените работат и понатаму со намален број на часови, како што и не е за верување дека ќе бараат друга работа. Додатоци за изградба во зима, определени за секторот на градежништвото, се сметаат за активни издатоци, додека пак надоместот за лоши временски услови се дефинира како пасивна потрошувачка,,(Barbier, 2006:18).

започнатикон крајот на 1980-тите години служи како добра практика, како што и оттогаш „слоганот ‚активирање‘ станува модерен во меѓународниот политички дискурс“ (Barbier, 2004:4). Во првата половина на 1990-тите иницирани се реформите на пазарот на трудот и се промовира нова социјална визија, што ја поттикнува активната политика на вработување. Првите мерки биле насочени кон корисниците на социјална помош на возраст од 18 до 19 години. Промените во англосаксонскиот свет што се спроведени во истиот период и претежно мотивирани со намалување на буџетските средства за социјалните трансфери, исто така одеа во прилог на прифаќање на активните иницијативи во социјална политика.

*Реформи на социјална помош во САД* - Со Законот за усогласување на личната одговорност и работните можности (PRWORA)<sup>23</sup>, усвоен 1996 година во Соединетите Американски Држави суштествено го “креира трендот на трансформирање на политиката на социјална помош во политика на работа и вработување” (Аврамовиќ, 2004:127). Воопштената карактеристика на овој закон е содржана во барањето за вработување на корисниците на социјална помош. Така, една од неговите новини претставува временско ограничување на правото на парична социјална помош, по што корисникот на социјална помош има обврска да се вработи. Истовремено, предвидени се и мерки за вклучување на малолетни родители во програмите на обука за работа, а особено поттикнување на вработување на поголем број самохрани родители.

Иако ефектот од примена на овој закон не може да се посматра надвор од поширокиот општествено-економски контекст, со оглед на тоа што стопанскиот пораст обезбедил, меѓу другото, и отворање на голем број нови работни места за лица со ниски квалификации “популаризацијата ”welfare to work strategija” во САД и широката употреба во англискиот јазик помогна во ширењето на влијанието на овој концепт” (Eransus, 2003:1). New Deal во Велика Британија - Напоредно со тоа, во Велика Британија во 1997 година во New Deal предвидени се т.н. задолжителни шеми насочени кон младите и долготрајно невработени, како и т.н. доброволни шеми за самохраните родители, лица со инвалидитет, невработени постари од 50 години и партнери на невработените. Со овие шеми се опфатени различни можности, како: услуги со лично советување, поддршка во барање на вработување, програма за стекнување на работно искуство и додатни квалификации. Како и во САД, правото на надомест за невработеност е условувано со учество во некои од предвидените програ-

---

<sup>23</sup> Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996.

ми. За успехот на New Deal во Обединетото Кралство постојат амбивалентни сфаќања. Еден од илустрираните ставови е: “Специфичниот успех на New Deal од гледна точка на влијанието на вработувањето и стапката на невработеност, во најлош случај може да се доведе во прашање, а во најдобар случај да биде умерено” (Dean, 2006:13). Меѓутоа, неговите постулати послужиле како основа за спроведување на понатамошни реформи во текот на 2001 и 2002 година, исто така мотивирани со стратегијата на вработување. Конечно, понатамошните законодавни реформи предложени во *Зелената книга* под име *A New Deal for Welfare: Empowering People to Work* од 2006 година. “Реформите биле конституирани околу јазикот на одговорноста (...) Пристапот до welfare to work е карактеристично хибриден. Тој опфаќа, од една страна, силно нагласување на засилувањето на корисниците; на нивната подготвеност и на сопственоста врз акциските планови; на користењето на способностите (...) Од друга страна, пак, акцентот е и врз присила, учество и казни или санкции за неускладеност” (Dean, 2006:14).

*Агенда на активна социјална политика OECD* - Настојувањата на OECD во насока на воведување на социјални политики датираат уште од 1964 година и се врзуваат за препораката за промовирање на активната политика на пазарот на трудот. ”И во тој период OECD проценувал дека е позитивна комбинацијата на политиката имплементирана во Шведска. Дури по неолибералистичкото свртување, (...) во контекстот на разделба на макроекономската и социјална политика, поимот ‘активна политика на пазарот на трудот’ ја добива денешната содржина на ОЕЦД, како и фокусирање врз структурната страна на реформите на пазарот на трудот и на страна на понудата на работна сила” (Barbier, 2003:5). Истовремено, OECD започнува да се залага за данскиот модел на реформи на системот на социјална сигурност и во контекст со политиката на активирање, а пред сè на активни мерки на пазарот на трудот.

Денес, најзначајните елементи на агендата на активна социјална политика на OECD ги сочинуваат:

- “инвестирање во семејство и деца (...)
- активна социјална политика во борба против сиромаштија (...) и
- мобилизирање на сите групи во општеството за обезбедување на социјална сигурност“ (OECD, 2005:2)

Засилувањето на семејството и децата ја претставува примарната определба на OECD. Значењето на различни мерки на заштита на семејството со деца произлегува, меѓу другото, од негативните последици на генерациското репродуцирање на

сиромаштијата и присутните ризици на социјалната исклученост. Истовремено, активните мерки на социјалната политика од гледна точка на намалувањето на сиромаштијата се наоѓаат во најдиректна врска со интегрирањето на пазарот на трудот. “Активните социјални политики имаат за цел луѓето да престанат да бидат корисници на надомест и да се вработат, наместо да се обновува состојбата на зависност. Активни социјални политики кои функционираат се: добрата социјална и работна поддршка, да се направи работата да биде исплатлива, барањето од корисниците на надомест да се вработат или да се вклучат во програмите на обука и присилувањето на различните јавни сектори да работат подобро” (OECD, 2005:2). Конечно, за реализација на овие елементи незаобичајно е да се рedefинираат и да се поделат одговорности меѓу државата и другите актери. Во прашање е распределбата на обврските меѓу државата, поединецот, нивните смејства, различните групи и заедници и заедниците, итн. , во контекст на поттикнување на сите за социјална сигурност (и/или благосостојба).

*Активна социјална вклученост на ниво на Европската унија* – Активирањето и со него сродните поими, односно цели, почнаа да фигурираат како мошне значајни во политичката (и социјална) агенда на ЕУ, по Самитот во градот Есен, што се одржа во 1994 година. Претходно во документот White Paper on Growth, Competitiveness and Employment од 1993 година се донесени препораки во насока на поттикнување на активната социјална политика на европскиот пазар на трудот. Промовирајќи ги целите во врска со намалување на бројот на сиромашните и социјално исклучените, концептот на активирање на Европската унија се однесува како на активните мерки на пазарот на трудот и на политика на вработување така и на т.н. социјално активирање. Во тој контекст, Комисијата се залага за активно вклучување на сите припадници на општеството чии компоненти се следниве:

- поттикнување на ширењето на дејности на службите за вработување,
- обезбедување на социјална помош и минимална материјална поддршка на сите, и
- пристап до здравствените, образовните, социјалните и другите служби во општеството, до програмите за обука, до капацитетите за згрижување на децата итн. со флексибилна работа, советувања и поддршка (European Social Network, 2006).

За основен “посредник” Унијата ја смета социјалната служба, бидејќи “како давател на услуги на корисниците на надомест или како спроведувачи на државната поддршка - претставуваат клучна локална јавна агенција која ќе ги активира своите клиенти” (European Social Network, 2006:3).

### 1.2.4.3. „ Модели „ на активирање

Пристапот до активни социјални политики во реалноста е исклучително диверзифициран<sup>24</sup>. Една од причините за ова произлегува и од тоа што мерките за активирање се воведени со различни (политички и практични) мотивации во различните национални системи на социјалната сигурност. Факторите што го определуваат степенот на присутност на активни мерки, како и акцентот врз одредени сегменти се бројни. Некои од позначајните се:

- Природата и карактеристиките на економскиот систем и пазарот на трудот;
- Теориски, институционални, нормативни и вредносни поставки на социјалната политика и на системот на социјална сигурност; и
- Демографски карактеристики на државата.<sup>25</sup>

Иако во теоријата не е постигната согласност во врска со становиштето за дивергенција (наспроти конвергенција) на активните социјални политики, во основа нивната припадност може да се посматра во контекстот на класификација на социјалните режими.<sup>26</sup>

Табела.3

	Офанзивна стратегија на активирањето	Дефанзивна стратегија на активирањето
<b>Политичка цел</b>	- Намалување на државните расходи; - Запирање на зависноста - Пристап кон вработување во зависност од индивидуата	- Промовирање на отварање на работа; - Подобрување на пристапот кон пазарот на труд за исклучените сектори на популацијата; - Зголемување на социјалното партиципирање

<sup>24</sup>Едно од становиштата е дури дека „емпириските докази покажуваат дека под оваа заедничка тенденција(политика на активирање) можат да се откријат толку различни стратегии за да се доведе во прашање погодноста на користење на заедничкиот термин,,(Eransus,2003:1).

<sup>25</sup> Секој од овие фактори и мултидимензионален

<sup>26</sup> Теријата на режимот е еден од современите пристапи кон проучувањето на сличностите и разликите меѓу националните системи на социјалната сигурност.

<b>Концепт на сиромаштија</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Индивидуална одговорност;</li> <li>- Пристап на подкласата (како растечка и структурна појава);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Општествена одговорност</li> <li>- Пристап на исклученост; (мултидимензионална и редуцирана појава);</li> </ul>
<b>Пазар на труд</b>	<p>Мора да постојат иницијативи за пристап кон работата, а остварувањето на правата на социјална помош „обесхрабрен,, Поттикнување на поскоро враќање на работата на корисниците на социјалната помош</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Негативни даноци;</li> <li>- Агенција за вработување и советување за преквалификување;</li> </ul>	<p>Унапредување на способностите на исклучените сектори на популацијата;</p> <p>Неможност за интегрирање на сите;</p> <p>Има за цел унапредување на човечкиот капитал;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Можности за вработување во јавниот сектор и за ресурси за обука;</li> <li>- Механизми на советување</li> </ul>
<b>Цел на стратегија на активирање</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Насочена само кон оние кои се исклучени (семејства со деца кои ги издржуваат);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Насочена кон севкупна активната активна популација или главно приоритетни групи (млади, долго-трајно невработени);</li> </ul>
<b>Содржина на стратегијата</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „ Првина работа „</li> <li>- Краткорочни стратегии врз основа на carrots and sticks програмата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „ Подобрување на можноста за вработување „;</li> <li>- Обука;</li> <li>- Искуство н а работа;</li> <li>- Отварање на работни места во јавниот сектор;</li> </ul>

Извор:Eransus, 2003

➤ *Дефанзивните стратегии на активирање* - се мотивирани со потребата од ограничување на буџетските средства, односно намалување на државните расходи, последично на ова се „стеснуваат“ и социјалните права. Поради тоа тие претежно се одликуваат со насочување на правата на материјална (парична) социјална помош кон тие што апсолутно се сиромашни и кои не се во можност да обезбедат основни средства, потребни за одржување на сопствената егзистенција (и тоа врз основа на званично утврдените линии на сиромаштија - т.н. пауперизам). Целта на активните мерки е интегрирање на корисниците на социјална помош на пазарот на трудот. Оваа стратегија Leademe I& Trickey ја означуваат како work first (“работата прво”) со оглед дека приоритет има добивањето на работа (без оглед на нејзиното траење и/или на фактот дека нивото на доходот не го генерира „излезот“ од зоната на сиромаштија итн.). Во согласност со тоа, приоритетот на активната политика е „завршување на зависноста од социјалниот надомест и борба против проневера (индентифицирање на тие кои го примаат надоместот, а се способни за работа)” (Eransus, 2003:4) и таа е во согласност со т.н. workfare моделот.

➤ *Офанзивната стратегијата на активирање* - е карактеристична за либералниот социјален режим. Во него се истакнува индивидуализмот и слободата на поединци кои не можат да бидат ограничени со дејностите на државата. Основниот регулативен механизам на позиционирање на поединецот во општествената хијерархија е пазарот. Според тоа, населението, воопштено, се стимулира да учествува на пазарот на работа, како и што се смета дека пазарот ја овозможува социјалната правда и еднаквост. Социјалнополитичките мерки претежно се во функција на поттик на вработување и тоа унапредување на иницијативата на поединецот да се вработи, со давање на информации за слободни работни места, иако и со краткорочните вложувања во програми на преквалификување, доквалификување и обука воопшто. Надвор од социјално-политичкиот концепт индивидуите се стимулираат за работа, меѓу другото и со даночната политика. Карактеристичен тренд на развојот, кој не е без последици врз социјалната политика е тоа што „мошне често конвенционалната работа на пазарот за индивидуата претставува вообичаен начин за остварување на правото на заштита (приватна и општествена) од ризици, а работата систематски ја заменува помошта“ (Babier, 2004:7). Имено, вработувањето како основа за остварување на правото на социјално осигурување се проширува на лицата кои се способни за работа и на систем на социјална помош. Истовремено, принципите на активна социјална

политика, на слични, дефанзивни основи се прошируваат и на лицата со инвалидитет, но и на пензионерите.

Офанзивните стратегии на активирање се насочени кон борбата против невработеноста и социјалната исклученост. Наспроти дефанзивните стратегии, социјалните издатоци се зголемуваат бидејќи се мотивирани со подобрување на животната состојба на корисниците на социјален надомест, со цел поттикнување на нивното интегрирање на пазарот на трудот. Комплементарно на ова, активната социјална политика претставува и сегмент на јавните вложувања во отворање на нови работни места. „Ова е пример на стратегија што ја развиваат земји кои традиционално се нарекуваат *welfare* модел, во кои државата има решавачка улога во стратегија на активирање, како агент што го генерира вработувањето” (Eransus, 2003:5). Офанзивните стратегии, пак се фактор на развојот на држава, бидејќи не претставуваат само издаток, туку долгорочна инвестиција.

Дефанзивната стратегијата на активирање е карактеристична за земјите со социјалдемократски режим. Социјално-политичка и општо општествена цел на овој режим е промовирање на еднаквост на сите, и тоа „на највисоко ниво“ (Soede et al., 2004:23) од што произлегува и поттикнувањето на универзални participации во општеството. Социјалните надоместоци во овој режим, посматрано компаративно, се највисоки, така што и на корисниците на социјална помош им се обезбедува релативно пристоеен животен стандард. Напоредно со тоа, државите со социјално-демократски режими се одликуваат со долга традиција на програмите за стручното оспособување, како и со насочување на поголем сегмент на средствата во рамките на социјалниот трансфер, на активни мерки на вработување. Причина за ова претставува и интегрирањето на целта за целосна вработеност во социјална и економска политика. Пазарот ја нема безусловната улога, односно пазарните механизми се модифицирани со одредени државни мерки. „Активирањето се однесува на сите граѓани, на релативно егалитички начин, а ‚преговарање’ меѓу барањето на индивидуата и државата изгледа мошне урамнотежено“ (Barbier, 2004:7). Во овој модел добива на значење вистински активното општество, бидејќи ги уважува различноста на капацитетите и способноста на индивидуата, како и дека не го ослободува општеството/државата од обврска на генерирање на социјалната сигурност. За социјалната сигурност на поединецот не помалку е важно и тоа што не се подразбира само нудење на работа, туку и соодветен квалитет на вработување. Laedmal & Trickov ја означуваат оваа стратегија како стратегијата *enhancing human resources* (“унапредување на човечките ресурси”).



Компаративните истражувања зборуваат во прилог на постоење на третиот идеален тип на активирање, кој меѓутоа не е соодветно истражен. Според фактот дека земјите од третиот, континентален социјален режим најмногу се разликуваат меѓусебно (во однос на разликите меѓу земјите во рамките на останатите модели), па така и стратегиите на активирање во нив најмалку се меѓусебно хомогени. Пред сè, бидејќи воопштено се засновуваат на остварување на социјалните права врз основа на вработување, односно на уплата на придонеси, надоместоците во земјите од континенталниот режим се во силна спрега со партиципацијата на пазарот на трудот. Меѓутоа, и тука постојат разлики од становиште на јачината на изразеност на ова барање. “Оваа тенденција била помалку присутна во силните бизмарковски режими на благосостојба, како што е Германија, но во Франција - водачот на републиканската традиција - функцијата на доскорешните програми на ‘социјалната интеграција’ беше пополнување на празнините што често ги оставал системот на социјалната заштита, кој се базира на уплатата на придонеси за социјално осигурување” (Dean, 2004:191).

Еден од карактеристичните примери на стратегии на активирање насочени кон социјалната интеграција претставуваат активни политики во Франција, воведени во спрега со реформата на пазарот на трудот. Измените на регулативата во подрачјето на осигурување за невработеност, започнати во Франција во 1992 година, примарно биле насочени кон временското ограничување на исплатата на надомест за невработеност и поттикнување на невработените да го прифатат вработувањето. Истовремено, со воведување на минималниот надомест за социјална интеграција (РМИ) го поддржа и либералната и социјалдемократска општествена опција; првите во неа видоа инструмент за поттикнување на иницијативата за вработување; а вториве начин за промовирање на социјалните права на исклучените и маргинализирани поединци и групи. Најзначаен сегмент на реформата било воведувањето на негативен данок на доход во 2001-та година<sup>27</sup>, што беше проследено со обезбедување на право на персонална евалуација и поддршка (ПАП) на лицата, што бараат работа. Иако било сугерирано и ова програма да услови прифаќање на вработување, по интервенцијата на државата во 2000 година се утврдило дека надомест за невработеност не може да се

---

<sup>27</sup> Извесни лица што биле вработени на ниско платени работи не остварувале право на РМИ, па всушност не биле мотивирани да се вработат. „Поправо, лицето што во 2000 год. заработувало 442 евра т.е 0,5 SMIC го губи правото на РМИ(350 евра)по одбивање на надомест за сместување. Бидејќи РМИ овозможува добивање на надомест во стока, особено за децата, предноста на вработувањето во стварност е многу ниска, ако воопшто и постои, (Mandin C.,Palier B., 2003:47). Од тие причини се продолжило државата да субвенционира извесен надоместок (ППЕ) на лицата што остваруваат низок доход, за да не бидат депривирани во однос на корисниците на РМИ.

суспендира, кога корисникот ќе одбие работа што е под неговата квалификација, ниту, пак, кога одбива учество во ПАП. Истовремено, програмата на персонална едукација и поддршка ја спроведува Јавната агенција за вработување.

Некои карактеристики на политиката на активирање во Франција, како и во останатите земји од корпоративниот систем одат во прилог на офанзивни, а некои на дефанзивни стратегии. На пример, воведувањето на надомест за социјална интеграција слично е на постојните права во Данска и Шведска, “иако во Франција било спроведено помалку успешно” (Barbier, 2003:11). Наспроти ова, реформите се движеле во насока на тоа државата да стане последно, а не прво засолниште за вработување. Меѓутоа, за разлика од активирањето на индивидуата во либералниот режим, тие пред сè, се однесуваат на активирањето на побарувачката на работната сила. Некои мерки имаа и спротивни ефекти. Обезбедување на социјалната сигурност на корисниците на социјална помош (како и сиромашни, воопшто) било „загрозено ако не и спротивно, со истовремената потреба да се заштитат правата што ги уживаат тие што сега се вработени, но, примарната цел е создавање на можности за вработување; да се прикаже, но, не и нужно да се гарантира *правото на работа*“ (Dean, 2004:191). Поради ова, не постои согласност во тоа дали корпоративни режими се одликуваат со засебен, автономен активен пристап или тој претставува комбинација на веќе постојните.

#### 1.2.4.4. ГРУПИ НА МЕРКИ ЗА АКТИВАЦИЈА

Во литературата некои автори упатуваат на актуелните промени од пасивно користење на социјалните бенефиции кон активација во социјалната заштита, притоа разликувајќи ги концептите “бенефиции условени со работа”(workfare) наспроти “активни политики на пазарот на трудот” (active labour market policies) или “активација” (activation), додека други автори не прават разлика меѓу овие концепти. Концептот “workfare”(бенефиции условени со работа) отсекогаш добивал политичка конотација во меѓународни рамки, а во изминатата деценија овој термин е особено злоупотребуван од страна на оние кои се противат на политиките кои според нив ја поткопуваат основата за добивање помош заснована на пристапот на права. Во европски рамки терминот “workfare” често го користат креирачите на политиката кога се обидуваат да објаснат што новата политика всушност не е. Само политичката десница во САД сеуште го користи овој термин при описот на политиките кои тие отворено ги застапуваат.

Глобално, социјалните политики во областа на вработувањето можат да се групираат во четири категории:

- *Пасивни мерки*: исплата на надоместок за невработеност (и по основ на осигурување и преку проверка на приход “means testing”) на невработените лица. Случајот со надоместокот за невработеност бара особено внимание. Но, во исто време, се покажува дека достапноста на овој надоместок резултира со негативни ефекти кои вклучуваат: продолжување на периодот на невработеност, зависност од надоместокот, злоупотреба на системот од страна на лица кои погрешно ја прикажуваат својата животна ситуација и неактивност на корисниците на овој надоместок во однос на барањето работа. Дали и колку надоместокот за невработеност ќе придонесува кон поголема невработеност во основа зависи од успешноста на јавните агенции за вработување во борбата против злоупотребата на овие бенефиции и активирање на невработените лица на пазарот на трудот;

- *Програми за активација на пазарот на трудот*: вообичаено вклучуваат различни обуки, јавни работи и сл. Доколку не се добро таргетирани, вистинскиот ефект од овие програми во однос на враќање на невработените лица на пазарот на трудот, особено во ситуација на отежнати околности на овој пазар, е само маргинален;

- *Вработување на корисници на социјална заштита “welfare-to-work”*:

карактеристика на овој концепт е што опфаќа повеќе инструменти на социјалната политика за поттикнување, помош и стимулирање на лицата од работна возраст кои се корисници на бенефиции (не само оние кои се регистрирани како невработени) да се вработат и да останат на пазарот на трудот. Основна карактеристика е што ги опфаќа не само регистрираните невработени, туку и останатите корисници на различни бенефиции од системот на социјална заштита (самохрана родители, лица со посебни потреби и др.). Оттука, “welfare-to-work” политиката, односно политиката за вработување на корисници на социјална заштита вклучува две цели:

- 1) развој на човечките ресурси (human resources development objective) и
- 2) поврзување со пазарот на трудот (labour market attachment objective), цели кои можат да се реализираат преку примена на различни мерки на обврска, стимулација, заштита и контрола;

- *Бенефиции условени со работа “workfare”*: во рамките на овој концепт правото на користење на социјалните бенефиции е условено со обавување одредени работи од страна на корисникот. Ова е универзален концепт кој се применува најчесто за работоспособните корисници на најниски социјални бенефиции. Основни

карактеристики на овој концепт се реципроцитетот (барањето реципрочно да се влезе со работа во замена за социјалните бенефиции) и примената на овој концепт само како последно прибежиште, односно само откако сите останати форми на поддршка не вродиле со успех во поглед на вработување на долгорочниот корисник на бенефиции од социјална заштита. Пред се поради елементот на “присила” кој го содржи, многу повеќе се спори оправданоста и ефектите од оваа политика, отколку што тоа се прави за другите мерки на социјалната политика кои се применуваат за работоспособните невработени лица (Joshua L., 2003).

Како такви, мерките за активација, врз основа на различни критериуми можат да се класифицираат во различни групи. Според предложената класификациона шема на OECD (1993), се разликуваат 5 групи на мерките на активна политика:

❖ *Јавни установи за вработување и управа*<sup>28</sup> – Нивната улога е да помагаат на невработените во процесот на барање на вработување, пружајќи им услуги од типот: *советување и информирање* за слободните работни места, во координација со другите управни тела управуваат и го регулираат *надоместокот* за невработените, висината и условите кои треба да ги исполнуваат кандидатите како и должината на времетраењето на исплатата на надоместокот и сл.

❖ *Мерките за надоградба* – Постапки насочени кон проблематичните групи, кои ги вклучуваат трошоците за надоградба и специјалните додатоци за учесниците. Како такви можат да се вцврстат во: мерки за невработени, мерки за оние на кои им се заканува невработеност и мерки за вработени.

❖ *Мерки за млади лица* – Насочени кон младите лица кои допрва ќе воспоставуваат работен однос. Можат да се вцврстат во: образовни мерки, мерки за поттикнување на вработување на млади лица и мерки за приправници за оние кои што го напуштаат образовниот процес и влегуваат во пазарот на труд.

❖ *Субвенционирање на вработување* – Мерки групирани во 3 основни модалитети: субвенции за вработување наменети за приватни работодавачи за стимулирање на вработувањата, финансиска помош (во смисла на поволни услови) за невработени кои сакаат да започнат сопствен бизнис и мерки кои се однесуваат на непосредно креирање на нови работни места по пат на јавни работи и слични програми.

---

<sup>28</sup> Како што е Заводот за вработување

❖ *Мерки наменети за групи со отежната можност за вработување* – Мерки кои се користат за поттикнување на вработување на запоставени лица, лица со специфични проблеми (пр. бранители), во облик на помош за враќање на работа или пак донесување на работно-правни заштитни одредби за таа група.

#### 1.2.4.4.1. Групи на мерки на активна политика за вработување

Мерките на активна политика на вработување, како сегмент од политиката за активација, имаат тројна функција составена од:

⚡ Од една страна, се наоѓаат во улога *превентивна функција* во насока на дестимулирање на работодавачите во намерата да ги отпуштаат работниците поради било кои причини.

⚡ Од друга страна, активните мерки се наоѓаат во *мотивирачка функција*, која има за цел проактивно да ги охрабри невработените во изнаоѓање на ново вработување, преку формите на самовработување или субвенционирање на работодавачите за отварање на нови работни места.

⚡ Улога на смирувачки елемент во спречувањето на социјалната изолација на невработените (Svetlik, 1992);

И покрај фактот дека програмите и мерките кои се јадрото на АПЗ, со децении од својот развој се размножуваат и трансформираат, според Svetlik истите се калсифицираат во три групи на мерки. (Svetlik, 1985) Станува збор за:

- *Мерки за регулирање на понудата на работна сила* - кои се во функција на промовирање на професионална, образовна и просторна мобилност;
- *Мерки за регулирање на побарувачката на работна сила* - кои однесуваат на одржување на постојните работни места;
- *Мерки за координирање на понудата и побарувачката на работна сила* - кои се во функција на подобрување на функционирањето на служби за вработување;

Извор : Svetlik, 1985, str. 116.

#### ❖ *Мерки за регулирање на понудата на работна сила*

Мерките за регулирање на понудата на работна сила има за цел да ја намали структурната невработеност, предизвикана од професионален, образовен или регионален карактер. Во мерките за регулирање на понудата на работната сила се

јавуваат два вида на програми: - образовни програми за *промовирање на професионална и образовна мобилност* и - програми за *промоција на просторна мобилност* (Svetlik, 1985).

- Образовни програми за промовирање на професионална и образовна мобилност

Програмите за *образование и обуката* за различни групи на невработени лица, како и за лицата кои се вработени, овозможуваат поединци да се стекнат со нови знаења и вештини како би се вклучиле во работниот процес, или пак преку програмите за *стручно усовршување* и мобилност, ќе останат во работниот однос прилагодувајќи се на новата технологија во производниот процес.

- Програми за промоција на просторна мобилност

Програмите се дизајнирани за да се овозможи следење на просторната мобилност предизвикана од миграцијата на работната сила. Токму за оваа цел се дизајнирани програми за поттикнување и олеснување на миграцијата (Svetlik, 1985, стр. 134-135). Оваа мобилност може да се постигне со соодветна монетарна стимулација, со станбена политика и сл.

#### ❖ Мерки за регулирање на побарувачка за работна сила

Мерките, од типот за регулирање на побарувачка за работна сила, имаат за цел намалување на невработеноста, предизвикана од страна на недостаток на побарувачка. Поаѓајќи од ваквата цел, во светот, познати се програмите за: -одржување на постојните работни места, -создавање на работни места, и - програми за јавни работи.

⚡ Програмата за одржување на постоечките работни места, се обидува да ги задржи вработените во постојниот работен однос. Со помош на закони во колективните договори, ќе се предвидат: задолжителните консултации со синдикатите, задолжителните програми за справување со вишокот на работници, временските задоцнувања или плаќање на отпремнина при технолошки вишок.

Против отпуштање од работа се применуваат Финансиски стимуланси, како што се:

- субвенционирање на трошоците за работната сила;
- привремено намалување работно време; или

- субвенционирање на преквалификација ако работодавачите ги задржат работниците, наместо да бидат заменети со нови и поинаку квалификувани (Svetlik, Batic, 2002)

✚ Програмите за отварање на нови работни места, на работодавците им нудат разни финансиски предности како што се:

- привремено намалување на придонесите за новите вработени;
- Финансиски средства за покривање на дел од своите неделни плати;
- одредена сума за секоја нова работа; или
- намалување на даночните обврски на зголемување на бројот на вработени.
- финансиска помош, советување и обука за самовработување.

✚ Посебна форма на управување со побарувачката за работна сила во јавните работи. И покрај фактот што нивните корени датираат уште од пред воведувањето на АПЗ, сепак добија свое место и во неа. Станува збор за еден директен начин на создавањето на работни места за привремени вработувања (особено долгорочни) невработени, кои се вклучени во проекти корисни за заедницата, овозможувајќи невработени лица да се реинтегрираат во светот на работата или одржување и развивање на работните навики и вештини и стекнување на нови знаења и вештини кои ќе им зголемување на конкурентноста во пазарот на трудот. Исто така ќе им дозволи да се откријат нови работни места или само-потенцијал, а со тоа и поголема социјална сигурност (Информатичка брошура Услуги на Република Словенија за вработување, 2001).

#### **❖ Мерки за координација помеѓу понудата и побарувачката за работна сила**

Мерките за координација помеѓу понудата и побарувачката на работна сила се состојат од поставување на информативни системи за оние кои бараат работа, како и на слободните работни места. Преку обезбедување на информации и совети за вработување, кариера, занимање, образование и обука, се зголемува на соработката и протокот на информации помеѓу работодавачите и вработените. Со нивна помош, пазарот на трудот станува потранспарентен. Сепак, во текот на развојот тие ќе имаат различни и други работи, како на пример доделување и одземање на статус на невработеност, пазарот на труд, анализа и предвидување на промени во и одговорност за АЕП програми (Svetlik, Batic, 2002).

**1.2.4.4.2. Група на мерки за вработување корисници на социјални бенефиции  
„welfare-to-work,,**

**❖ Мерки за вработување на корисници на социјална заштита**

Програмите за вработување корисници на социјална заштита се разликуваат во зависност од висината на паричните бенефиции, од поставените правила како и од услугите кои ги предвидува програмата. Различни државни служби можат да раководат со различни делови од системот на социјална заштита, додека дел од активностите или услугите може да биде доверен на реализација на приватни фирми или непрофитни организации преку склучување договори со државата “контрактирање”. Сепак, повеќето програми за вработување корисници на социјална заштита имаат некои заеднички елементи, меѓу кои е временското ограничување кое се однесува на ограничувањата на временскиот период во кој семејството/корисниците можат да примаат одредени социјални бенефиции. Најголем дел од програмите од овој вид поставуваат пократки временски ограничувања на периодот во кој индивидуата може да користи социјални бенефиции без при тоа да биде работно ангажирана или да учествува во некои активности чија цел е премин од социјалните бенефиции кон пазарот на трудот. Активности за премин од социјални бенефиции кон вработување вклучуваат активности чија цел е да се интегрираат корисниците на пазарот на трудот. Активностите обично започнуваат со вршење проценка на индивидуалната ситуација, по што се применува некоја од следните можни мерки:

- **Помош во барање на работа или посредување при вработување** - Корисниците на социјални бенефиции преку овие мерки стекнуваат основни вештини за барање работа, а воедно им се пружа директна помош при барањето работа. Во голем број програми е вклучено и посредување при вработување, преку кое корисниците директно се поврзуваат со работодавачите.

- **Подготовка за работа** - Преку овие активности се врши подготовка за работа во однос на стекнување основни работни вештини, како на пример: навременост и точност, соодветен код на облекување, интеракција со претпоставените и соработниците на одредено работно место.

- **Образование и обука** - И покрај тоа што се напушта елементот на екстензивно образование и обука пред стапување на работа, во повеќето програми се нудат можности за корисниците на социјални бенефиции да посетуваат училиште заради дополнителна едукација или да учествуваат во програмите за обука заради подобрување на своите вештини и зголемување на можноста за вработување.



- **Програми за работа** - Овие програми предвидуваат можности за вработување за корисниците на социјални бенефиции, или преку стекнување работно искуство на доброволна, неплатена основа или субвенционирано вработување.

- **Услуги за поддршка на корисниците.** Преку услугите за поддршка на корисниците им се пружа помош во текот на нивното учество во програмите за вработување и помош заради олеснување на транзицијата кон пазарот на трудот. Овие услуги обично подразбираат: обезбедување грижа за децата, здравствена заштита, помош во однос на транспорт до работното место, советодавни услуги, помош во однос на обезбедување на потребната работна облека и сл. Постојат и т.н. бенефиции за олеснување на транзицијата кои им се достапни на некогашни корисници на социјални бенефиции кои од системот на социјална заштита влегле на пазарот на трудот.

Во скоро сите програми за социјални бенефиции се воведуваат услови кои мораат да ги исполнат корисниците на бенефициите, или во однос на работно ангажирање или учество во активности чија цел е да се најде вработување. При тоа, се воведуваат различни видови казни за оние корисници кои не ги исполнуваат условите од програмата, а кои се движат од делумно намалување на бенефициите, па се до нивно целосно укинување.

Најголем дел од програмите за вработување корисници на социјална заштита нудат одреден вид финансиски стимуланси за да ги поттикнат корисниците да работат. Тие се често во форма на т.н. „earnings disregards“, мерка со која се занемарува дел од заработениот приход при пресметувањето на износот на социјалните бенефиции, со тоа овозможувајќи им на корисниците задржување на дел од износот на социјалната бенефиција и во периодот кога одат на работа (Brown A., 1998).

❖ **Програми за вработување на корисници со најкомплексни социјални проблеми**  
**“hard-to-serve”**

Голем дел од корисниците на социјална заштита се соочуваат со големи и различни пречки за вработување. Овие корисници се сметаат за корисници кои имаат најкомплексни социјални проблеми кои потешко можат да се надминат, па оттука и како корисници кои потешко можат да се вработат. Во принцип, програмите за вработување на корисници на социјална заштита се наменети токму за оваа категорија корисници. И покрај тоа што не постои универзална дефиниција со која би се опишала

состојбата на оваа категорија корисници, тоа се обично оние кои имаат една или повеќе од следниве карактеристични проблеми: долгорочно користење на бенефициите; мало работно искуство или отсуство на било какво работно искуство; ниско образовно ниво; проблеми со болести на зависност; проблеми од областа на менталното здравје; историја на домашно насилство; кривични дела и т.н.

Важно е да се препознае дека меѓу оваа категорија на корисници на социјални бенефиции, кои поради наведените карактеристики е поверојатно дека ќе се соочат со потешкотии во вработувањето, има и корисници кои во тоа ќе успеат, но и корисници кои иако навидум немале значителни потешкотии, подоцна не успеваат да најдат работа. Оттука, наместо да се користат горенаведените карактеристики за дефинирање на корисниците со најкомплексни социјални проблеми, пологично е да им се дозволи на самите корисници, преку времето кое ќе помине и успехот кој ќе се постигне во барањето работа или учеството во други активности, да се дефинираат самите себеси.

Искуствата од голем број програми за вработување говорат дека откако ќе се воспостават цврсти врски со работодавачите, тие се често пати спремни да ги земат во предвид за вработување и корисниците од оваа категорија, а за кои на почетокот сметале дека не се доволно квалификувани. Квалификациите кои ги бараат работодавачите, како што се дипломите или барањето корисникот да нема кривично досие, често пати не се потребни за да може да се извршува одредена работа, туку повеќе се користат како филтри за намалување на ризикот. Во партнерство со приватниот сектор се намалува значењето на овие филтри преку изнаоѓање други начини да се минимизира ризикот по работодавачот, на пример, преку организирање обука за подготовка за работното место или преку пружање услуги за поддршка на корисниците по нивното вработување. Некои корисници едноставно не се во можност веднаш да почнат со работа, туку им е потребна помош која на почетокот ќе се фокусира исклучиво на надминување на пречките за нивно вработување. Од овој аспект, корисно е да се вклучат покрај државните и непрофитни агенции од кои би се користеле различни услуги од областа на менталното здравје, лекување од болести на зависност и други видови услуги. За останатите корисници пак можат да се применуваат следните активности чија цел е нивно вработување:

- *Вработување со скратено работно време* - Им се овозможува и се охрабруваат корисниците да стапат на работа со скратено работно време која ќе ја комбинираат со други активности, како едукација или советување заради надминување на специфични проблеми со кои тие се соочуваат.

- *Стекнување работно искуство* - Се овозможува корисниците да стекнат одредено работно искуство преку ангажман на платена или неплатена работа за јавни или приватни компании во локалната заедница, со што на корисниците им се нуди можност за стекнување искуство за целите на подобрување на нивната вработливост и особено унапредување на основните работни вештини.

- *Работа под супервизија* - Се овозможува вработување на корисници на работни места каде се под директна супервизија и каде на корисниците им се овозможува постепено вклучување во работата и зголемување на работните задачи. На ваков начин на корисниците кои имале поголеми потешкотии им се олеснува прилагодувањето на работното место.

- *Контрактирање (склучување договори со приватни фирми)* – Се изнаоѓаат бизнис партнери со кои се склучуваат договори за вработување на корисници на социјална заштита под одредени услови. На корисниците им се овозможува работна средина во која тие работат под намален притисок и во рамките на која им се пружа зајакната поддршка.

- *Доброволна работа* - Доброволната работа може да биде соодветна како транзициона активност за оние корисници кои сеуште не се во можност да се справат со сите барања кои треба да ги исполнат кога би работеле за плата.

- *Ангажирање тутори на работното место* - Туторите, работејќи индивидуално или во тимови, им помагаат на вработените на самото работно место. Помошта може да се состои во стекнување основни вештини за работното место, прилагодување на работната средина и обезбедување лична и морална поддршка (Brown A., 1998).

*Бенефиции од програмите за вработување корисници на социјална заштита за  
приватниот сектор*

Постојат повеќе потенцијални бенефиции за приватните работодавачи кои вработуваат корисници на социјална заштита или на некој друг начин се партнери во реализацијата на оваа реформа во социјалната заштита. Познавајќи ги потребите на локалните работодавачи, маркетингот може да се искористи за да се покаже како преку вклученост на работодавачите во овој вид програми можат да се задоволат нивните потреби. Вклученоста во програмите за вработување на корисници на социјална заштита може да им користи на работодавачите од повеќе аспекти:

- **Пополнување на потребите за работна сила** - Во рамките на партнерството кое се остварува меѓу државата и бизнис заедницата во однос на вработување

корисници на социјална заштита, вообичаено се отвораат и водат регистри на приватни фирми кои се регистрирале како фирми заинтересирани за вработување на овие корисници.

- **Намалување на трошоците на кои се изложени фирмите при вработување нови работници** - При вработувањето нови работници, списокот на работните места, упатувањето, проценката на работниците и нивната претходната проверка можат да им заштедат време и пари на работодавачите. За разлика од агенциите за посредување при вработување, најголем дел од програмите за вработување корисници на социјална заштита не наплатуваат за посредувањето меѓу потенцијалниот работник и работодавачот.

- **Намалување на трошоците за плати** - Субвенциите и даночните олеснувања можат да ги намалат трошоците на работодавачите: *субвенции на плати*, со кои им се исплаќа надомест на работодавачите за дел од платите исплатени на работниците; *даночни олеснувања*, со кои се ослободуваат работодавачите од плаќање на одреден процент од платите или други трошоци; *други финансиски стимуланси*, како што се кредити без камата кои им се одобруваат на работодавачите заради проширување на бизнисите.

- **Периоди на пробно вработување** - со кои се минимизира ризикот и одговорноста на работодавачот на тој начин што се овозможува период на пробно вработување во кој работникот или продолжува да ги прима социјалните бенефиции или е платен од трета страна.

- **Подготовка за работа** - Активностите со кои корисниците се подготвуваат да стапат на работа се важни за работодавачите бидејќи работниците се обучени за основните работни вештини кои според мислењето на работодавачите се често најважни.

- **Обезбедување на помошни услуги**. Кога е обезбедено згрижување на децата на работниците, решени проблемите околу транспортот до работното место, кога е обезбедена здравствена заштита и советување на работникот по неговото стапување на работа, тоа придонесува кон зголемување на стабилноста, доверливоста и продуктивноста на вработениот.

- **Организирање специјализирана или субвенционирана обука за работниците** - Партнерството помеѓу државата и приватниот сектор пружа можности за покривање на дел од трошоците за обуката на новите работници и организирање специјализирана обука која одговара на потребите на работодавачот (Brown A., 1998).

❖ Програми за транзициони вработувања

Денес корисниците на социјална заштита во редок случај имаат завршено средно образование или имаат значително работно искуство, а почесто се соочуваат со многукратни пречки за вработување како што се ментален и физички хендикеп или проблеми поврзани со злоупотреба на дрога и алкохол. Во недостаток на помош, вработувањето за голем дел од овие лица во социјален ризик, кои претходно ги окарактеризиравме како корисници со најкомплексни социјални проблеми, е често недостижна цел. За да им се помогне, можна е примена на голем број пристапи: обука, образование, помош во барање работа, учество во работни клубови, учество во работилници заради стекнување вештини за однесување при интервјуирање од страна на работодавачите и други. Сепак, во некои случаи, најдоброто решение е она кое се чини е наједноставно: ако корисникот не може да најде работа, државата треба да го направи тоа, односно да го вработи. И додека ова решение не е поволно за масивни програми за вработување од страна на државата поради големите трошоци за нивна имплементација, јавно финансираните транзициони вработувања за некои корисници се најдобар мост за последователно вработување во приватниот сектор.

За разлика од “workfare” програмите во рамките на кои корисниците не ги уживаат сите бенефиции на вработени лица, модел кој многу повеќе ветува е токму ова “транзиционо вработување за плата” во рамките на кое корисниците се вработени лица во права смисла на зборот. Програмите за вработување во кои корисниците работат за плата се корисни за нив затоа што имаат можност да ги осознаат сите аспекти на статусот на вработено лице, а во исто време им се обезбедува поволна средина за олеснување на транзицијата кон пазарот на трудот на оние корисници кои не се навикнати да бидат вработени. Исто така, во рамките на овие програми посредувањето при вработување е надополнето и со обука, образование или советување со цел да им се помогне на корисниците во надминување на евентуалните пречки кон вработувањето. Сепак, треба да нагласиме дека јавно финансираните транзициони вработувања треба да ги надополнуваат, а не да ги заменат останатите мерки кои постојат за придвижување на корисниците на социјална заштита кон пазарот на трудот. Воедно, искуствата покажуваат дека широката примена на јавните работи најверојатно не е неопходна. Имено, вработувањето во приватниот сектор останува главна цел, а транзиционото вработување треба да служи само како средство за постигнување на таа цел. Завршувањето на реформите во социјалната заштита во овој домен не значи само да се бара работа од сите оние корисници кои се работоспособни,

туку и зајакнување на оние кои се соочуваат со пречки во вработувањето со потребните вештини и конкретна поддршка за влез во работната сила. За некои од корисниците со покомплексни социјални проблеми, транзиционото вработување може да биде најдобро решение за постигнување на таа цел. Доколку се соодветно и внимателно осмислени, транзиционите вработувања за плата можат да им понудат на корисниците со посложени проблеми искуства кои ќе им бидат потребни за да можат да го поминат влезот на пазарот на трудот. Иако имплементацијата на овие програми е неоспорно скапа, тие не треба да бидат обемни за да се постигнат овие цели. Транзиционите вработувања треба да се користат само за оние корисници кои се соочуваат со најголем број пречки и како последица на тоа не се во можност да најдат соодветна работа во приватниот сектор (Kim A., 2000).

*Бенефиции од програмите за транзициони вработувања за корисниците и  
приватните работодавачи*

Програмите за транзиционо вработување им овозможуваат на корисниците директен контакт со работата за плата. За разлика од нив, “workfare” програмите во кој бенефициите се условуваат со работен ангажман на корисникот, тој работен ангажман е крајна цел која се постигнува, но не и транзиција кон нешто подобро. Воедно, корисниците не работат за да ги заработат бенефициите, туку работат за да не ги изгубат. Во рамките на програмите за транзиционо вработување за плата се елиминираат голем дел од недостатоците на “workfare” програмите а во исто време нудат многу предности.

Од практиката на имплементација на овој вид програми за транзициони вработувања можат да се идентификуваат голем број бенефиции за вработените:

⚡ Корисниците на социјална заштита кои се ангажирани на транзиционо вработување за плата се во многу подобра материјална состојба отколку што би биле кога би ја користеле само социјалната помош.

⚡ Постои можност за зголемување на приходот на работниците во комбинација со т.н. “earned income disregard”, односно занемарување на заработениот приход пре пресметка на износот на социјалната помош, што им овозможува на работниците да задржат дел од тој износ кој доколку би се вработиле на друго работно место би го загубиле.

⚡ Друга финансиска бенефиција од транзиционото вработување за плата, која не е непосредна, но е подеднакво важна, е социјалното осигурување за кое се уплаќаат придонеси од платата.

⚡ Повисокиот приход често пати води и кон унапредување на социо-економските услови во семејствата на корисниците на социјална заштита.

⚡ Се олеснува транзицијата кон пазарот на трудот.

⚡ Со учење преку работа, вработените се стекнуваат со т.н. “меки вештини”, како вештини за интерперсонална комуникација и ги усвојуваат стандардите на професионално однесување.

⚡ Исто така, ангажираноста на вистинска работа вградува во корисниците одредена доза на самопочит и доверба која инаку би им недостасувала, особено ако се спореди со ангажманот на некоја неплатена работа која е стигматизирана како “workfare”.

⚡ Кога се надополнети со образование и обука, транзиционите вработувања за плата им овозможуваат на вработените не само стекнување на основните вештини, туку и напредување на работното место.

⚡ И на крајот, не помалку важно, транзиционите вработувања претставуваат виза за пазарот на трудот бидејќи се важна препорака за идни вработувања (Kim A., 2000).

*Бенефиции за работодавачите* - За приватните работодавачи, програмите за транзициони вработувања можат да се искористат како стратегија за развој на ефективна работна сила. Се додека тие се внимателно испланирани и се реализираат така да се оневозможи преместување на постоечките работници од едно до друго работно место, овие програми на работодавачите можат да им бидат важен извор на работна сила (Kim A., 2000).

## **2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРИМЕНА НА АКТИВАЦИЈАТА ВО СОЦИЈАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА**

### **2.1. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА**

По изминување на повеќе од една деценија од започнувањето на процесот на пост-социјалистичка транзиција, може да се заклучи дека Република Словенија е една од земјите која, со оглед на економскиот развој и социјалната положба на населението, доста успешно го спроведе и се соочи со овој процес. Низа показатели упатуваат на фактот дека, Словенија според својот економскиот развој, за разлика од останатите бивши социјалистички земји, најмногу се доближи до помалку развиените земји членки на Европската Унија, како што се Португалија, Грција или Шпанија. На сличен заклучок не упатуваат и показателите на општествениот развој (human development index) (UNDP, 2002), кои ги вклучуваат индикаторите за општо-здравствената и образовната состојба на населението во Република Словенија. Освен тоа, различните извештаи за конкурентноста на земјите, како што се World Competitiveness Yearbook или Global Competitiveness Report, јасно покажуваат дека, и покрај својата тврдоглава несклоност во прифаќање на било каква либерализација, приватизација или други „уезени рецепти,, за шок терапија, Република Словенија е една од најконкурентните постсоцијалистички земји. Меѓутоа, ваквиот успешен исход е карактеристичен за крајот на 1980-тите и почетокот на 1990-тите години, за разлика од почетниот економски шок кој навистина беше сериозен. Како резултат на феноменот на трансформациска рецесија (Kopai, 1995), БДП во Република Словенија, беше во константно опаѓање во три последователни години. Но, како и да е, Република Словенија е една меѓу првите земји која дури во 1994 година остварува и задржува позитивен економски раст приближно од 4% на годишно ниво.

Како би се стекнала целосна слика од ваквиот процес во Република Словенија, треба да се нагласи дека транзицијата сепак има и своја спротивна страна која ја сочинуваат помалку позитивните аспекти на овој процес. Нема сомнеж дека, процесот на транзиција има своја цена и значајно влијае на секојдневниот живот на населението. Станува збор за состојбите на многуте претпријатија и фирми, економското реструктурирање кое настана и кое резултираше со отпуштање на голем број вработени лица, намалување трошоците за социјална заштита, зголемување на стапката за сиромаштија и социјалната исклученост, итн. Република Словенија, како и



другите земји во југоисточна Европа, неможеше да ги прескокне ваквите негативни процеси. Но, сепак, постои важна разлика во интензитетот на тие неповолни трендови, во споредба со останатите земји од југоисточна Европа. Република Словенија не е пример за вообичаените нагли промени, како што е јазот за благосостојбата (Svetlik, 1993) или „убраните сигурносни мрежи„ (Standing, 1996), вообичаени за другите земји во транзиција.

### **2.1.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Република Словенија**

Кон крајот на 1980-тите години високата стапка на т.н скриена невработеност (од 13,5% - (Mencinger, 1998) почнува да се трансформира во отворена невработеност, како последица од промените кои настанаа на пазарот на труд во Република Словенија. По стекнувањето на независноста, губитокот од 45% од пазарот диктира намалување на бројот на вработени, контракција на производниот процес, а процесот на приспособувањето за освојување на новите пазари се одвиваше многу покомплексно отколку во Југославија, што пак од друга страна резултира со пад на производството и зголемен број на невработени (Rakar, 2000).

Особен пораст на стапката на невработеност во Република Словенија се забележува во почетокот на 1990-тите години, а кулминира во 1993 година, што подоцна се евидентира благо намалување и стагнирање во наредните години. Ваквите последици од периодот на транзиција во Република Словенија, се должат на два предизвици. Од една страна, постсоцијалистичкиот пазар на труд се карактеризира со напуштање на системот во кој нагласено значење имаше индустријата, и премин во еден процес на т.н услужна економија. Од друга страна пак, преминот кон произведен процес за кој е потребно повисоко ниво на знаење и вештини и неурамнотеженоста на знаењата и стручноста која се бара на пазарот на труд и оние со кои што располагаат невработените го имплицира процесот на намалување на потребата од слабо квалификувана работна сила и зголемување на потребата од висококвалифицирана работна сила. (Ignjatovic i sur. 2000). Токму ваквата неусогласеност помеѓу понудата и побарувачката на работната сила на словенскиот пазар на труд беше главниот императив со кој се соочи Република Словенија и кој резултираше во висока стапка на невработеност.

Во споредба со другите понапредни земји во транзиција, реформата на системот и мерките во Република Словенија кои, директно или индиректно влијаат на положбата

на населението и невработеноста, се спроведува многу споро. Во услови на пад на БДП, намалувањето на бројот на вработени и експлозија на невработеноста, во Словенија се спроведува кризна управа со цел да се спречат негативните трендови и да се превенира полоша состојба. Во тој период, како најповолна мерка за спречување на високата невработеност и социјалните немири, се спроведува политика на привремено пензионирање, каде што издатоците кои што беа издвоени за пензиите во Република Словенија беа едни меѓу највисоките издатоци во транзициските земји (Vodopivec, 1996). Не земјаќи ги в предвид грешките кои ги направија развиените европски држави со воведување на вакви мерки, Република Словенија се соочи со неповолните и негативните последици од политиката на привремено пензионирање, кои што беа исти и во Западно-европските земји: зголемување на бројот на пензионери, пораст на трошоците за пензии, намалување на активноста на пазарот на труд (Esping-Andersen, 1996). Програмата за привремено пензионирање во Република Словенија се укинува во 1993 година, во период кога е забележан највисока стапка на невработеност.

Промените во економијата и резултатите од економскиот развој се рефлектираат врз промените на пазарот на труд во Словенија. Во 2010 година, економските можности, а со тоа и можностите за вработување во Словенија не се многу подобрени. Иако приливот на ново пријавените невработени е за 4.6% помал отколку во 2009г., нивната структура не е многу променета т.ш најголема категорија во новопријавените представуваат лицата кои биле вработени на определено време или 37.4%, како и категоријата на вишокот работници поради стечај кои представуваат 24.7% од годишниот прилив на невработеноста, како и лицата кои бараат прво вработување или 22.5%.

Табела 4 : Движење на општите стапки на вработеност и невработеност

Година	2008	2009	2010
Стапка на вработеност(активност)	59,5%	59,5%	59,2%
Стапка на невработеност	6.7%	9.1%	10.7%

Извор: SURS(SRDAP) - Професионална платформа за 2012 година

Стапката на вработеноста на работоспособното население на возраст од 15-64 години во периодот 1996-2005 год. се зголемува за 4.3%. Таквата состојба не е пример и за

вработеноста на младите од 15-24 год., каде што стапката на вработеност се намалува како резултат на зголемување на стапката на вклученост во образовниот процес од 53.6% на 66.9% за периодот 1998-2003год., каде што Словенија е меѓу земјите со највисоките стапки на вклучување на младите во образованието во ЕУ. Што се однесува вработеноста на другите старосни групи, може да се заклучи дека се зголемува стапката на вработеност, со значително зголемување на ниските стапки на вработеност на постарите (55-64) поради масовното предвремено пензионирање во почетокот на 90-тите. Во споредба со другите земји, Словенија има ниски стапки на вработеност на младите (15-24) со 34.1% во 2005год. и на постарите (55-64) со 30.5%.

Стапката на невработеност во Република Словенија од 2008 г. наваму е променлива и варира во зависност старосната група и во зависност од времетраењето на невработеноста. Она што може да се заклучи е дека во поголемиот број на старосни категории, во Република Словенија е забележан позитивен тренд на намалување на стапката на невработеност. Од тој аспект, како важен сегмент се издвојува континуираното намалување на стапката на невработеност кај младите (15-24), од 12.7% во 2008год. на 10.4% во 2010год. и кај категоријата (45-54) од 28.2% во 2008г на 25.9% во 2010г. Интересен тренд е забележан кај категориите, (35-44), која во 2009г. бележи зголемување од 1.5% но во 2010г. намалување на истата за 1.6%, како и категоријата (25-34) кој првин се зголемува во 2009г. за да подоцна во 2010г. се намали на 26.4%. Како исклучок на ваквиот тренд на намалување, е категоријата на возрасна група 55+, за која што, покрај евидентното намалување во 2009г. од 1.7%, во 2010г. стапката се зголемува за дури 5.3% и изнесува 19.9%.

Табела.5: Старосна структура на невработени лица

Просечен број на невработени според возраст			
Возраст	2008	2009	2010
15-24	12.7	12.5	10.4
25-34	25.3	27.4	26.4
35-44	17.5	19.0	17.4
45-54	28.2	26.6	25.9
55+	16.3	14.6	19.9

Извор:Професионална платформа за 2012 година, Завод за вработување на Р.Словенија

Што се однесува за трендот околу времетраењето на невработеноста, во повеќето категории, особено кај долгорочно невработените се забележува тренд на опаѓање и намалување од 12.3% во 2008 на 8.1% во 2010 година. За сметка на тоа, категоријата која што се однесува на невработеност во траење до една година бележи експанзивен пораст за дури 17% во последниве 2-3 години, што укажува на дополнителен проблем за политиката на вработување во Р.Словенија.

Табела. 6: Структура на невработени лица според должина на барање на работа

Просечен број на невработени според траење на невработеноста			
Траење на невработ.	2008	2009	2010
До 1 година	35.3	42.9	52.3
2 години	18.1	17.3	17.2
3-4 години	20.3	17.0	13.4
5-7 години	14.0	12.1	9.0
8 години и повеќе	12.3	10.7	8.1

Извор:Професионална платформа за 2012 година, Завод за вработување на Р.Словенија

### 2.1.2. Легислативна рамка на активната политика во Република Словенија

Една деценија откако започна процесот на транзиција, словенската политичка елита и доносителите на одлуки ја спроведуваат стратегијата за компромис помеѓу економскиот развој и социјалната одговорност. Таквиот пристап е препонат како „потрага за нова рамнотежа,, (Svetnik, 1995:104) во подрачјето на социјална политика. Освен тоа, придружувањето кон Европската Унија и силното влијание на *acquis communautaire*, имплицира дополнителни промени во словенската политика. Во потрагата по рамнотежа помеѓу економскиот развој и социјалната одговорност, политиката на Република Словенија во изминатото десеттолетие, со сигурност не спаѓа во либерална. Иако е преоптимистично да се очекува дека долготрајната традиција на интервенционизмот во Република Словенија ќе престане да влијае на донесувањето на одлуките, сепак неспорен е фактот дека кон крајот на 1990-тите години во Словенија започнува еден постепен процес на промени.

По почетниот период, започнува воведување низа на мерки насочени кон пазарот на труд во Република Словенија. Од тој аспект, како одговорни во спроведувањето и имплементацијата на овие мерки, се јавуваат две установи. Во име на државата, како

одговорно се јавува Министерството за труд, семејство и социјална заштита, кое има улога на предлагање на законодавство кое што ги содржи правата, обврските, и условите кои што се однесуваат на корисниците, и кое во име на државата суделува како социјален партнер во трипартитниот систем. Вториот актер го сочинува Националниот Завод за вработување, како самостојна јавна установа, која е задолжена и одговорна за оперативниот дел на политиката на пазарот на труд, чии што расходи, во поголем дел, се покриваат од државниот буџет, а помал дел од доприносите.

Инструментите кои спаѓаат во делокругот на активни мерки за вработување, Република Словенија започнува да ги развива уште во 1980-тите години, меѓутоа нивна практична примена следи во почетокот на 1990-тите години, со воведување на пазарната економија која предизвика затворање на непрофитабилни индустрии, технолошка модернизација, како и создавање на вишок вработени работници. (Svetlika, Batic, 2003).

Економската криза и кризата во вработувањето беа пресудните чинители кои de facto бараа брзо воведување на мерките кои ќе ја ублажат состојбата и ќе го спречат социјалниот колапс, кој и претеше на Република Словенија. Примарниот карактер на мерките за активација на пазарот на труд (АЕП) во Република Словенија, е израснат како дел од програмите за решавање на прашањето околу технолошкиот вишок, предизвикан од промените кои го зафатија пазарот на труд. Развитокот на системот на јавни услуги за вработување, составен од продуцирани програми за преквалификација или дополнителна обука на работниците за пренасочување, во прв ред за стечајните работници, беше првиот чекор кој го направи Република Словенија во полето на справувањето на невработеноста и поттикнувањето на вработувањето. Примарниот фокус во развојот на системот за АЕП е да се зајакнат превентивните мерки, за спречување на појавата на невработеноста, и признавањето на нематеријалните права на невработените лица, работници и граѓани во регионот, олицетворени во активните мерки, благодарение на постепено стеснување на пасивните мерки и редукција материјалните права на граѓаните. Друга важна развојна насока на ваквиот индивидуален третман е подобрувањето на состојбата на лицата кои ги загубиле своите работни места, преку рамките на задолжително вработување предвиден во нацртот 17, донесен од страна на Заводот за вработување на Република Словенија. Исто така, важна е третата компонента на развојна политика на АЕП, која ја имплицира активната соработка меѓу работодавачите и претставници на Заводот за вработување во насока на спречување и отстранување невработеноста, и на општо и на

Имплементацијата и спроведувањето на мерките и програмите за активација се засновани на неколку документи во кои што се инкорпорирани и предвидени активните мерки. Станува збор за следниве документи:

❖ *Закони:*

- Закон за регулирање на пазарот на трудот (Сл. весник 80/10) ;
- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност (Службен весник 107/06 - официјален пречистен текст);
- Законот за делумно враќање на средствата за платите;

❖ *Стратегии:*

- Стратегија за развој на Словенија, особено развој на четвртиот приоритет за модернизација на социјалната држава и поголема вработеност;
- Стратегија за развој на Словенија (23.66.2005год.) - Компонентата за економски и социјални реформи за зголемување на благосостојбата во Словенија;
- Интегрираните насоки за раст и вработување (2005 - 2008) во насока на спроведување на обновената Лисабонска стратегија и целите на Советот на Европа ;

❖ *Програми:*

- Национална програма за реформи, во насока на остварување на Лисабонската стратегија во Словенија;
- Програма за активна политика на вработување за периодот 2007-2013 година , усвоена од Владата на 23.11.2006 година;
- Каталогот на активните мерки за вработување усвоен на 22.04.2011 година;
- Програмата за јавни работи за 2011 година;
- Програма за обука на невработените за академската 2010/2011 година;
- Програма за образование на невработени лица за академската 2011/2012 година;

❖ *Правилници и планови:*

- Нацрт Планот спроведување мерките од Програмата за активните политики на вработување за 2010 и 2011 година, усвоена од Владата на 24.12.2009 и дополнување на Планот за имплементација на мерките на активните политики за вработување за 2010 и 2011 година, усвоена од Владата на 21.10.2010 година;
- Правилник за спроведување на мерките на активните политики за вработување (Службен весник на РС, št.106/10);

- Правилник за спроведување на мерките на активните политики за вработување (Службен весник на РС, бр. 07/05, 85/08 и 25/09) во согласност со членот 193 од Законот за регулирање на пазарот на труд (Сл.весник 80/10);
- Правилник за спроведување и суфинансирање на програмите за јавни работи(Службен весник на РС, št.96/11);

Еден од документите во Република Словенија кој ја нагласува и валоризира активацијата во политиката на вработување, како еден од сегментите на активацијата во социјалната политика воопшто, е Каталогот на активните мерки за вработување(АЕП) предвидени за 2011 година. Станува збор за документ кој што содржи низа на мерки и активности од областа на активацијата, категоризирани и содржани во четири групи и тоа:

- Совети и помош во пронаоѓање на вработување;
- Обука и образование;
- Промовирање на вработувањето и самовработувањето;
- Програми за зголемување на социјалната исклученост;

Мерките содржани во АЕП се насочени кон различни групи на лица, кои се дефинирани како целни групи на мерките за активација. Станува збор за следниве категории на лица кои ги сочинуваат целните групи:

- ❖ Невработени лица;
- ❖ Лица чие што барање на работа е отежнато и загрозено;
- ❖ Млади лица кои бараат работа и лицата на училишна возраст;
- ❖ Работниците;

Приоритет за вклучување во АЕП мерки имаат лицата кои примаат надоместок за невработеност или социјалната помош и кои се сместени во категоријата на т.н пасивни играчи, луѓето од ранливите групи на пазарот на трудот и невработените лица кои се уште не се вклучени во ни една мерка на АЕП.

При интеграцијата на хендикепираните и маргинализираните невработени лица во делувањето на мерките на АЕП, е земена в предвид дефиницијата од Регулативата на Комисијата (ЕК). 800/2008 од 6 Август 2008, за прогласување на одредени категории на кои им е потребна помош, во примената на членовите 87 и 88 од Договорот.

### **2.1.3. Институционална рамка на активната политика во Република Словенија**

Како клучни и одговорни субјекти за креирањето и реализацијата на активностите од доменот на активацијата и интеграцијата на пазарот на труд во Република Словенија се појавуваат Министерството за труд, семејство и социјална политика (MDDSZ) на Република Словенија и Заводот за вработување (ZRSZ) на Република Словенија. Како и во скоро сите земји, подготовката и креирањето е во рамките на Министерството за труд, семејство и социјална политика (MDDSZ) на Република Словенија, додека спроведувањето и имплементацијата на истите е во рамките на Заводот за вработување (ZRSZ) на Република Словенија, кој како правен субјект со статус на јавна установа, кој покрај останатите активности од типот: посредување и советување при вработување, кариерна ориентација, осигурување во случај на невработеност, издавање на дозволи за работа и вработување на странци, е еден од главните добавувачи и спроведувач на мерките на активната политика за вработување (АЕП) во Словенија.

### **2.1.4. Финансиски издатоци за активни политики во Република Словенија**

Имплементацијата на активните политики на вработување зависи од Програмата за АЕП усвоена од страна на Владата на Р.Словенија, по предлога на МДДСЗ. Трошоците за спроведување на мерките и активностите предвидени во АЕП се предвидени во согласност со членот 22 од Правилникот за спроведување на активните политики за вработување. Во периодот на криза, и покрај неповолната ситуација на јавните финансии, средствата за активните политики се зголемува. Средствата за финасирање на Програмата на АЕП за периодот 2007-2013 год. се обезбедени од Буџетот на Р.Словенија. Финансирањето се спроведува во согласност со усвоениот буџет за секоја година каде што Програмата за АЕП финансиски се оценува. Освен од Буџетот на Р.Словенија, дел од финасирањето се обезбедува и од Европскиот Социјален Фонд, каде што секоја земја членка подготвува програмски документ-Национална стратешка референтна рамка (НСРР) со кој се идентификуваат областите за кофинансирање од страна на ЕСФ и кој е основа за изготвување на Оперативни програми. Во Оперативната Програма за развој на човековите ресурси, ЕСФ опфаќа сеопфатна област, вклучувајќи голем број активности за АЕП програмата (2007-2013).



Табела.7: Преглед на средства за АЕП предвидени од Буџетот на Република Словенија за 2007-2013 (средства MDDSZ)

Мерки	Планирани индикативни средства од Буџетот на Р.Словенија за АЕП по години (во евра)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Советување и помош при барање на работа	2.596.603	2.856.264	2.986.094	3.115.924	3.245.754	3.375.584
Обука и образование	12.518.776	13.770.656	14.396.595	15.022.534	15.648.473	16.014.569
Поттикнување на вработување преку самовработување	13.857.361	15.243.097	15.935.965	16.628.833	17.321.701	18.014.569
Програми за зголемување на социјалната инклузија	19.863.128	21.849.441	22.842.597	23.835.754	24.828.910	25.822.067
<b>Вкупно</b>	<b>48.835.868</b>	<b>53.719.458</b>	<b>56.161.251</b>	<b>58.603.045</b>	<b>61.044.838</b>	<b>63.486.632</b>
Европски социјален фонд	45.753.000	45.130.773	47.182.172	49.233.570	52.287.004	48.184.206

Извор:Програма за мерки на активна политика на вработување за период 2007-2013год

Како дел од БДП, издвојувањето на средствата за активна политика на вработување во Република Словенија би изгледало вака:

Табела.8: Средства за АЕП како дел од БДП на Република Словенија

Издвоени средства како дел од БДП	2008	2009	2010
%	0.497	0.445	0.963

Извор: Eurostat.

Видовите на трошоците, кои се издвојуваат на ниво на парични надоместоци за спроведување на мерките и активностите предвидени АЕП (во согласност со член 22 од Уредбата за спроведување на мерките за активна политика на вработување во Република Словенија), се систематизирани како:

- Надоместок за услуги на изведувачите;
- Надоместок на трошоците за спроведување на активности на изведувачите;
- Субвенции;
- Парични надоместоци на учесниците;

Паричните надоместоци наменети за учесници и корисниците на активните мерки на АЕП се состојат од:

- Додаток за активност;
- Додаток за превоз,
- Надоместок за животни трошоци;
- Задолжително здравствено осигурување;
- Надоместок за лекарски преглед;

Додаток за активност - Надоместок за активност е додаток кој е наменет за обезбедување на обука или образование. Им припаѓа на луѓето кои се вклучени во активностите на АЕП 100 или повеќе часа, и не претставува конкретно вработување, туку може да резултира со вклучување во формалното образование или проект за младите лица. Лица кои се вклучени во активностите на АЕП, во траење од 100 часа или повеќе, имаат право на додаток за секој час од присуството во програмата. Висината на додатокот се определува според каталог, не пониска од 1,00 € и не повисока од 5,00 € од час за присуство во програмата, и тоа:

- Невработените лица кои се вклучени во активностите на АЕП преку - институционалните *програми за обука и национални стручни квалификации*, во траење од 100 часа или повеќе, имаат право на надоместок за активноста од 1,10 € за секој час присуство во програмата.

- Невработените лица кои се вклучени во активностите на АЕП преку - *тестови за работа, обука на работното место, обука на дипломците на работното место и на субвенцијата за вработување на дипломирани студенти, вработување на долгорочно невработените 2009/10, промовирање на развој на социјално*

*претприемништво и промовирање на еднакви можности и општествено вклучување во пазарот на трудот*, во траење од 100 часа или повеќе, имаат право на надоместок за работата од 3,00 € за секој час од присуството во програмата. .

*Додаток за превоз* - претставува надоместок на невработените лица и лицата со потешкотии во барање на работа, вклучени во спроведувањето на активностите на АЕП, чие што место на живеење или привремен престој или местото од каде што тие всушност доаѓаат, се наоѓа на оддалеченоста од најмалку и километар до местото на одржување на активностите. Надоместок за превоз се пресметува врз основа на нивната оддалеченост од местото на нивното живеалиште до местото на одржувањето на активностите. Додатокот за превоз се плаќа месечно за изминатиот месец, со износ во зависност од реалните присуства во активностите во текот на месецот. Висината на надоместокот се утврдува врз основа на тарифата за превоз на патниците во редовниот јавен превоз, утврден од страна на надлежниот орган на Министерството за транспорт.

*Надоместок на животни трошоци* - Надоместок на трошоците за животот им припаѓа само на оние кои се вклучени во мерката за *формалното образование* или во активностите на *проектно учење* за младите. Висината на надоместокот на трошоците за живот изнесува 6,00 € дневно за присуство во програмата.

*Задолжително здравствено осигурување* - Задолжителното здравствено осигурување го покрива Заводот за вработување на Република Словенија, за лицата вклучени во мерката за *формалното образование* или *проектно учење* за млади лица, каде што невработените лица не се осигурени по друга основа. Цената на задолжителното здравствено осигурување се целосно покриени од Заводот за вработување на Република Словенија.

*Надоместок за лекарски преглед* - се однесува за лекарски преглед на сите невработени лица-учесници во мерките на АЕП, кој ќе ги покрие во целост трошоците за лекарскиот преглед.

## 2.1.5. Видови активни мерки во Република Словенија

### 2.1.5.1. Посредување при вработување

Посредувањето при вработување, како сегмент на активните мерки за вработување, се однесуваат на активности кои делуваат како посредници во процесот на вработувањето. Станува збор за активности кои се однесуваат на првичните информации и кои го сочинуваат првото скалило од патот кон вработувањето. Како составен дел од мерките кои се однесуваат на посредување при вработување, во својата легислативна рамка Република Словенија ги инкорпорира следниве активности:

- ❖ *Информации, совети и мотивација за вработување:*
  - Општи совети и информации за невработените лица;
  - CIPS - Центри за информирање и професионална советување;
  - Професионална ориентација пред преземање на мерки;
  - Здравствено советување за вработување (медицински консалтинг);
  - Промоција и развој на ВКО услуги за доживотно, професионално советување (доживотно водење на кариера)
- ❖ *Помош во изнаоѓање на вработување:*
  - Помош при планирање на кариера и барањето на работа;
  - UZU – Обука за животен успех;
  - Клубови за барање на работа;
  - Други професии;
  - Експериментална програма за помош во барањето на работа и планирање на кариерата;
  - Професионално информирање и информации за слободни работни места и советување на лицата во постапка на губење на работно место;
- ❖ *Развивање и спроведување на нови форми на помош и застапување:*
  - Поттикнување на вработување на постари лица;
  - Саеми на труд;
  - Интеграција на невработените лица во нови и развојни проекти;
  - ТВ-Промовирање на професии;
  - Подигнување на јавната свест за елиминирање дискриминаторските практики на работното место на ранливите групи на невработени лица;
- ❖ *Други мерки кои се спроведуваат на пазарто на труд:*
  - Стипендиски шеми:
    - Унифицирана регионална стипендиска шема;

- Надлежни центри за развој на човечки ресурси (кадри);

Кога станува збор за активности кои што се сметаат како првични и клучни во изнаоѓање на вработување, Република Словенија располага со палета на мерки, директно поврзани со посреднички активности, со цел за успешно вработување. **Советување и запознавање со професионалните можности**, како помош на одредени групи на лица во елиминирање на бариерите за вработување со цел да се подобрат нивните можности за вработување, се само еден аспект од активностите наменети да им се помогне на поединците да најдат вработување. Како составен дел од активноста за обезбедување на основни информации и совети за поттикнување на активен и успешен пристап да се најде (нова) работа, како и обезбедување вистински и квалитетни информации кои им се потребни за донесување на правилна одлука, во однос на бројот на вработени, планирање на кариерата, како и информации за редовна, специјална или дополнителна едукација, во состав на Агенцијата за вработување на Република Словенија делуваат *Центри за информирање и професионална советување-CIPS*, кои по пат на информации по телефон, индивидуални и групни информации, печатени и видео материјали и индивидуално советување даваат информации од областа запознавањето на професијата, образованието и можностите за вработување во одредена струка. Освен тоа, во рамките на мерката за информирање и советување, Република Словенија предвидува *Професионално информирање и информации за слободни работни места и советување на лицата во постапка на губење на работно место*, со која се укажуваат правните постапки во официјалниот прекин на работниот однос и правата на работниците и обврските на работодавачите, процедури за обезбедување на социјална сигурност, програмата за активна политика на вработување и други форми на помош во локалната средина, како и за пазарот на труд и можностите за вработување или самовработување.

Освен активности од типот на обезбедување на основни информации и советување, во рамките на мерките за посредување при вработување се вбројува и активноста за *Професионална ориентација пред преземање на мерки* т.е. проценка на вештините на студентите по пат на мултифакторско тестирање со цел стекнување квалитативните увид во нивните вештини и способности, за правилно планирање на нивното образование и вработување, како и *Здравствено советување за вработување или медицински консалтин* за помош на невработените лица со посебни потреби и други здравствени ограничувања во изнаоѓање на соодветна - пристојна работа или помош и

совети за интегрирање и вклучување во соодветни мерки на активниата политика за вработување, увредено во посебно упатство (РЗЗ - февруари 1996). Посебен акцент е ставен на програмите за персонализирани услуги за целната група, во состав на активностите за *Промоција и развој на ВКО услуги за доживотно, професионално советување (доживотно водење на кариера)* - на невработените лица, лицата кои бараат работа и неактивните лица и да ги охрабри преку активен пристап да го решат проблемот на невработеноста. Она што е евидентно е дека скоро кај сите активности, од типот на информирање, советување и мотивирање се еднакви и се однесуваат речиси на сите категории на невработени лица, поаѓајќи од млади невработени кои бараат прво вработување, лица со инвалидитет, работници во процес на губење на работното место, па се до постари невработени и долгорочно невработени лица.

Друг важен аспект, на кој што Република Словенија му придава значење е аспектот за **Помош во изнаоѓање на вработување** преку активности за развивање на комуникациски и социјални вештини, вештините за барање работа, како и вештини за водење кариерата и обезбедување на стручна помош за водење на нивните кариери.

Станува збор за неколку активности наменети токму за подигнување на степенот на вештините и писменоста кај невработените, и тоа преку *Помош при планирање на кариера и барањето на работа* кој што се реализира врз основа на работен план за распоредување на невработените лица во работилница спроведена од страна на успешен „надворешен„ изведувач на работа (надворешна помош во планирање на кариерата и барањето на работа) или консултант на Заводот за вработување (внатрешна помош при планирање на кариерата и барањето на работа), како и Програмите за обучување за т.н животен успех (*UZU – Обука за животен успех*) -наменети за подигање на степенот на писменоста кај возрасните лица, здобивање со социјални вештини, запознавање со принципот на доживотното учење, како и вклучувањето во еден активен пристап. Активностите во прв ред вклучуваат стекнување на потребните вештини и способности и стекнување на повисок степен на образование, првенствено на лицата со низок степен на образование и невработени кои што се соокуваат со потешкотии при вработување и чие што вработување им е загрозено.

Во состав на мерката за помош во барањето на работа, Република Словенија предвидува и функционирање на *Клубови за барање на работа* наменети за обучување на невработени луѓе за систематска потрага по работа, овозможувајќи им независно и

активно делување на пазарот на трудот и во најкраток можен рок да се најде вработување, кое со оглед на моменталната ситуација е најсоодветно. Работата на клубот за барање работа се изведува во два дела. Првиот дел го опфаќа едукативниот дел од две недели, каде што учесниците ги учат вештините потребни за барањето на работа и се оспособуваат за систематско барање на вработување. Вториот дел се однесува на независното барање на работа, каде што учесниците располагаат со просторот опремен со телефони, компјутери и информативни материјали.

Освен, мерките за стекнување на повисок степен на вештини и способности, клубови за барање на работа, во делокругот на активноста за помош во изнаоѓање на вработување функционира и *Програмата за вклучување во други професии*, како алтернатива да им се помогне и да ги запознае младите и невработените лица со другите професии, поинакви од тие што ги поседуваат, кои што се дефицитарни на пазарот на труд. Акцентот е ставен на организирање на посети на установи каде што младите или возрасните лица учат професии во конкретна работна ситуација, и за кои што не е можно да се обезбедат предавања, кои претежно се случуваат во училиштата. Активноста во прв ред подразбира вклучување на невработени лица кои сакаат да ја сменат професијата или да се вклучат во програмите на формалното образование или националните стручни квалификации со стремеж за успешна интеграција на пазарот.

*Експериментална програма за помош во барањето на работа и планирање на кариерата* е само уште еден аспект на мерката за помош во барањето на работа која се реализира врз основа на работен план за распоредување на невработени лица во работилницата спроведена од страна на избран надворешен изведувач на работата (Outsourcing) за временски период до 3 месеци. Работилницата функционира врз основа на модул, каде што невработените лица влегуваат во договор со Институцијата.

Она што е многу важно и што ја прави малку поинаква Република Словенија од останатите земји од ЈИЕ е **Развивањето и спроведувањето на нови форми на помош и застапување**. Целта на мерката е изнаоѓање на нови и иновативни форми на, информации, совети и мотивација и помош при барање работа, како клучни активности за унапредување и адаптација на програмите и пристапите со пазарните услови и карактеристиките на целните групи. Исто така, се претпоставува воспоставување на т.н централна координациска кариерна точка, која што ќе обезбеди стручна помош и поврзување на образованието и сферата на вработувањето. Новите форми на помош и

застапување својот придонес најмногу го потврдуваат кај професиите каде што постои несовпаѓање помеѓу понудата и побарувачката на пазарот на трудот. Станува збор за новите форми на помош и застапување предвидени во активностите од типот: *Поттикнување на вработување на постари лица* – или промоција на постарите работници и поттикнување на вработувањето на постарите лица, како би им се помогнало на возрасните лица да се борат против возрасната дискриминација на пазарот на трудот во Словенија. Мерката, главно се реализира преку печатени промотивни материјали, наменети за општата и специфична јавност, работодавачите, консултантите (советници) во Заводот за вработување на република Словенија,

*Саеми на труд* – каде што акцентот е ставен на средбата помеѓу работодавачите и вработените, за охрабрување на работодавачите и вработените од локалната средина за побрзо и пофлексибилно решавање на проблемите со недостатокот на кадар или барањето работа,

*Интеграција на невработените лица во нови и развојни проекти* – или вклучувањето на невработените лица во проекти, кофинансирани од други извори на средства, се со цел да се подобрат можностите за вработување, отстранување на пречките за вработување, како и стекнување на нови знаења, вештини, способности или работно искуство.

*ТВ-Промовирање на професии* - со помош на слободните медиуми, поточно, преку емитување на програми за специфични професии со помош на кои ќе се информираат младите и невработените лица за дефицитарните и перспективните професии. .

*Подигнување на јавната свест за елиминирање дискриминаторските практики на работното место на ранливите групи на невработени лица* - информирање, мотивирање и подигнување на свеста кај работодавачите и на пошироката јавност, за елиминирање на предрасудите и дискриминаторски практики кои се однесуваат на вработувањето на ранливите групи на пазарот на трудот. Активноста се спроведува врз основа на (ко-) финансирање на работилници за работодавачите, со цел да се промовира вклучувањето на ранливите групи на невработени лица.

Како дел од активностите за посредување при вработување, во Република Словенија се предвидуваат и **Други мерки кои се спроведуваат на пазарто на труд**. Ослонувањето на еден поширок аспект во однос на вработувањето е само чекор напред кон



поуспешна интеграција на пазарот на труд, карактеристичен за Република Словенија. Имено, се работи за активност содржана во имплементација на *Стипендиски шеми*, односно Унифицирана регионална стипендиска шема која се однесува на суфинансирање за спроведување на заеднички регионални стипендии врз основа на партнерство меѓу работодавачите, носителите на унифицираната регионална стипендија и државата. Станува збор за индиректно суфинансирање (спонзорство) со цел: усогласување на понудата и побарувачката по кадри во секој регион, подигање на степенот на образование, намалување на структурната невработеност, враќање на квалификуваниот кадар од универзитетските центри во регионите и поттикнување на развојот на кадровското стипендирање на компаниите во регионот, како и планирање на развојот на кадрите во согласност со потребите на пазарот на труд и вклучување на што поголем број на работодавачи и суфинансирање на стипендии на секое ниво и поединечни(индивидуални) образовни програми за училишна / студиска 2009/2010 година до крајот на тоа образование. Јавниот оглас(тендер) за избор на регионалните планови за стипендирање го спроведува Јавниот фонд за развој на Република Словенија. Врз основа на тој јавен оглас(тендер) ќе бидат избрани носителите на регионалните стипендии, кои понатаму ќе го спроведат процесот на индиректно финансирање на стипендиите за студентите. Мора да напоменеме дека ваквиот тренд на една поширока и сеопфатна инкорпорираност на повеќе општествени сегменти, во овој случај стипендиските шеми, кои се како сегмент на мерките кои на некој начин претставуваат посредување пред евентуално вработување, е позитивен тренд типичен за Република Словенија и кој што ја разликува од останатите земји од Југоисточна Европа.

Освен тоа, во рамки на мерките за активација во полето на вработувањето, во Република Словенија е предвидено суфинансирање на основање и работење на надлежни центри за развој на конкретни кадри *Надлежни центри за развој на човечки ресурси (кадри.)* за кои што постои недостаток на знаење, вештини и компетенции во конкретна дејност, заснован на партнерство помеѓу работни и други организации за поддршка, во рамките на различни стопански дејности. Како такава, активноста е финансирана од страна на Европскиот социјален фонд вклучува и истата вклучува: работење на проектни канцеларии, изградба и функционирање на модел на секторски надлежни профили во рамките на партнерствата, обука за стекнување на соодветните клучни компетенции, надворешни консултации(советувања) кои се во директна врска

со развојот на кадрите(персоналот) во рамките на партнерството и промоција на надлежни(компетентни) центри за развој на кадри(персонал).

Како такви, активностите од мерките за посредување при вработување во Република Словенија, во најголем дел се однесуваат на невработените лица кои се среќаваат со потешкотии при вработување, без оглед дали се работи за лица кои бараат прво вработување, недостаток на вештини и способности, недостаток на степен на образование, лица во процесот на губење на работното место или пак лица со здравствено ограничување и одреден степен на хендикеп, како бариера за нивно вклучување на пазарот на труд. Освен тоа, поголем дел од нив се однесуваат само на типичното посредување и помош во барањето на работа, но незначат и директна интеграција во стекнување на статусот на вработување, евентуално вклучување за одреден временски период.

#### **2.1.5.2. Обуки**

Активностите кои се однесуваат на типот-обуки, како сегмент од активните мерки за вработување, се во прв ред активности наменети за зголемување на вработеноста и конкурентноста на пазарот на трудот преку стекнување нови знаења, вештини и можности и со подигање на образовното ниво на вработените и невработените лица. Од тој аспект, Република Словенија како земја членка на ЕУ, се засновува на широк спектар на активности кои се однесуваат токму на обуката како важен сегмент на политиката за вработување.

##### *❖ Програми за институционална обука и национални стручни квалификации*

- Програми за институционална обука (оспособување)
- Национални професионални квалификации
  - Подготовка на постапки за оценување и нострификација (валидација) на НРК

##### *❖ Програма за практично оспособување (програма за приправници)*

- Оспособување на работно место
- Обука на работното место за апсолвенти и субвенции за вработување на дипломирани студенти-Активирај се и вработи се!-

##### *❖ Образовни програми*

- Формалното образование
- Проектно учење за млади лица (PUM)

❖ *Обука и едукација на вработените*

- Обука и образование на вработените
- Суфинансирање на образование и обука на вработените за периодот 2008 – 2010 година

Како една од активностите од овој тип претставува **Програмата за институционална обука и национални стручни квалификации** предвидувана во реализација на *Програми за институционална обука (оспособување)*- за стекнување на вештини кои ќе ги подобрат и зголемат можностите за вработување на невработените лица, како и *Национални професионални квалификации* како активност за здобивање со јавна исправа за национално стручно оспособување или сертификат за основни стручни квалификации, во кој се прикажуваат стекнатите вештини и вештини кои им се неопходни за извршување на професијата. Стекнувањето на стручните знаења, вештини и искуството стекнато надвор од формалното образование на учесниците, им обезбедува стекнување на документ одобрен од државата- уверение за НРК, според кое учесникот покажува способност за вршење на професијата или одделни задачи од професијата. Како таква, активноста се однесува на стекнување на знаења и вештини кај невработените кои, во прв ред се однесуваат на лицата со низок или никаков степен на образование или пак суфицитарни професии, и која како и повеќето активности содржани во мерката за обуки се само еден чекор понапред во однос на вработувањето, но не и вработување кое е толку посакувано.

Освен, програмата за институционална обука и национални стручни квалификации, како дел од активностите за обука, во Република Словенија е имплементирана и **Програмата за практично оспособување (Програми за Приправници)**, чија што реализација се спроведува преку *Оспособување на работно место* како би се подобриле нивните можности за вработување и да се зголеми нивната конкурентност на пазарот на трудот. Она што е важно да се нагласи дека мерката за обучувањето на работно место не значи директно вработување, туку промовирање на вработување на лицата вклучени во оспособување на работното место.

Исклучок од активноста за обуки претставува програмата *Активирај се и вработи се!* која е вториот сегмент од програмата за практиканство во Република Словенија, содржана во мерката за *Обука на работното место за апсолвенти и субвенции за вработување на дипломирани студенти*, која што подразбира мобилизирање на

студентите/апсолвенти, активно да пристапат кон здобивање на знаења и вештини потребни за полесно вклучување на пазарот на трудот, како и промовирање на вработувањето на дипломираните студенти, преку грантови за полно работно време во период од шест месеци. Процесот се состои од обука на работното место на учесниците-апсолвентите и субвенции за вработување на истите ќе кога дипломираат. Она што е многу важно за оваа мерка е дека истата значи и вработување на таргет групата. По завршувањето на обуката и завршување на студиите на учесниците во програмата, работодавачот има право на субвенции за период од 6 месеци за вработување на овие дипломци. Во рок од 6 месеци по завршувањето на обуката, се врши интеграција на дипломираните студенти во субвенционирано вработување кое мора да трае најмалку 6 месеци.

**Образовни програми** се исто така интегриран дел во мерките за обука, наменети за што поуспешно вклучување на пазарот на труд. *Формалното образование 2010-2011* – е само еден дел од ваквите програми во Република Словенија, кои се во насока на подигање на степенот на образование на невработените лица, а со тоа и до зголемување на вработеноста и флексибилноста на невработените лица на пазарот на труд и намалување на структурните нерамнотежи во пазарот на труд. Иако, овие програми, како и повеќето веќе споменати од оваа активност, не се во директна врска со конкретно вработување, сепак се многу значајни од аспект на зголемување на можностите за вработување. Формалното образование вклучува образовни програми одобрени од државата, и тоа од основно училиште до високо образование. Времетраењето на мерката зависи од видот на образованието во кое што се вклучува поединецот и од нивните претходно стекнатите знаења, способности и вештини, а учесниците, по успешното завршување на програмата, се здобиваат со формално образование одобрено од државата.

*Проектно учење за млади лица (PUM) 2010/2011* – е исто така активност во состав на образовните програми, како дел од мерката за обука во Република Словенија. Станува збор за поттикнување на младите невработени лица, во прв ред млади лица до 26 годишна возраст, да се вработат или вратат во процесот на образование, подигнување на степенот на општото образование, формирање на професионален идентитет и социо-културни активности, како и стекнување на функционалните способности потребни за успешна реинтеграција во училишната средина и секојдневниот живот.

Освен, активностите за интегрирање на невработените на пазарот на труд, како дел од мерката за обука се појавува и **Обука и едукација на веќе вработените**. Како претставници на една таква мерка која всушност значи превенција од отпуштање и задржување на веќе постоечките вработувања се *Обуката и образование на вработените 2011* како и *Суфинансирање на образование и обука на вработените за периодот 2008 – 2010 година*. Примената на еден ваков систематски и сеопфатен пристап за создавање на систем на стимулации за поврзување на обуката и потребите на пазарот на труд, ќе ги елиминира структурните нерамнотежи во вработувањето, ќе допринесе за подобрување на квалификационата структура на човечките ресурси и зголемување на можностите за вработување. Самата активност е поттик да се инвестира во луѓе, во човечки капитал кој ќе обезбеди поголем степен на иновација, вработување и економски раст како еден од најдобрите начини за зголемување на вработеноста, социјалната вклученост, намалување на регионалните диспаритети и висок животен стандард на луѓето. Пораст на степенот на образование и обука на вработениот кадар и превентивното спречување на преминот кон т.н отворена невработеност на несоодветно квалификуваните работници, како и зголемување на вештините на вработените, со што се подобрува нивната адаптивност на променливите услови во пазарот на труд се главните цели на оваа мерка. Како таква, активноста се однесува на одложување на отпуштањата и директно задржување на веќе постоечките вработувања, и на тој начин се инвестира во директната поврзаност на обуката и вработувањето воопшто.

### **2.1.5.3. Директни мерки за вработување**

Република Словенија е една од земјите која подеднакво придава значење на активностите од трите типа на политиката за вработувањето. Поаѓајќи од таквиот факт, може да се каже дека Република Словенија избобилува со мерки кои значат директно вработување на невработените лица.

❖ *Поттикнување на самовработувањето:*

- Помош при самовработување (Самопомош - ВО)
- Субвенции за само вработување

❖ *Субвенции за вработување на маргинализираните групи на невработени лица:*

- Поттикнување на вработување на невработени лица чие што вработување е загрозено;

- Поттикнување на вработување на лицата кои бараат прво вработување во подрачјето на социјална заштита;
  - Поттикнување на нови вработувања на долгорочно невработените и корисниците на социјална помош;
  - ВРАБОТИ МЕ - поттикнување на вработување на невработени лица со потешкотии во барање на работа
- ❖ *Надомест на трошоците за работа:*
- Надомест за придонеси на работодавачот;
  - Надоместок на плата за вработување на лицата со инвалидитет и лица кои потешко наоѓаат вработување;
- ❖ *Одржување и креирање на нови работни места:*
- Делумно субвенционирање на вработување со полно работно време;
  - Делумно обесштетување на надоместоците за плата за работници кои привремено чекаат работа;
  - Обука на вработените кои се испратени на привремено чекање за работа;
  - Субвенција за вработување на повеќе од 10 лица;
  - Ограничена вредност - Субвенции за самовработување;
  - Ограничена вредност – Субвенции за преместување(превработување);
  - Јавни работи;
  - Програма -можност за мене;
  - Субвенционирање на работни места за спроведување на лична асистенција(помош) - Програма “Асистент ВОМ;
  - Поттикнување на вработување на долготрајно невработени лица;
- ❖ *Еднакви можности на пазарот на труд и јакнење на социјалната вклученост:*
- Поттикнување на развојот на социјалното претприемништво;
  - Поттикнување на социјалното вклучување и еднаквоста на пазарот на труд;

Промовирањето и поттикнувањето на самовработувањето на невработените лица кои по пат на обука сакаат да дојдат до претприемачка идеја и да станат самовработени, поттикнување на вработување на лицата кои најтешко наоѓаат работа, особено корисниците на социјалната помош, зголемување на флексибилноста на пазарот на труд, флексибилност преку промоција на нови форми на вработување, зголемување на регионалната и секторската мобилност, задржување на работните места и поддршка на трансформацијата на претпријатијата, се аспектите кои се опфатени во оваа мерка.

Активности на оваа мерка, во главно, претставуваат и се дел од државната помош, и според тоа, се спроведуваат во согласност со правилата за доделување на државната помош.

Активностите за промоција на претприемништвото и **Поттикнувањето на самовработувањето** во форма на *Помош при самовработување (Самопомош - ВО)* во кој се врши подготовка за самовработување на лицата од целната група, преку индивидуално советување и работилници за обука за претприемништво, преку *Субвенции за самовработување*, каде што врз основа на сертификатот добиен за учеството во работилницата се склучува договор за давање на субвенции за самовработување кои се исплаќаат во паушален износ, се активностите кои директно имплицираат вработување на невработените лица кои се здобиваат со вработување со полно работно време, со исклучок, за лицата со пречки во развојот кои се самовработуваат за време во согласност со издаденото решение за попреченост.

Освен субвенциите за самовработување, законската рамка на Република Словенија предвидува и **Субвенции за вработување на маргинализираните групи на невработени лица**, преку активноста за *Поттикнување на вработување на невработени лица чие што вработување е загрозено*. Фокусирањето на лицата од маргинализираните групи, чие што вработување е загрозено, од аспект дали се работи за лица постари од 50 години, долгорочно невработените, лица кои веќе подолго време бараат прво вработување, или пак лица со суфицитарни или дефицитарни професии, е клучниот аспект на ваквата активност, која имплицира вработување со полно работно време, таргетирано на „најтешките“, случаи.

Многу важен, и за нас интересен, податок е активноста за *Поттикнување на вработување на лицата кои бараат прво вработување во подрачјето на социјална заштита*. Поттикнувањето на вработувањето на лица кои бараат прво вработување, со намена за стекнување и подобрување на способностите, знаењата и вештините во областа на социјалната заштита, е една од ретките активности кои што не се типични и за другите земји од Југоисточна Европа. Иако, реализацијата на мерката се огледа во обезбедување на стажирање на практиканти за период од 12 месеци и не овозможува директно вработување во оваа област, сепак како таква е предност од аспект на стекнување искуство кој понатаму ќе го олесни процесот на вработување на овие лица. *Поттикнување на нови вработувања на долгорочно невработените и корисниците на*

социјална помош, како и Поттикнување на вработување на невработени лица со потешкотии во барање на работа (ВРАБОТИ МЕ, по пат на субвенционирано вработување на целната група е само уште еден од аспектите на мерките кои што се однесуваат на т.н директни вработувања.

Она што е карактеристично за активностите за вработување во Република Словенија засновани на субвенционирано вработување, е дека субвенционираното вработување се однесува на одреден временски период од 1-2 години, и воедно се еден позитивен аспект на вработувањето кој што воедно значи и директна интеграција на пазарот на труд. Исклучок е активноста кој што се однесува на лицата кои бараат прво вработување во социјалната дејност, која предвидува стажирање од 1 година, но не и директно вработување на таргетната група.

**Надоместоци на трошоците за работа** е исто така дел од мерките за директни вработувања во Република Словенија. *Надомест за придонеси на работодавачот* и *Надоместок на плата за вработување на лицата со инвалидитет и лица кои потешко наоѓаат вработување* се активностите кои што се спроведуваат како дел од оваа мерка. Во прв ред активноста се насочува кон невработените лица кои се среќаваат со потешкотии при вработување, долгорочно невработените, млади лица кои подолго време чекаат на своето прво вработување и оние со суфицитарни занимања, како и постарите лица и лицата со инвалидитет. Реализацијата на активностите од ваков тип, слично и кај субвенционираното вработувањ, резултира со вработувањата кои што се однесуваат на период од најмалку една година до шест години.

Освен активностите за субвенционираното вработување, во Република Словенија фигурираат и мерки за **Одржување и креирање на нови работни места**, како дел од мерката кои имплицираат директно вработување. Станува збор за активности од типот *Делумно субвенционирање на вработување со полно работно време* и *Делумно обесштетување на надоместоците за плата за работници кои привремено чекаат работа*, наменети за ублажување на последиците од претстојната економска криза преку давање помош на работодавците и вработените во случаи на одлуки за скратување на работното време, како и зачувување на постоечките работни места. По пат на делумно субвенционирање на полното работно време, со исплатата на субвенции од 60 евра месечно по работник и делумно враќање на трошоците за плата, се задржува и продолжува вработувањето за период од 12 до 18 месеци. Освен тоа, за



вработените кои се испратени на привремено чекање за работа е предвидена *Обука на вработените кои се испратени на привремено чекање за работа*. Активноста всушност претставува дополнување на националните мерки за привремено спречување на отпуштањата работниците, преку нивно вклучување во обука во зависност од потребите на работата или производниот процес, врз основа на Законот за делумно враќање на средствата за платите.

Како интегриран дел од мерката за одржување и креирање на работни места, Република Словенија предвидува *Субвенција за вработување на повеќе од 10 лица*, првенствено за вработување за лица прогласени за технолошки вишок. Како алтернатива и превентива од губењето на работното место, Република Словенија предвидува и *Субвенции за самовработување-Ограничена вредност*, односно премин од статус-вработени кон самостојно врешење на одредена активност, по пат нововоспоставени деловни субјекти каде што изворот на сопствениот приход ќе го бара на „новиот пазар,, надвор од претпријатието во кое што биле вработени, како и *Субвенции за преместување(превработување)-Ограничена вредност* со намена за одржување на работните места и спречување на преминот на вработени во отворена невработеност.

И останатите активности, предвидени во делот на субвенционирано вработување, како што се *Програма -можност за мене*, која што подразбира едномесечна работна тест-програма и која вклучува посети на терен и помош на корисниците од страна на стручен кадар, *Субвенционирање на работни места за спроведување на лична асистенција(помош) - Програма "Асистент ВОМ* за создавање на нови работни места во областа на лична асистенција и домашна помош за одредена категорија на невработени лица "како и *Поттикнување на вработување на долготрајно невработени лица*, се однесуваат на вработување на категоријата на невработени, во прв ред на долгорочно невработените, задржување на веќе постоечките работни места како и вработување на постарите лица, и тоа воглавно за вработување со полно работно време и за временски период од најмалку една до три години.

Освен субвенционираното вработување, како дел од агендата за вработување и мерките за директно вработување во Република Словенија функционира и програмата за *Јавни работи*, која за разлика од другите земји од Југоисточна Европа предвидува три нивоа од аспект на категоријата за кој што е наменета, и тоа без период на чекање,

по 3 месеци од пријавување како невработени лица и по 6 месеци од пријавување како невработени лица во Заводот за Вработување на Република Словенија.

Како сегмент на активностите за одржување и креирање на нови работни места, во рамките на мерките за директни вработувања се евидентира и активност за *Еднакви можности на пазарот на труд и јакнење на социјалната вклученост*, олицетворени во програмите за *Поттикнување на развојот на социјалното претприемништво* и програмите за *Поттикнување на социјалното вклучување и еднаквоста на пазарот на труд*, кои првенствено значат подобрување на можностите за вработувањето и социјалната вклученост, создавање на работни места за ранливите групи на пазарот на трудот и обезбедување на еднаквост помеѓу половите преку вработување преку проекти со времетраење од најмалку една година.

#### **2.1.6. Заклучок**

Кога станува збор за анализирање на активностите кои што се однесуваат на активацијата во социјалната политика, во прв ред преку активацијата и интеграцијата на пазарот на труд, Република Словенија како целина е една од најинтересните примери во однос на останатите земји на ЈИЕ. Имајќи ја в предвид состојбата дека Република Словенија е земја членка на ЕУ, која безусловно ја поддржува тематиката за активацијата како еден од клучните елементи и земја со најниски стапки на невработеност во регионот на ЈИЕ, не не изненадува фактот дека активностите од ваков тип се јака страна на политиката на Република Словенија.

Скоро во сите сегменти кои што се инволвирани и кои што се дел од активната политика, освен во делот за институционалната рамка која што е поддеднаква во сите земји на ЈИЕ, Република Словенија се истакнува како првенец во однос на бројноста и опфатеноста со активностите од овој тип. Видовите мерки, скоро во сите делови претставени преку посредување при вработување, обуките и активностите кои се однесуваат на директните вработувања, се водечки и најбројни во овој регион. Дури 36% од вкупните активности наменети за посредување при вработување и дури 34,6% од вкупните активности во полето на обуките, се забележани во палететата која што ја нуди Р.Словенија, што несомнено се и највисоки во земјите на ЈИЕ.

Она што најмногу ја издвојува Р.Словенија од останатите земји на ЈИЕ е дека, покрај големата посветеност општо кон сите овие мерки, Р.Словенија најмногу им „верува,,

на директните активности за вработување, каде што со високи 43,5% од вкупните активности за директни вработувања, се скоро половина од вкупните мерки во сите змеји на ЈИЕ. И од аспект на стапката на издвојување на средствата за овие активности во однос на БДП, Република Словенија се искачува највисоко на листата на земјите од ЈИЕ. Оттука, Р.Словенија го освојува на предисталот, додавајќи и ја придавката земја со најбројни активности кои што се однесуваат на мерките од типот за активација во политиката на вработувањето.

## **2.2. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА**

Првите почетоци на социјалната политика во Хрватска се бележат кон крајот на 19 век, уште во време кога територијата на Хрватска била под окупација на Австро-Унгарска Монархија, т.ш австриските и унгарските социјални закони од бизмарков тип, иако во ограничен размер, биле првите социјални закони кои што се применувале во Хрватска. Во тоа време настанале бројни добротворни здруженија и братски благајни, како институции кои делувале во сферата на ублажување на социјалните ризици на граѓаните. По завршетокот на Првата Светска војна и распаѓањето на Австро-Унгарската Монархија, во Хрватска, како и во новонастанатата југословенска држава, се усвоени првите социјални закони, со кои во прв ред се регулира осигурувањето на работниците од главните социјални ризици, меѓутоа нивната практична имплементација започнала дури после Втората Светска војна. По 1945-та година, во Социјалистичка Југославија, во чиј состав беше и федерална Република Хрватска, конституирано е поопсежно социјално законодавство, каде што социјалната политика е одбележана со владеачката социјалистичка идеологија, како нејзин клучен сегмент.

Со текот на времето и промените кои настанаа, социјалната политика во Хрватска постепено се менува, прилагодувајќи се на промените кои настанаа, како во Хрватска така и во светот. Со стекнувањето на нејзината независност во 1990 година, радикално се менува хрватскиот социјален, економски и политички систем, кој се повеќе се прилагодува на пазарната економија и на вредностите на западните демократски општества. По завршувањето на војната во Хрватска по распаѓањето на СФРЈ, особено по 2000 година, Хрватска интензивно се приклучува кон западниот свет со настојување што поскоро да стане членка на европските и атлантските наднационални асоцијации. Токму зачекорувањето и вклучувањето во светската економија, а особено приближувањето и припремата за членство кон Европска Унија, е клучниот елемент кој ја детерминира последната етапа од развојот на хрватската социјална политика.

Сега нова Хрватска е нов предизвик. Новите промени и процеси кои го зафатија светот воопшто, не ја одминаа ниту Хрватска. Глобалните промени имплицирани од глобализацијата и современите општествени процеси, потоа, регионалните промени предизвикани од паѓањето на комунизмот и транзицијата на земјата кон општество засновано на демократска и пазарна основа, како и локални процеси кои се резултат на

војната и распадот на Југославија, си најдоа свое место и улога во трансформирањето на социјалната политика во Хрватска.

### **2.2.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Република Хрватска**

Економската криза во Хрватска драматично се одразува на движењето на невработеноста. Проблемата на невработеноста во Хрватска се појавува уште во времето на социјализмот, но за прва пат во значителна мера е искажан во втората половина на 60-тите години, кога голем број на хрватски граѓани (околу 500 илјади) заминуваат на работа во западноевропските земји. Во 1990 година во Хрватска се евидентирани 161 илјада невработени или 8,2%. Пет години подоцна, 1995 година, бројот на невработените достигнува 241 илјада или 14,5%, а во 2000 година достигнува дури 352 илјади или 20,8%. Според поновите податоци, бројот на невработените бележи пораст од 2%, и изнесува 22%.<sup>29</sup>

Денес, економската и социјалната ситуација во Хрватска, е соочена и одбележена со тешкото наследство од војната и постсоцијалистичката транзиција на земјата. Главните индикатори за социјалната состојба во Хрватска упатуваат на зголемениот број на невработени, зголемен број на пензионери (повеќе од 1 милион), голем број на сиромашни (10% испод апсолутната националната линија на сиромаштија), тешката состојба на прогонетите и избеглиците, односно, на повратниците кои неможат да се интегрираат во општеството, како и појава на социјална патологија и фрустрации предизвикани од влошената социјална положба. Кризата најмногу ја почувствуваа системите за социјалната сигурност, кои се соочија со зголемен број на корисници, од една страна, и недостаток на средства за справување со истите, од друга страна.

Под влијание на намалувањето на бројот на невработените и зголемувањето на бројот на вработените во Република Хрватска, стапката на невработеност во 2008 година се намалува од 14.8% во 2007г. на 13.2%. Меѓутоа, таквиот тренд не е евидентен и во 2009 година, со што стапката на невработеност се зголемува, и во 2009г изнесува 14.9%. Според податоците на Државниот Завод за статистика, во 2010г. во РХ стапката на вкупното активно население се намалува за 1.5%, со што паралелно се забележува

---

<sup>29</sup> Analiticki bilten HZZ

намалување на стапката на вработеност и зголемување на стапката невработеност за 2.5% .<sup>30</sup>

Табела.9: Движење на општите стапки на вработеност и невработеност во Хрватска-спред АРС

Година	2008	2009	2010
Стапка на вработеност(15-64год.)	44,4%	43,3%	41,1%
Стапка на невработеност(15-64год.)	13,2%	14,9%	17,4%

Извор: Хрватски Завод за вработување, Годишњак 2010

Освен евидентниот раст на невработеноста во последниве две години во Р.Хрватска, може да се констатира дека, кај невработени лица на возраст од 15-34 години, постои континуиран негативен тренд на зголемување на стапката на невработеност во три последователни години, што е јасен индикатор за влошувањето на состојбата на работоспособното население на пазарот на труд, особено на младите лица. Од друга страна, како баланс на таквата состојба е позитивниот тренд на намалување на стапката на невработеност кај останатите категории (40-60+) со континуирано опаѓање од 2008г. до 2010г., со исклучок на стагнацијата на категоријата (35-39).

Табела.10: Старосна структура на невработени лица во Хрватска

Просечен број на невработени според возраст			
Возраст	2008	2009	2010
15-19	4.8	5.0	5.2
20-24	12.0	12.8	13.2
25-29	11.9	12.8	13.6
30-34	10.1	10.5	11.1
35-39	9.7	9.7	9.7
40-44	10.3	10.2	10.0
45-49	11.4	10.7	10.4
50-54	15.6	14.4	13.0
55-59	11.0	10.7	10.4
60+	3.1	3.2	3.1

Извор: Хрватски Завод за вработување, Годишњак 2010

<sup>30</sup> Државен Завод за статистика на РХ

Поаѓајќи од важноста која ја има временската димензија на невработеноста и импликациите од долгорочната невработеност, во Хрватска во изминатиов период доминира зголемување на траењето на невработеноста до 2 години, додека невработеноста до 3 години и долгорочната невработеност бележат одреден степен на намалување од 35.4% во 2008г на 21.5% во 2010г.

Табела.11: Структура на невработени лица според должина на барање на работа

Просечен број на невработени според траење на невработеноста			
Траење на невраб.	2008	2009	2010
До 3 месеци	22.5	24.9	24.6
3-6 месеци	11.8	15.4	14.3
6-9 месеци	5.4	7.5	7.3
9-12 месеци	5.1	7.1	7.9
1-2 години	12.1	12.6	17.5
2-3 години	7.7	5.9	6.8
Повеќе од 3 год.	35.4	26.7	21.5

Извор: Хрватски Завод за вработување, Годишњак 2010

### 2.2.2. Легислативна рамка на активната политика во Хрватска

За време на социјализмот, Хрватска наследува политика на екстензивно вработување. Во воените услови и во период на конверзија и приватизација на поранешните социјалистички претпријатија, власта во ослободувањето од вишокот работна сила првенствено се ослонува на системот на пензионирање на вработените. Таквиот пристап придонесе за диспропорционално зголемување на бројот на пензионерите во однос на вработените. Таквата стратегија, од една страна, делумно го ублажи шокот од намалување на вработеноста, но од друга страна, ги зголеми социјалните трошоци и ја отежна неопходната редистрибуција на работната сила во новата експанзивна економија. Во текот на процесот на реструктурирање и структурните промени, во време на големи отпуштања од државните претпријатија, првите активни политики на пазарот на труд се појавија како битен елемент во справувањето со тој процес. Во Хрватска, 1998 година, е усвоена првата Програма за вработување, а во 1999 година за прв пат е направен обидот за вработување по пат на јавните работи, имплицирајќи се како социјална компонента. Мора да напоменеме дека, не станува збор за класични јавни работи кои што се однесуваат на градење на големи објекти, туку за програми за

вработување во потесни размери. Вработувањето од ваков тип, повеќе претставувало психолошка стимулација на невработените, отколку насочување кон економска профитабилност. Во почетокот, таквите програми за вработување обично биле иницирани од локалните заедници, т.ш Хрватскиот завод за вработување остварува соработка со локалните органи, здруженијата и со институциите за социјална заштита. Заводот за вработување ги плаќал трошоците за работа и превозот, додека останатите трошоци ги плаќал организаторот на работата. За време од две години, 1999-2000 година, биле покренати 209 такви програми, на кои се ангажирани вкупно 2 670 работници, меѓу кои најбројни биле долготрајно невработените, старите работници, лицата со ниски квалификации, како и лицата корисници на надоместоци за вработување и корисниците на социјална помош. Од периодот 1999-2000 година, хрватскиот Завод за вработување континуирано спроведува активни мерки во полето на пазарот на труд, кои се однесуваат на поттикнување на образованието, нови вработувања на различни групи на невработени лица, самовработувања, јавни работи и сл. Преку хрватскиот завод за вработување, спроведувани се и повеќе проекти за вработување кои се реализирани во соработка со ЕУ, меѓу кои IPA 2007-2009, PROGRES, проектот PHARE-за активните мерки за вработување за групите на кои им прети опасност од социјална исклученост, како и е проектот за Реконструкција на пазарот на труд- CARDS, спроведен во 2001 година, чија што цел е институционален развој на хрватскиот завод за вработување, давање на услуги во згрижување на технолошкиот вишок и тестирање на нивниот допринос. Во состав на проектот CARDS, во 2004 година, се реализира проектот Локални партнерства за вработување, финансиран од програмата CARDS 2002 година, со цел за поттикнување и развојот на политиката за образование за возрасни, зајакнување на партнерските односи помеѓу институциите на локална основа како и изградба на локални капацитети заради спроведување на развојните проекти поврзани со вработувањето. Исто така, во 2003 година, се реализира и проектот за децентрализација и реорганизација на Државниот завод за вработување на РХ.

Високата стапка на невработеност од 22%, зголемениот број на пензионери и сиромашни (10% под линијата на апсолутна сиромаштија), како и кризата на системот за социјална сигурност предизвикана од зголемениот број на корисниците и недостаток на средства за нивно решавање, како главни индикатори на социјалната состојба во Хрватска, беа само уште еден поттик владата на Република Хрватска во 2002 година да



ја започне Програмата за поттикнување на вработувањето, а кон крајот на 2004 година го усвојува Националниот акциски план за вработување (NAPZ) за периодот 2005-2008 година. Целта на овој NAPZ е: подобрување на продуктивноста на пазарот на трудот, намалување на невработеноста, зголемување на вработеноста и приближување кон процесот на членство на Хрватска во ЕУ. NAPZ на Хрватска (2005-2008) се состои од клучни и неопходни активни и превентивни мерки кои ќе допринесат за зголемување на вработеноста и социјалната вклученост, и полесна интеграција на невработените неактивните лица на пазарот на труд преку оспособување и зголемување на нивната конкурентност. Врз основа на NAPZ (2005-2008), Владата на Република Хрватска го изготвува Планот за поттикнување на вработеноста 2006 година, со акцент на мерките за интеграција на пазарот на труд на лицата кои се наоѓаат во неповолна положба, како што се долготрајно невработените, лицата со ниски квалификации, младите, како би им овозможиле да се стекнат со дополнителни знаења и вештини тражени на пазарот на труд.

Денес, легислативната рамка која што ги содржи мерките за активна политика во Хрватска упатува на неколку документи донесени од страна на Владата на Република Хрватска. Хрватскиот завод за вработување активно учествува во креирањето на националните програми и смерници и како носител ги спроведува мерките од следните програми:

❖ *Закони:*

- Закон за труд (NN, br.149/09);
- Закон за работни односи;
- Закон за поддршка за зачувување на работни места (NN, br.94/09 I 88/10);
- Закон за посредување при вработување и правата за време на невработеност (NN, br.80/8 I 121/10);
- Закон за државна поддршка (NN, br.140/05)
- Закон за осигурување на побарувачката на работници во случај на стечај на работодавецот (NN, br.86/08);
- Законот за рехабилитација и вработување на лицата со инвалидитет (NN 143/02, 33/05);

❖ *Стратеги:*

- Заедничкиот меморандум за приоритетите во политиката на вработување на Република Хрватска (*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Republic of Croatia – JAP*);
- Национална стратегија за изедначување на можностите за лицата со инвалидитет 2007-2015 год. (NN, br.63/07);

❖ *Програми и Планови:*

- Национален план за поттикнување на вработувањето (NPPZ) за 2011-2012 година;
- Национална програма за Ромите/Десетогодишен акциски план за вклучување на ромите 2005-2015 година;
- Национална програма за млади 2009-2013 година;
- Национална програма за промовирање на рамноправност помеѓу половите;

❖ *Правилници и одлуки:*

- Правилник за активно барање на работа и расположливост за работа (NN, br.39/09);
- Правилник за обавување на дејност во брска со вработување (NN, br.19/11);
- Одлука за исплата на паричен надоместок во еднократен износ (NN, br.32/09);

### 2.2.3. Институционална рамка на активната политика во Хрватска

Како и во останатите земји на ЈИЕ, и во рамките на политиката на Република Хрватска фигурираат две значајни институции од аспект на активацијата во политиката на вработувањето. Министерството за економија, труд и претприемништво на Република Хрватска е надлежниот орган за координирање на имплементацијата на JAP Меморандумот за приоритетите во политиката на вработување (*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Republic of Croatia – JAP*), и врз основа на тоа креирање и усвојување на Националниот план за поттикнување на вработувањето во Република Хрватска, во чиј состав се и активностите за активирање во полето на политиката за вработување.

**Заводот за вработување на Р.Хрватска** - е еден од главните реализатори на мерките за активација, кои во својот делокруг освен основните функции на *посредување при вработување, припрема за вработување и професионално советување*, ги спроведуваат и мерките наменети за активацијата на невработените лица и лицата со т.н пасивен пристап во однос на проблемот со невработеноста. Мерките кои се во рамките на делокругот и надлежностите на Хрватскиот завод за вработување, а кои што се однесуваат на активацијата во политиката на вработување, се состојат од:

1. Вработување на лица со инвалидитет;
2. Образование за потребите на пазарот на труд;
3. Сезонско вработување;
4. Мерки на активна политика на вработување;
5. Права на работници во случај на стечај на работодавецот;
6. EURES и Меѓународно посредување при вработување;

#### ❖ **Вработување на лица со инвалидитет**

Законот за рехабилитација и вработување на лицата со инвалидитет во Република Хрватска (NN 143/02, 33/05) предвидува:

- Право на рехабилитација, вработување и работа;
- Поими за лицата со инвалидитет и намалена работна способност;
- Вработување и работа на отворен пазар на труд;
- Вработување под посебни услови;
- Оснивање и работа на Установи за професионална рехабилитација, заштитни работилници и работни центри;
- Мерки за поттикнување на вработувањето;
- Оснивање на Фонд за професионална рехабилитација и вработување на лицата со инвалидитет;

Вработувањето на лицата со инвалидитет во Република Хрватска може да биде:

➤ Под општи услови – според општи прописи кои го уредуваат подрачјето на трудот и вработувањето. Установите како што се: телата на државната управа, телата на судската власт и други државни власти, телата на единиците за локална самоуправа, јавни служби, вонбуџетски фондови како и правните лица во сопственост или делумна сопственост на РХ, се должни на примарното работно место по сопствен избор и примерните работни услови да имаат вработено по најмалку едно лице со инвалидитет

на секои 42 вработени во 2008год. и со тенденција на намалување на овој број дури на 20 вработени во 2017 год.

➤ Под посебни услови – според посебни прописи кои го уредуваат подрачјето на трудот и вработувањето. Под посебни услови се смета вработувањето во Институции или трговски друштва основани поради вработување на лицата со инвалидитет како и самовработувањето на таквите лица. Оваа обврска за вработување на лицата со инвалидитет не се однесува на физички или правни лица кои вработуваат помалку од 10 вработени. Работодавачите кои имаат обврска да вработуваат лица со инвалидитет се должни да дадат предност на истите дококу ги исполнуваат потребните услови. Доколку не ја остварат обврската за вработување на лицата со инвалидитет имаат обврска за плаќање на Посебен допринос за поттикнување на вработувањето на лицата со инвалидитет.

Хрватскиот Завод за вработување е задолжен за спроведувањето на мерките за активна политика на вработување на Владата на Република Хрватска, а дел од тие мерки се однесуваат на на групата потешко вработливите лица меѓу кои се и лицата со инвалидитет. Мерките вклучуваат суфинансирање на вработувањето, суфинансирање и финансирање на образованите за потребите на пазарот на труд, како и вклучување во јавните работи.

*Фонд за професионална рехабилитација и вработување на лица со инвалидитет* - Фондот за професионална рехабилитација и вработување на лица со инвалидитет согласно Одлуката за остварување на поттик на вработување на овие лица (NN 8/08) вклучува два вида на поттикнувања за вработувањето на оваа категорија на лица:

⚡ Редовни поттикнувања кои имаат континуиран карактер:

- Парични поттикнувања – надоместок во висина на уплатениот допринос за основно здравствено осигурување и допринос за вработување;
- Надоместок на разликата за намалениот работен учинок;
- Суфинансирање на трошоците за личниот асистент

⚡ Посебни поттикнувања кои се привремени:

- Еднократни материјални давања – образование на лицата со инвалидитет;
- Средства за прилагодување на работното место – архитектонско адаптирање;
- Средства за прилагодување на условите за работа – техничко адаптирање;
- Кредитни средства под поволни услови наменети за купување на опрема, алати или прибори потребни за вработување на лицата со инвалидитет;
- Суфинасирање на трошоците за работен терапевт;

### **❖ Образование за потребите на пазарот на труд**

Хрватскиот завод за вработување учествува во активностите за образование на невработените лица со цел зголемување на ускладеноста на нивните компетенции со моменталните и прогнозираните потреби на пазарот на труд. Станува збор за мерки кои се однесуваат на финансирање и суфинансирање на образованието и вработувањето (спроведување на образовни програми) како и учество во различни проекти, иницијативи и активности кои се однесуваат на образование на невработените лица кои се спроведуваат во соработка со единиците на локална и регионална самоуправа и проектите и иницијативите од страна на ЕУ. Освен тоа, Заводот за вработување на РХ спроведува и стручни постапки за избор на кандидати кои најмногу одговараат на потребните барања и нивно информирање и упатување во образовни програми. Ваквите образовни програми за невработените лица се однесуваат на непознат работодавач и се насочени кон зголемување на конкурентноста на пазарот на труд и подобрување на нивните компетенции, се со цел зголемување на вработеноста и работната мобилност.

### **❖ Сезонско вработување**

Посредување при сезонско вработување е уште една значјана активност на Хрватскиот завод за вработување, и се однесува на вработување на неколку месеци и е поврзана со дејност која во себе има ограничен рок на траење на работата.

Заводот за вработување на РХ спроведува 2 вида сезонско вработување:

- Сезонско вработување во земјата – Имајќи в предвид дека туризмот е една од главните гранки на хрватското економија, вработувањето во туризмот представува поголем дел од сезонското вработување. Во секоја подрачна служба на Хрватскиот завод за вработување има советник кој посредува при сезонското вработување.
- Сезонско вработување во странство – Единствена земја со која Р.Хрватска има воспоставено таков однос, регулиран со Закон и правни прописи за одредена сезонска работа во странство е Германија. Сезонското вработување во Германија има прилично долга традиција и се заснова на Договор за постапката на вработување на хрватските државјани во СР Германија, потпишан помеѓу Р.Хрватска и СР Германија со кој се уредуваат правото на престој и работа на хрватските работници во Германија.

❖ **Мерки на активна политика на вработување**

Станува збор за активни мерки на политиката за вработување, наменети за невработените лица и лицата кои имаат пасивен пристап во однос на проблемот со вработувањето, содржани во неколку Документи донесени од страна на Владата на Р.Хрватска, и тоа:

- Национален план за поттикнување на вработувањето (NPPZ) за 2011-2012 година;
- Национална програма за Ромите/Десетогодишен акциски план за вклучување на ромите 2005-2015 година;
- Национална програма за млади 2009-2013 година;
- Национална програма за промовирање на рамноправност помеѓу половите;
- Правата на работниците во случај на стечај на работодавците;
- EURES & Меѓународно посредување при вработување;

❖ **Права на работниците во случај на стечај на работодавецот**

Со Законот за осигурување на барањата на работниците во случај на стечај на работодавецот (“Народен весник“, бр.86/08) утврдено е остварување на права на работничките побарувања во случај на стечај на работодавецот, услови и постапка со кои се остваруваат правата и изворите на средствата. Со Законот е пропишана надлежноста на Агенцијата за осигурување на работничките побарувања во случај на стечај. Според Законот, работник е секое лице која е вработена кај работодавецот врз основа на договор за определено и неопределено време, како и лице кое било вработено кај работодавецот во последните 3 месеци пред отварање на стечај.

Со Законот се утврдени правата кои ги остварува работникот во случај на стечај на работодавецот, и тоа:

- Неисплатени плати за последни три месеци пред отварањето на стечај;
- Неисплатени надоместоци на плати за боледување, кои според прописите за здравствено осигурување, работодавецот е должен да ги исплати за последните три месеци пред отварањето на стечај;
- Надоместоци на плата за неискористен годишен одмор, на кој работникот стекнал право во календарската година;

- Отпремнина под услови утврдени со закон;
- Правосилно донесен надоместок за штета поради претрпени повреди или болести на работа;

❖ **EURES и меѓународно посредување при вработување**

EURES е мрежа на јавните заводи за вработување во партнесство со Европската комисија (земјите од европскиот економски простор плус Швајцарија). Станува збор за инструмент кој датира од 1993 година, наменет за подобрување на мобилноста, односно просторното и професионалното движење на работната сила на европскиот пазар на труд.

Целта на EURES е пружање информации, советување и услуги за посредување (job-matching), како за работодавачите така и за лицата кои бараат работа, но и за сите други граѓани на кои може да им допринесе принципот на слободно движење. Во европските прекогранични региони EURES има важна улога во давањето на информации и помош во решавање на сите видови проблеми поврзани со прекугранично заминување на работа.

Во состав на EURES функционираат повеќе од 700 EURES советници, на дневна база во контакт со работодавачи и оние кои бараат вработување низ цела Европа. EURES советниците се тренирани специјалисти со развиено специјализирано познавање на практичните, правните и административните работи поврзани со мобилноста на национално и меѓудржавно ниво, кои работат внатре во јавниот завод за вработување на секоја земја членка и кои пружаат 3 основни вида EURES услуги: информирање, насочување и посредување.

Целта на ваквата EURES мрежа е промовирање на:

- Меѓудржавна, меѓурегионална и меѓугранична размена на слободни работни места;
- Развој на единствен европски пазар на труд, отворен за сите работници од земјите членки на ЕУ;
- Транспарентност и размена на информации за поедини/регионални пазари на труд, услови за живот, образование и сл.;

#### 2.2.4. Финансиски издатоци за активни мерки во Република Хрватска

Средствата за спроведување на мерките за активна политика во надлежност на Хрватскиот Завод за вработување се обезбедени од Државниот буџет, во рамките на финансискиот план. Издвојувањата на средствата за активните мерки во Република Хрватска се движи во рамки на:

Табела.12: Преглед на средства за активни мерки предвидени од Буџетот на Р.Хрватска

Мерки	Буџет на Република Хрватска
Јавни работи и образование на невработени	116.357.900,00
Поддршка за вработување и усовршување: -Субвенции на трговски друштва надвор од јавниот сектор	30.200.000,00
-Субвенции за земјоделците и занаетчиите	25.000.000,00
Акциски план за Ромите	6.000.000,00
<b>Вкупно:</b>	<b>177.557.900,00</b>

Извор: Национален План за поттикнување на вработување 2011-2012

Поаѓајќи од фактот дека Хрватска е веќе дел од семејството на ЕУ, активните политики на пазарот (ALMP), како одговор на економските шокови во повеќето земји на ЈИЕ, играат незначителна улога во олеснувањето на создавање на понудата и побарувачката на работна сила во споредба со ЕУ15. Финансиските издатоци за активните мерки се пониски во Хрватска отколку во другите европски земји, помалку од 0,05 од БДП и многу помалку во споредба со пасивните програми, кои сочинувале 0,32% од БДП во 2006 година (Gligorov et al, 2008). Податоци за издатоците за активна и пасивна мерки во Хрватска се уште не се вклучени во Еуростат статистиката или ОЕЦД статистиката за вработување, што е голема пречка за соодветна компаративна анализа. Вкупната вредност на потрошувачката за сите програми на пазарот на труд, активни и пасивни, е многу ниска, околу 0,4% од БДП, што е значително помалку во однос на останатите земји во ЕУ (WB and UNDP, 2010)



### **2.2.5. Видови активни мерки во Република Хрватска**

Во април 2008 година, Владата на Република Хрватска, го прифаќа Заедничкиот меморандум за приоритетите во политиката на вработување на Република Хрватска (*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Republic of Croatia – JAP*).

Заедничкиот меморандум претставува договорен збир на цели на политиката на вработување, неопходни за унапредување на пазарот на труд и системот на вработување, во подготвувањето за пристапот во ЕУ. Заедничкиот меморандум припремен е во рамките на Предпристапна стратегија на ЕУ за Република Хрватска, а произлегува од соработката на Европската комисија (Општата управа за вработување, социјални прашања и еднакви можности) и Владата на Република Хрватска.

Со усвојувањето на Заедничкиот меморандум за приоритетите во политиката на вработување во Република Хрватска (ЈАП), започна нов циклус на мерките за активација во вработувањето. Најважни предизвици со кои се соочува Република Хрватска се високата стапка на невработеност; ниската стапка на активност; долготрајна невработеност; голема невработеност кај младите; несразмерност помеѓу структурата на вештини на понудената работна сила и структура на вештини на бараната работна сила; постоење на ризик од „флексибилност на маргините,, (сегментација на пазарот на труд); некои национални и етнички малцинства сеуште се соочуваат со потешкотии во образованието и пазарот на труд; со потешкотии се соочуваат и останатите ранливи групи (лицата со хендикеп, бранителите во Граѓанската војна, и сл).

Имајќи ја в предвид ваквата состојба, Министерството за економија, труд и претприемништво, како надлежен орган за координација и спроведување на Заедничкиот меморандум, именува работна група за изработка на план за спроведување на мерките од ЈАП. Работната група изработува Национален план за поттикнување на вработувањето (2009-2010) година.

По истекот на на овој циклус мерки, во Септември 2010 година, Министерството за економија, труд и претприемништво, именува нова работна група за изработка на нацрт Националниот план за поттикнување на вработувањето за период 2011-2012 година.

#### **2.2.5.1. Посредување при вработување**

Од аспект на активности кои што се однесуваат на посредување при вработување, Република Хрватска како таква, освен т.н „основни,, активности и услуги наменети

скоро за сите невработени лица кои се пријавени во Заводот за вработување евидентни скоро во сите земји, не располага со поинакви и по конкретни мерки кои ќе допринесат за поуспешно вклучување на пазарот на труд. Станува збор за активности од т.н основна природа, во однос на првичното информирање, советување и насочување кон една успешна интеграција, кои што се интегрирани во палетата активности именувана како **Подготовка за вработување**, составена од:

- Индивидуално советување;
- Професионален план за вработување;
- Професионално усмерување;
- Запознавање со методите и техниките за активно барање на работа;
- Професионална рехабилитација;

Подготовка за вработување како стручна помош со која се влијае на степенот на вработеност на лицата кои бараат работа, превентивно влијае на ускладување на понудата и побарувачката на пазарот на труд. *Индивидуално советување* како активност која служи како помош во дефинирањето на работниот потенцијал, дефинирање на активности со кои ќе се подобри вработливоста, дефинирање на занимања со најголеми можности за вработување како и дефинирањето на *Професионален план за вработување* кој е обврзувачки договор во пишана форма помеѓу невработеното лице и советникот за вработување и со кој, земјаки ги в предвид стручните, работните и личните можности, се дефинираат сите занимања и работи кои може да ги извршува невработеното лице и во кој се дефинираат активностите кои ќе се спроведуваат во активното барање на работа., се првичните активности со кои се среќаваат сите невработени лица, како прво скалило на патот кон вработувањето. *Професионално усмерување* како една од алатките на политиката за вработување ја усогласува понудата и побарувачката на пазарот на труд, кое вклучува, ништо друго освен, проценка на способностите, вештините и знаењата поради вработување, образование или упатување на професионална рехабилитација, како и учење на „Методите за самопроценка,“ и успешно пишување на биографија. Како надополнување на активностите за посредување при вработување е *Запознавањето со методите и техниките за активно барање на работа*, кое што подразбира планирање на активности за барање на работа, информирање, континуирано следење на огласите, како и унапредување на сопствените вештини и начини за барање на работа. Согледување на сопствените знаења, вештини и квалитети, како и идентифицирање на подрачјата и знаењата кои треба да се унапредат за полесно изнаоѓање на работа

(компјутерски вештини, странски јазици, нови технологии и сл.) се само еден аспект на активностите од ваков тип во Република Хрватска. За да сликата биде комплетна и да се однесува на сите невработени лица, *Професионална рехабилитација* е уште една активност во состав на мерките за посредување на Република Хрватска, која што се однесува на стекнување знаења и вештини потребни за вработување или задржување на вработувањето на лицата со инвалидитет

Она што е евидентно е дека ваквите активности, како и во поголемиот случај на земјите од ЈИЕ, им стојат на располагање на сите невработени лица, кои се во почетниот стадиум на барање на работа, и кои што им нудат помош првенствено од информативен карактер како основа за нивно вработување.

#### **2.2.5.2. Обуки**

Што се однесува до активности кои упатуваат на обуката како активна мерка за вработување, хрватскиот завод за вработување располага со вкупно четири мерки посветени на обуката. Според содржината и опфатеноста со овие активности, Република Хрватска се рангира некаде на средишно место, во споредба со земјите од Југоисточна Европа. Од тој аспект, во легислативната рамка на Република Хрватска евидентни се следниве активности:

- ❖ Образование на невработени;
- ❖ Стручно оспособување за работа без засновување на работен однос;
- ❖ Суфинансирање на образование на нововработените на работни места за кои на пазарот на труд нема квалифицирана работна сила;
- ❖ Суфинансирање на образование на вработени во услови на воведување на нови технологии, повисоки стандарди и промени во производната програма на работодавачите;

**Образовните активности** за невработените во Република Хрватска, во прв ред се организираат поради усогласување на нивните компетенции со моменталните и прогнозираните потреби на пазарот на труд. Хрватскиот завод за вработување, во рамки на различни проекти на ЕУ и во соработка со единиците на локални и регионални самоуправи, спроведува образовни активности таргетирани за одредена категорија на лица. Она што е клучно во активностите за образование на невработени, е фактот дека, во овие активности Хрватска развива широк соектар на различни категории на таргетни лица на кои им стојат на располагање активностите за обуки. Од

тој аспект, освен намената за млади невработени лица до 29 години без работно искуство и долгорочно невработените лица со инвалидитет, Република Хрватска во склоп на овие активности посветува внимание на ранливите категории предизвикани од воената состојба, како што се невработените хрватски бранители, деца и сопружници на погинати и исчезнати хрватски бранители, азиланти како и родители на деца со посебни потреби, родители на деца оболени од малигни заболувања и жртвите на семејно насилство. Покрај нив, како лица кои ја уживаат оваа активност се и лечените зависници, жртвите на трговијата со луѓе, млади лица кои се излезени од системот на социјална заштита на домовите за деца, лица кои ја отлужиле затворската казна и останатите невработени лица.

Како надополнување на мерките за обука во Република Хрватска се појавува активноста за **Стручно оспособување за работа без засновување на работен однос која** е составен дел на Националниот план за поттикнување на вработувањето 2011-2012 година и е содржана во Програмата за економско зајакнување на Владата на Република Хрватска, преку делот за Динамизирање на пазарот на труд преку воведување на системот на волонтирање, работна пракса и приправништво, со што младите ќе се стекнат со првото работно искуство. Станува збор за лица со висока и виша стручна спрема, кои мораат да имаат работно искуство, и кои според посебен пропис треба да полагаат стручен испит, или пак лица од средна стручна спрема или од занаетчиски училишта, кои што треба да полагаат мајсторски испит. Самиот назив на мерката укажува на содржината на активноста и структурата на лицата на кои се однесува, и од тука произлегува дека се работи за мерка која резултира само со еден вид на стажирање, како дел од процесот на вработување, и тоа првенствено за млади невработени лица до 29 години без работно искуство со високо или средно образование.

Еден малку поинаков аспект на мерката за обуки во Република Хрватска претставува активноста за **Суфинансирање на образование на нововработените на работни места за кои на пазарот на труд нема квалифицирана работна сила** и активноста за **Суфинансирање на образование на вработени во услови на воведување на нови технологии, повисоки стандарди и промени во производната програма на работодавачите**. Станува збор за малку поразлична активност во однос на претходните, каде што се работи за образување на долгорочно невработените за професии и работни места кои се дефицитарни на пазарот на труд и кои Заводот за

вработување неможе да одговори и да ја обезбеди потребната квалифицирана работна сила од редовната популација и задржување на работните места на долготрајно вработените лица, во случај кога работодавачот воведува нова и пософистицирана технологија која бара нови вештини и стручни познавања кои што не ги поседуваат работниците, и со тоа се стекнуваат со ризик за губење на работното место, но и кои воедно значат и директно вработување и интеграција на пазарот на труд.

### 2.2.5.3. Мерки за директно вработување

Кога станува збор за активности кои што се класифицирани во мерки кои што значат директно вработување, Република Хрватска на невработените лица им нуди голем „избор“, на активности кои што ќе им го обезбеди статусот на вработени. Хрватскиот Завод за вработување има подготвено низа активности со оваа намена, имплементирани како *мерки за поддршка на вработување* и тоа:

- ❖ Суфинансирање на вработување на млади лица без работно искуство;
- ❖ Суфинансирање на вработување на долготрајно невработени лица;
- ❖ Суфинансирање на вработување на лица постари од 50 години;
- ❖ Суфинансирање на вработување на лица со инвалидитет;
- ❖ Суфинансирање на вработување на посебни групи на невработени лица;
- ❖ Суфинансирање на самовработување на невработени лица;
- ❖ Суфинансирање на вработување на невработени лица на поделено работно место(две лица на едно работно место);
- ❖ Суфинансирање на вработување на работниците на замена;
- ❖ Јавни работи;
- ❖ Поддршка за зачувување на работни места;

Она што е евидентно е дека со активностите од типот на суфинансирање на вработувањата во Република Хрватска се опфатени и покриени скоро сите категории на невработени лица, поаѓајќи од млади невработени лица, долготрајно невработени лица, лицата со инвалидитет, постари невработени лица па се до посебни групи на невработени кои Република Хрватска несомнено ги експонира, меѓу кои се хрватските бранители, децата и брачните партнери на погинатите и исчезнатите хрватски бранители, родители со 4 и повеќе малолетни деца, родители на деца со посебни потреби, родители на деца заболени од малигни заболувања, самохрани родители, жртвите на семејно насилство, лечени зависници, жртвите на трговија со луѓе,

азиланти, младите кои се излезени од системот на социјална заштита на домовите за деца како и повратниците од отслужувањето на затворска казна. Што се однесува до структурата и содржината на овие активности во Република Хрватска, може да се констатира дека висината на суфинансирањето е различна и варира за секоја категорија посебно, а времетраењето на суфинансирањето се движи од временски период од 8 до 12 месеци, што е релативно помало, за разлика од останатите земји од Југоисточна Европа.

Слично како и, скоро во сите земји од Југоисточна Европа, и во Хрватска во рамките на овие активности кои се сведуваат на директни вработувања се евидентира активност за **Суфинансирање на самовработување на невработени лица**, наменети за сите невработени лица, без оглед на работно искуство, стажот и степенот на образование, кои излезот од невработеноста го пронаоѓаат во самовработувањето. Но она што е новитет и различност од аспект на овие активности во Република Хрватска претставува **Суфинансирањето на вработување на невработени лица кои се наоѓаат на поделено работно место (две лица на едно работно место)**. Активност во прв ред се однесува за долгорочно невработените лица, каде што со условување на работодавецот за вработување со полно работно време на две лица кои делат едно работно место, може да ја уживаат оваа подршка за вработување. Како надополнување на ваквиот тренд, карактеристичен само за Република Хрватска, е **Суфинансирањето на вработување на работниците на замена**, со помош на која се осигурува работната сила на испразнетите работните места на работниците кои се на образование/усовршување, а на работниците на замена овозможува повторно вработување и стекнување на дополнителни знаења и вештини. И суфинансирањето на вработувањето на овие категории на лица е во времетраење од најмногу 12 месеци и наменети за категоријата долготрајно невработени лица.

**Јавните работи** како дел од мерките за директни вработување, иако малку видоизменети, не изостануваат и во легислативата на Република Хрватска. Станува збор за двојна природа на активност за јавни работи, содржана во **Финансирање на вработување на невработени лица во јавните работи**, каде што иницијаторот и изведувачот на програмата треба да ги осигураат материјалните средства за работа и **Суфинансирање на вработување на невработени лица во јавните работи**, каде што

иницијаторот и изведувачот на програмата треба да ги осигура, освен материјалните средства за работа и 15% односно 25% од средствата за плата на работниците.

### **2.2.6. Заклучок**

Република Хрватска како втора земја која скоро го изоди патот кон семејството на ЕУ, е уште еден пример за себе, кој што од аспект на активацијата во полето на вработувањето, нуди посебна слика карактеристична само за неа. Од аспект на фактот дека Република Хрватска е земја со стапка на невработеност веднаш зад Словенија и дека Република Хрватска е земја кој што веќе од 2014 години е дел од големото семејство на ЕУ, што индиректно значи дека се стреми кон тенденцијата на исполнување на неколку аспекти кои се дел од агендата на ЕУ, содржана во Лисабонската стратегија, а кои упатуваат на растот на работни места. Привлекувањето и задржувањето на што повеќе луѓе во вработување како и зголемување на вложувањата во човечкиот капитал, низ образование и вештини, се едни од активностите кои упатуваат на активацијата и интеграцијата на пазарот на труд и за кои се залага ЕУ.

Имајќи ја в предвид анализираната состојба, може да се заклучи дека Република Хрватска е земја која што ја претендира политиката за директните вработувања, поткрепено со фактот дека, од вкупните активности кои што се однесуваат на директните вработувања, во Република Хрватска се евидентирани дури 21,7%. Поаѓајќи од таквата ситуација, вниманието и подршката кон останатите активности во Република Хрватска е релативно помала и изнесува дури 15,4% во областа на обуките и 12% во полето на посредувањето при вработување. Од тој аспект, Република Хрватска, во однос на уживањето и расположливоста на активностите кои се однесуваат на активацијата, е далеку зад Република Словенија која се докажа како водич во регионот на ЈИЕ, па дури и зад Република Србија, со сиклучок на активностите за директни вработувања.

## **2.3. РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

Високата невработеност е еден од најголемите економски и социјален проблем со кој се сеочува Р.Србија, кој настана како резултат на падот на производството и се поголемите структурни диспропорции во економијата. Постоечките економски проблеми, како што се структурната неусогласеност, неконкурентното производство, недоработен економски систем, придружени се со проблемот на зголемување на сиромаштијата, падот на бројот на невработени лица, зголемување на бројот на старите, болните и издржуваните лица, избеглиците, така што решавањето на социјалните проблеми е тесно поврзано со решавањето на проблемот на невработеноста.

Голем предизвик и посебен проблем за Р.Србија представуваат и се поголемиот број на вишокот на работници и корисниците на парични надоместооци. Работно-правниот статус и вработувањето на категориите на невработени лица во Р.Србија се решавале на различни начини и со примена на различни мерки на активна политика на вработување. Вложување на отпремнината во ново вработување или самовработување е една од мерките употребувани во претходниот период. Освен неа, евидентна е и финасиската помош на државата во решавањето на вишокот на работници во претпријатија кои го започнале процесот на рационализација и реструктурирање како подготовка за приватизација.

### **2.3.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Република Србија**

Во периодот до 2008 година, остварениот економски раст и макроекономската стабилност имаат позитивно влијание на пазарот на трудот во РС, меѓутоа, проблемите во областа на вработувањето и понатаму постојат. Остварениот економски раст претежно резултира како последица на значајни странски инвестиции, а посебно на приватизацијата на државните и општествените претријатија. Таквиот раст и развој не обезбедува доволно економска активност која генерира нови работни места.

Општите карактеристики на пазарот на труд во Р.Србија до 2009 година остануваат непроменети во однос на претходниот период. Неусогласеноста на понудата и побарувачката на работната сила, големото учество на долгорочно невработените, неповолна старосна и квалификациска структура на невработени, висока стапка на невработени млади лица, голема разлика помеѓу регионалните пазари на труд и



ниската мобилност на работната сила, голем број на невработени лица од категоријата тешко вработливи како и голем број ангажирани во т.н сива економија, се главните предизвици кои ја отсликаа Р.Србија.

Табела.13: Движење на општите стапки на вработеност и невработеност во Р.Србија

Година	2008	2009	2010
Стапка на вработеност (15-64 год.)	53,30%	50,00%	47,1%
Стапка на невработеност (15-64год.)	14,70%	17,40%	20.0%

Извор: Републички завод за статистика, АРС 2010

Стапката на невработеност кај населението во работната возраст (15-64) во 2010 година бележи пораст од 2,7% во споредба со претходната година и достигна стапка од 20,1% невработени лица кои што се во еког на својата работоспособност. Вкупната стапка на невработеност бележи пораст од 9,7% или 55.000 споредбено со 2009 година, а со тоа е зголемен и бројот на невработените лица во евиденцијата за 5,8% или околу 45.000 лица.<sup>31</sup> Паралено со тоа, стапката на партиципација на лицата во работната возраст бележи пад од 1,4%, од 60,5% во 2009 година на 59,1% во 2010 година. Меѓутоа она што е евидентно и што претставува позитивен аспект во Р.Србија е фактот дека сите лица кои биле вработени но останале без работа преминале во категоријата невработени, а не во категоријата на неактивни лица, т.ш намалувањето на бројот на активното население во работна возраст се должи на излезот на овие лица од работната возраст и влегување во категоријата 65+.

Старосната структура на невработените лица во Р.Србија во последниве години укажува на трендот во кој што најголемо учество имаат невработените лица од 25-34 години со дури 29,6%, како и невработени лица од 35-44 години со 21,3%. Меѓутоа, од аспект на трендот на стапката на невработеност кај старосните групи, во Република Србија е евидентен позитивен тренд на намалување на стапката на невработеност кај младите лица од категоријата (15-34), особено кај најмладите (15-24) од 25% во 2008 на 19.6% во 2010г. За останатитет категории, во Република Србија е забележан, првин тренд на зголемување на стапката на невработеност во 2009г. но и намалување на истата во 2010г. Најголем пораст на стапката на невработеност од 3.8% бележат

<sup>31</sup> Податоци од АРС, април 2010 година

невработените лица од (35-44) или од 18.0% на 21.8% за разлика од 2009 година.<sup>32</sup> Освен тоа, пораст на стапката на невработеност се евидентира и кај старите лица 55-64 години, каде што бројот на невработени од оваа старосна група се зголемува за 1,6%, а согласно тоа се намалува стапката на вработеност за 2,3% поточно од 35% на 32,6% во 2010 година.

Табела.14: Старосна структура на невработени лица според АРС

Старосна група	2008г.	2009г.	2010г.
15-24 години	25,0%	20,9%	19,6%
25-34	30,0%	27,5%	29,6%
35-44	18,0%	21,8%	21,3%
45-54	19,6%	20,9%	20,5%
55-64	7,4%	9,0%	8,9%
65 +	0,0%	0,1%	0,1%

Извор: Анкета за работна сила, 2010

Долгорочната невработеност е само уште еден аспект во проблемот со невработеноста во Р.Србија. Учеството на долгорочно невработените (преку 12 месеци) бележи пораст од 2% и изнесува 13,4%. Од вкупен број на невработени лица, повеќе од 12 месеци на вработување чекаат 66,7%, што во поголем број случаи резултира со губење на мотивацијата, знаењето и можностите за вработување.

Табела.15: Структура на невработени лица според должина на барање на работа-АРС

Должина на барање работа	2008г.	2009г.	2010г.
До 12 месеци	29,4%	34,5%	33,3%
Повеќе од 12 месеци	70,6%	65,5%	66,7%

Извор: Анкета за работна сила, 2010

Посебно чувствителна група на пазарот на трудот во Р.Србија претставуваат невработените лица од ромската националност. Карактеризирани со висока стапка на

<sup>32</sup> Податоци од АРС, април 2010 година

невработеност од 28% и ниска стапка на партиципација и вработеност, ги вкрстуваат во евидентно лоша положба во однос на вкупната популација. Посебен проблем на пазарот на труд во РС претставува големиот број на вишокот на вработени. Работно-правниот статус и вработување на оваа категорија невработени во РС се регулираше на различни начини и со примена на различни мерки на активна политика на вработување.

### **2.3.2. Легислативна рамка на активните мерки во Република Србија**

#### *❖ Закони:*

- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност („Сл.гласник РС,, бр.36/2009 год.)
- Закон за професионална рехабилитација и вработување на лицата со инвалидитет („Сл.гласник РС,, бр.36/2009 од 15.5.2009 год.)

#### *❖ Стратегии:*

- Национална стратегија за вработување 2005-2010;
- Стратегија за кариерно водење и советување во Република Србија („Службен весник РС,, бр.16/2010);

#### *❖ Планови:*

- Национален акционен план за вработување-2011 година;
- Акционен план за вработување на млади;
- Акционен план за вработување на Роми;

#### *❖ Правилници:*

- Правилник за критериумите и начинот на спроведување на мерките за активна политика на вработување („Сл.гласник РС,, бр.7/2010);
- Правилник за начинот и постапката за пресметка и плаќање на доприносите за социјално осигурување за невработените лица постари од 45 години, односно 50 години („Сл.гласник РС,, бр.99/04, 33/05 и 72/06);
- Правилник за начинот и постапката за пресметка и плаќање на доприносите за социјално осигурување за невработените лица помлади од 30 години („Сл.гласник РС,, бр.72/06);
- Правилник за начинот и постапката за пресметка и плаќање на доприносите за социјално осигурување за лицата со инвалидитет („Сл.гласник РС,, бр.72/06)

#### *❖ Одлуки:*

- Одлука за утврдување на програмата за решавање на вишокот вработени во процесот на рационализација, реструктурирање и подготовка за приватизација („Сл.гласник РС,, бр.64/05 и 89/06);

### **2.3.3. Институционална рамка на активните политики во Република Србија**

Активната политика за вработување представува систем на планови, програми и мерки насочени кон зголемување на вработеноста и намалување на невработеноста. Плановите, програмите и мерките на активната политика на вработување во Р.Србија, во согласност со утврдените надлежности, првенствено се реализираат низ Програмата за работа на Национална служба за вработување на РС.

Со цел за утврдувањето на работата на НСЗ и следењето на ефикасноста од спроведувањето на мерките на активна политика на вработување, Министерството за економија и регионален развој и Националната служба за вработување на Република Србија, потпишуваат Договор за работата на НСЗ за 2011 година. Условите за вклучувањето на невработените во мерките на активна политика на вработување ги уредува Министерот надлежен за работите околу вработувањето. Мерките за активната политика, Националната служба за вработување на РС може да ги спроведува и по пат на проектни активности кои се реализираат во соработка со домашни и меѓународни организации и институции.

### **2.3.4. Финансиски издатоци за активните мерки во Република Србија**

Финансирањето на активните политики за вработување во РС се врши од средствата на Буџетот на РС, Буџетот на територијалните автономии и Буџетот на локалните самоуправи, средствата од подароците, донациите, кредитите како и од средствата од доприносите во случај на невработеност и други извори. За суфинансирањето на програмите и мерките за активна политика на вработување во 2011 година, во Р.Србија ќе биде обезбедено 5% од средствата на Републичкиот Буџет. Средствата за мерките на активната политика на вработување се распоредуваат по организациските единици на Националната служба за вработување-филијалите, во зависност од степенот на развиеност на градовите и општините и условите за вработување на тешко вработливите категории, во согласност со акциониот план за вработување.

Табела.16 : Преглед на средства за АЕП предвидени од Буџетот на Република Србија

2010 година			
Мерки	Средства од Буџет на РС		Средства од Буџет на лок.самоуправи
	(Предвидени)	(Исплатени)	
Програма за приправници	27.408.474,50	3.450.834,22	8.428.934,76
Обуки	4.795.900,00	/	/
Субвенции за самовработување	25.000.000,00	19.240.000,00	13.715.000,00
Субвенции за отварање на нови работни места	11.410.000,00	4.250.000,00	8.975.000,00
<b>Вкупно:</b>	<b>68.614.374,67</b>	<b>26.940.834,22</b>	<b>31.118.934,76</b>

Извор:Извештај за работа на НСЗ за 2010 година

Од аспект на издвојувањата на средствата за активација како дел од БДП на Република Србија, се работи за тренд на благо и континуирано зголемување на овие издатоци. Како потврда на тоа е податокот за издвојување на овие средства во големина од 0,09% од БДП за 2007 година, преку 0,12% од БДП во 2008 година па се до 0,13% од БДП во 2009 година. Иако ови издатоци се многу помали во споредба со поразвиените држави, доволен е податокот за едно континуирано зголемување на овие средства како дел од БДП на Република Србија.

Табела.17: Средства за активни мерки како дел од БДП на Република Србија

Издвоени средства од БДП	2008	2009	2010	2011
%	0.11	0.12	0.12	0.17

Извор: Contemporary Active Labor Market policies in Serbia, Jovan Zubovic

### **2.3.5. Видови активни мерки во Република Србија**

Првата Национална стратегија за вработување во Р.Србија се донесува за период од 2005-2010 година. Како дел од стратегијата за вработување се појавуваат: *Поддршка во барањето работа, Превенција на долгорочната невработеност и Зголемување на активноста на работната сила*. Суштината на овој дел од стратегијата за вработување е настојувањето, преку делувањето на понудата на труд да се убрзаат тековите на пазарот на труд и со тоа да се зголемат економскиот раст, вработеноста и активноста на населението во работна возраст. Преку минимизирање на учеството на пасивната политика, во прв ред надоместокот за невработеност и отпремнината, и преку активна поддршка во барањето на работа и обезбедување на можности за ново вработување на сите невработени и обесхрабрените неактивни лица, а посебно на оние кои се во посебно тешка положба на пазарот на труд, да развијат низа на привлечни работни алтернативи кои ќе им стојат на располагање на навработените лица. Станува збор за 3 основни групи на активна политика: *а) Помош во барање работа и советување, б) Креирање на работни места, в) Обука и преквалификација*. Ваквата трансформација на мерките од пасивни во активни представува голем предизвик и потенцијал на Владата и Националната служба за вработување на Р.Србија со оглед на можноста за нивно пренасочување од финансиски средства наменети за надоместоци и отпремнини кон нивно продуктивно активирање.

Освен тоа, влијанието на меѓународните економски „гиганти,, кои што се дел од севкупната политика на Република Србија, си го прават своето. Делувањето на Светската Банка како транснационален актер, остава свој печат и во социјалниот домен, истакнувајќи го како еден од приоритетните и во Република Србија. Одобравањето на новата Стратегија за партнерство на Србија за период 2012-2015 година со која се подржуваат реформските процеси во насока на зајакнување на конкурентноста и зголемување на ефикасноста во социјалниот сектор е само потврда на влијанието на Светската Банка во насока на акцентирањето на активните мерки и активацијата воопшто. Таквиот став и не не изненадува имајќи в предвид дека целокупната помош се однесува на поддршка на Република Србија во процесот на пристапување кон ЕУ.

Основен инструмент за спроведување на мерките на активна политика на вработување во Република Србија е Националниот акциски план за вработување за 2011 година, во

кој што се утврдени целите и приоритетите на политиката за вработување, како и мерките и активностите за спроведување на истите. Станува збор за 5 типа на мерки кои што се имплементирани во НАПЗ, а кои што се однесуваат на активната политика за вработување.

Националната служба за вработување на Република Србија, како надлежен и одговорен субјект во процесот на имплементација на НАПЗ, ги спроведува следниве активности, предвидени и имплементирани во активните мерки и програми :

### **2.3.5.1. Посредување при вработување**

Од аспект на активностите кои што се однесуваат на посредување при вработување, многу важен документ претставува Стратегијата за кариерно водење и советување во Република Србија („Службен весник РС„ бр.16/2010), која што на 4 Март 2010 година ја усвои Владата на Република Србија по предлог на Министерството за млади и спорт. Акциониот план на Стратегијата се однесу и содржи 4 специфични цели, претставени преку:

- Воспоставување на систем на кариерно водење и советување;
- Развој на систем за кариерно водење и советување во образование;
- Развој на систем на кариерно водење и советување во вработување;
- Континуирано промовирање на кариерно водење и советување;

Поаѓајќи од таквата основа, која го истакнува значењето и се залага за едно високо ниво во областа на посредувањето и вработувањето воопшто, Република Србија развива систем на мерки кои што упатуваат токму на посредувањето при вработувањето како важен сегмент во политиката на вработување. Имено, се работи за повеќе активности содржани во:

- ❖ Центар за информирање и професионално советување (ЦИПС);
- ❖ Професионално советување (Советување околу планирањето на кариерата);
- ❖ Професионална рехабилитација;
- ❖ Проценка на работни способности и советување кај психолог;
- ❖ Саеми за професионално советување;
- ❖ Работни центри при НСЗ;
- ❖ Информирање во Работни центри при НСЗ;
- ❖ Саеми за вработување;

- ❖ Активности наменети за вишок на работници;
- ❖ Програма за решавање на вишокот работници;

**Центар за информирање и професионално советување (ЦИПС)** како дел од Националната служба за вработување на РС е само еден сегмент од информациски карактер, насочен кон обезбедување на поголема вработеност и олеснување на пристапот кон вработување, обезбедувајќи поголем проток на информации околу изборот на професии, работата и образованието, совети од страна на психолози и запознавање со активностите кои им стојат на располагање на невработените лица. Иако навидум ваквиот сегмент е не толку значаен и премногу општ и неконкретен, сепак е важен првичен чекор, кој се состои од изготвување на Индивидуален план за вработување составен од мерките кои треба да се превземат за вработување на невработените лица и кој понатаму претставува основа за финансирање и надоврзување на мерките за активна политика на вработување кон невработените. Како следен чекор се јавува **Професионалното советување**, која слично како и претходната активност, во прв ред е насочена кон пружање на информации и совети околу перспективите на вработувањето, како и потребните знаења, вештини и способности. Ваквите активности им се достапни на сите невработени лица како еден „вовед„ во процесот на вработување. Не многу поинаква активност е и **Професионална рехабилитација**, која на сличен начин ја обавува функцијата на стекнување и унапредување на компетенции во однос на пазарот на труд, но овој пат наменета за лицата со инвалидитет, се со цел за постигнување на максимални физички, општествени, емоционални, образовни и работни можности во границите на постоечките ограничувања. Имајќи ја в предвид ваквата состојба, може да заклучиме дека професионалното насочување, професионалното информирање, професионално советување како и работно оспособување се клучните аспекти опфатени во мерките за посредување, не само во Република Србија туку и во останатите земји од ЈИЕ.

**Проценка на работни способности и советување кај психолог** е само надополнување на претходните активности за посредување при вработување во Република Србија, наменета во прв ред за лицата со пречки во развојот, со кој се утврдува *факторот* за отежнатото вработување (ФОЗ), се разбира доколку постои, и со оглед на тоа се врши посредување од аспект на вклучување во одредени програми и активности, земајќи ги в предвид оценките за ограничувањата.



**Саемите за професионално советување** се едни од поретките активности, кои не се типични и за останатите земји од ЈИЕ. Станува збор за една поопшта и превентивна активност, содржана во информирање за расположливите училишта и факултети на кои можат да се запишат и кои знаења и вештини ќе се стекнат со нив, каде што советниците од Националната служба за вработување на РС ги укажуваат можностите за вработување во поедините области.

**Работни центри при НСЗ и Информирање во Работни центри при НСЗ** се уште еден сегмент од активности кои се однесуваат на типот посредување при вработување во Република Србија. И таа, како и претходните активности акцент става на помош од информациски тип од областа на развој на предприемништв, за можностите од ослободување од плаќање на допринеси, согласно членот 45 од Законот за социјално осигурување, за менторинг и специјалистички обуки, од областа на решавање на вишокот на работници и сл. Активноста содржана во **Саеми за вработување**, слична на активноста во Република Словенија, претставува модерен и успешен облик на посредување при вработување и поврзување на работодавачите и кандидатите за вработување во Република Србија. Како таков облик на поддршка и поттикнување на вработувањето, допринесуваат за прав избор на работници и промовирање на компанијата на најдобар начин, каде што таргет групата е составен од конкретни потреби и барања на одделни компании, овозможувајќи им директен контакт со поголем број на работодавачи кои имаат потреба од за вработување на кадар од нивната област.

Уште една активност од областа на посредувањето при вработување во Република Србија, но овој пат наменета за ранливата група на невработени именувана како вишок работници, се **Активностите наменети за вишок на работници**. Она што е интересно во оваа активност е дека, освен стручната помош која им се нуди во постапката за решавање на вишокот работници како на невработените така и на работодавачите, работодавачите се тие кои, поради технолошки, економски или организациони промени ќе утврдат дека во рамки на 30 или 90 дека ќе дојде до престанок на потребата за работа на вработените на неопределено време, имаат обврска да изготват *Програма за решавање на вишокот работници*, која е во зависност од бројот на вработените во претпријатието и од бројот на лицата кои се прогласуваат за вишок работници.

### 2.3.5.2. Обуки

Што се однесува до обуките како составен дел од активните мерки за вработување, Република Србија нуди избор на неколку активности, наменети токму за стекнување на дополнителни знаења и вештини кои ќе им го олеснат патот до вработување на невработените лица. Како сегмент на политиката за вработување, активностите од типот обуки, според обемот и содржината се рангираат на второто место, кое што според своето значење им го придава Република Србија. Станува збор за активности содржани првенствено во :

- ❖ Дополнително образование и обука;
- ❖ Клубови за активно барање на работа;
- ❖ Работилници;
- ❖ Преквалификација и доквалификација;
- ❖ Виртуелни претпријатија;
- ❖ Обука за започнување на сопствена работа(бизнис);
- ❖ Мониторинг програма и специјалистички обуки

Обуките претставуваат дел од мерката за *Дополнително образование и обука*, со цел за поголема можност за вработување и стекнување на дополнителни знаења и вештини потребни за извршување на конкретна професија. Како дел од оваа мерка, обуките можат да бидат засновани на потребите на пазарот на труд и потребите на работодавачите, обезбедувајќи стручна подготовка соодветна и потребна за одредено вработување. Како бесплатни програми за едукација, Националната служба за вработување на Република Србија нуди различни видови на обуки за вработување, обуки во образовните центри на НСЗ како и обуки на работно место со финансиска поддршка од страна на НСЗ, расположливи и за невработените лица и за работодавачите. Како дел од активноста кој ја овозможуваат обуките, НСЗ обезбедува **Клубови за активно барање на работа** за подготовка на невработените лица на најдобар начин да одговорат на барањата на работодавачите, запознавајќи се со основните вештини за успешна комуникација, усвојувајќи ја основата на работната комуникација, увидувајќи го значењето на тимската работа, посветеноста на работата и лојалноста, правејќи ги *информирани, активни и сигурни во себе.*

**Работилниците** како составен дел на мерката за дополнително образование и обука е клучна во обезбедувањето на обука за активно барање на работа-АТП 1 - *Работата не*

се чека, работата се бара, насочена кон прав начин на барање на работа, постанување на сериозна конкуренција, искористување на сопствените потенцијали и наоѓање на работа за сите категории на невработени лица и *Тренинг на самоефикасноста-АТП 2*, наменета за долгорочно невработените лица (невработени лица подолго од 2 години) и тешко вработливите лица (поради нивната возраст, побарувачката на пазарот на труд и сл.).

**Преквалификација и доквалификација** се само уште една активност категоризирана во мерките за обука и стекнување на знаења и вештини кои се бараат на пазарот на труд, насочена кон намалување на невработеноста и нејзино претопување во вработеност. Од аспект на категоријата на лица на која што се однесува, може да заклучиме дека се однесува на лицата кои се соочуваат со неможност за наоѓање на работа според стручноста која ја поседуваат или пак лица кои го прекинале образованието и немаат стручни квалификации, кои што со стекнувањето на дополнителни виши квалификации или промената на професијата, лицата ќе ја зголемат можноста и шансите за вработување.

Она што е индивидуално и не е евидентирано и забележано во другите земји на ЈИЕ,и кое што ја разликува Република Србија од останатите е активноста за **Виртуелни претпријатија**, како дел од активностите за обука, наменета за невработените лица кои имаат теориски познавања од економската или административната област, меѓутоа имаат недостаток од практичното искуство и вештини. Програмите за виртуелни претпријатија помагаат на лицата да ја применат теоријата во пракса и да се стекнат со практични вештини кои ги бараат работодавачите.

Во рамките на едукативни услуги кои што ги овозможуваат Работните центри при НСЗ е веќе познатата и прилично употребуваната и во останатите земји, **Обука за започнување на сопствена работа(бизнис)** како „Пат до успешен предприемач „ која е основна и задолжителна за уживањето на субвенционираното самовработување. Како надополнување на активностите за обука за започнување сопствен бизнис и субвенционираното самовработување, Република Србија развива **Мониторинг програма и специјалистички обуки** за надминување на проблемите во првата година на работење, и стекнување на посебни знаења и вештини кои се неопходни за успешно работење, посебно од областа на правната регулатива, менаџментот, работната комуникација, даноци и допринеси, маркетинг и сл.

### 2.3.5.3. Директни мерки за вработување

Кога станува збор за активностите кои се однесуваат на мерките кои директно имплицираат вработување, Република Србија е земја која што им придава најголемо значење во однос на останатите активности. Оснонувајќи се на фактот дека активностите од овој тип се клучни и најефективни во однос на активацијата во полето на вработувањето, Република Србија располага и нуди широк дијапазон на активности кои што се однесуваат токму на ваквиот начин на справување со невработеноста. Во својата легислативна рамка располага со следниве активности:

- ❖ Доделување на субвенции:
  - Субвенции за невработени лица:
    - Субвенции за самовработување;
    - Исплата на еднократен паричен надоместок за самовработување;
    - Исплата на еднократно поттикнување за вработување на корисници на парични надоместоци;
  - Субвенции за работодавачи:
    - Субвенција за отворање на нови работни места;
    - Ослободување од плаќање на доприноси, согласно членот 45 од Законот за доприноси за социјално осигурување;
- ❖ Јавни работи;
- ❖ Програма за приправници:
  - За работодавачи - Дајте на младите „ Прва можност,,
  - За приправници - Искористете ја својата „ Прва можност,,

Она што е карактеристично за овој тип на активности, како во Република Србија така и во останатите земји на ЈИЕ, е дека се работи во прв ред на финансиски стимуланси за вработување на одредена категорија на лица. Доделувањето на субвенции уште еднаш се покажува како една од водечките активности применувани во политиката на вработување. Разликата е ни повеќе ни помалку во категоријата за која што се однесуваат, во времетраењето и во висината за субвенциите за вработувањето. Од тој аспект, Република Србија се има одлучено за **Субвенции и за невработените и за работодавачите**. Интересен податок е дека Република Србија нуди поширок спектар на субвенции наменети за невработените, што значи го фаворизира принципот на самовработување на невработените во однос на субвенционирано вработување кај

работодавачите. Од тој аспект, евидентни се активностите за *Субвенции за самовработување*, кои се реализираат во форма на еднократен паричен износ од 160.000 динари, за започнување на сопствена работа(бизнис) за невработените лица кои имаат завршено инструкторна обука за самовработување, за временски период од најмалку една година, како и *Исплата на еднократен паричен надоместок за самовработување* за временски период, од најмалку за колку што е исплатен паричниот надоместок.

Интересна и специфична активност вцврстена во субвенции за невработени е *Исплата на еднократно поттикнување за вработување на корисници на парични надоместоци*, која што вклучува исплата на 30% од вкупниот износ на паричниот надоместок кој што го примаат корисниците, без допринеси за социјално осигурување, која ќе им биде исплатена за преостанатото време до истекот на правото за паричен надоместок, во случај кога корисникот на паричен надоместок заснова работен однос на неопределено време.

Како што веќе споменавме, вториот сегмент се однесува на **Субвенции за работодавачите**. Се работи за две активности олицетворени во: *Субвенција за отворање на нови работни места*, која што се реализира во форма на еднократен паричен надоместок со висина во зависност од група на општината во која припаѓа и за вработување на неопределено и со полно работно време, со времетраење од најмалку 24 месеци од потпишувањето на Договорот и *Ослободување од плаќање на допринеси, согласно членот 45 од Законот за допринеси за социјално осигурување*, за вработување на лица кои припаѓаат на посебни категории на невработени лица како што се постари невработени корисници на парични надоместоци, приправници до 30 години корисници на парични надоместоци, млади невработени до 30 години како и лицата со инвалидитет, и со тоа имаат олеснувања во однос на плаќањето на допринеси за тие лица. Правото на ослободување варира од 80%-100% во зависност од категоријата на лица и од времетраењето на вработувањето кое се движи од 2-3 години.

**Јавни работи** е активност евидентна и во Република Србија како една од мерките за директно вработување која што се организира и спроведува во социјални, хуманитарни, културни и други дејности за одржување и обновување на јавната инфраструктура како и за одржување и заштита на животната средина и природата.. И во однос на оваа активност спецификите се однесуваат на таргетната група, во овој

случај се работи за сите невработени лица, како и на типот на вработување кое претежно е вработување на определено време додека трае извршувањето на јавните работи.

Во овој дел од активностите за кои значат директно вработување, во Република Србија е вбројана и **Програмата за приправници**, која по својата структура е од двојна природа и која се однесува на: Приправници - *Искористете ја својата „ Прва можност „* за стекнување на неопходното работно искуство во струката, полагање на стручен испит за влез во одредена професија или добра пракса во компанијата, и Работодавачи - *Дајте на младите „ Прва можност „* каде што работодавачите од приватниот сектор имаат можност да остварат финансиска поддршка. И во двата случаи на програмата за приправници имплицираат вработување на определено работно време во траење од 6 до 12 месеци и со исплата на нето плата од 16 000-20 000 динари во зависност од степенот на образование.

### **2.3.6. Заклучок**

Република Србија е уште една земја од регионот на ЈИЕ, која сама по себе нуди поинаква слика за активности кои се предмет на оваа анализа. Имајќи ја в предвид состојбата како земја апликант во процесот на интеграцијата на ЕУ и која, покрај повисоката стапка на невработеност во однос на Хрватска и Словенија, Република Србија е земја која работи на овој план и која има развиен систем на активности од ваков тип. Освен тоа, влијанието на нео-либералните политики и Светската Банка се само уште една потврда за примената на овој тип на политика во Република Србија со кој се акцентира активацијата и активните мерки за сметка на досегашните парични трансфери. Отворената соработка и помош од Светската Банка која што продолжува и во наредните четири години во Република Србија ја оправдува насоченоста и мотивираноста кон принципот на активација во Србија, која и покрај останатите околности, станува еден од водечките принципи на севкупната политика. Преку новата Стратегија за партнерство 2012-2015 година, Светска Банка, во насока на поддршка на напорите на Р.Србија кон пристапување во ЕУ, ги поддржува реформските процеси во Србија и тоа во две области: зајакнување на конкуретноста и зголемување на ефикасноста во социјалните сектори.

Во однос, на категориите на активностите за активација, Република Србија е земја во која што, скоро подеднакво, се фаворизираат и доминираат активностите наменети за

посредување при вработување и активностите за директни вработувања. Високиот процент на активностите, со скоро 27% од вкупниот број на активности од типот на обуки и 20% од активностите за посредување при вработување, се само потврда за рангирањето на Република Србија како втора, веднаш зад Република Словенија. Малку поинаква е состојбата со активностите кои значат директни вработувања, кои што иако се едни од најмногу бројните во Република Србија, во однос на бројноста во останатите земји на ЈИЕ изнесуваат 19,6% од вкупните активности од овој тип и ја сместуваат Република Србија на третото место, во овој и само во овој случај зад Република Хрватска.

Генерално, како резултат на бројноста и застапеноста на активностите за активација, Република Србија се издигнува некаде на второ место, веднаш зад Република Словенија, со сиклучок на активностите за директни вработувања, кои за малку ја рангираат зад Република Хрватска. Што се однеува до издатоците кои се предвидени и издвоени за активностите од овој тип, Република Србија издвојува најмал процент како дел од БДП, за разлика од Р.Словенија која без сомнение е на првото место и Р.Македонија која исто така има повисока стапка на овие идатоци.

### **3. АКТИВАЦИЈА ВО СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Во поголемиот дел од својот развој, Република Македонија спаѓаше во групата држави кои припаѓаат на Кејнезијански облик, познат како дистрибутивен и пасивен модел на социјална држава. Потпирајќи се на пасивните мерки, како главно оружје во полето на социјалните димензии, РМ извесен период беше дел од големото семејство, кое во последните години значително се намалува и трансформира кон еден поинаков т.н Шумпетеријански облик, или активен, насочен кон работно вклучување на корисниците.

Принципот на активација стана доминантен тренд и во политиката на Република Македонија како еден од одговорите на новонастанатите предизвици и видноизменетите економски и социјални услови. Како земја со кандидатски статус за преговори со ЕУ, Република Македонија е земја која се залага и работи на полето за активација и која има развиен систем на активности од ваков тип. Поаѓајќи од состојбата во која се наоѓа Република Македонија, условена од низок економски раст и паралелно со тоа намалена понуда на пазарот на труд, се отежнувачки индикатори кои што го детерминираат процесот и примената на принципот на активација.

#### **3.1. Состојби и трендови на пазарот на труд во Република Македонија**

Поаѓајќи од дефиницијата на социјална политика, според која таа претставува организирана делатност на државата и на другите општествени чинители, чија цел е надминување на социјалните ризици, помош на сиромашните и исклучените поединци и социјални групи и изедначување на животните шанси, т.е унапредување на социјалната добросостојба на граѓаните<sup>33</sup>, опасноста од невработеност и исклученоста од пазарот на труд е еден од ризиците кој во современото општество станува доминантен и клучен сегмент со кој се соочуваат и граѓаните во Република Македонија. Полето на пазарот на труд, согласно промените кои настанаа, континуирано евалуира и развива една поинаква слика и состојба. Република Македонија, како и останатите земји во светот, стана жртва на демодификацијата на пазарот на труд, на промените во неговата структура, а со тоа и дистрибутер на новонастанати ризици предизвикани од последиците на новото време и новите димензии кои ги носи пазарот на труд.

---

<sup>33</sup> Vlado Puljiz, , Socijalna politika: definicije i podrucja



Пазарот на труд во Република Македонија се карактеризира со екстремно ниска стапка на вработеност и многу висока стапка на невработеност. Општата стапка на вработеност во Македонија беше во 2005 година изнесува 37,9% во споредба со 63,8% во Европската унија (ЕУ). Загрижувачки е тоа што невработеноста во Македонија расте од година во година, од 31,2% во 2001 година на 37,6% во 2005<sup>34</sup> и покрај извесниот економски раст во овие години, и со тоа невработеноста во Македонија е речиси четири пати повисока од просекот во ЕУ.

Имајќи го в предвид ваквиот проблем со невработеноста, состојбата во Република Македонија е одраз на главните предизвици со кои се соочува Република Македонија во полето на вработувањето. Станува збор за појави од типот на: ниско ниво на креирање на работни места како резултат на бавниот економски раст и недостигот на инвестиции, широко распространета сива економија, регионалните разлики, социјалните проблеми, екстремно високата невработеност кај младите, многу висока стапка на невработеност на долгорочно невработените и невработеност на ранливите групи, како и неусогласеноста помеѓу образовниот систем и потребите на пазарот на трудот.

Кога станува збор за проблематиката на невработеност кај нас, во изминативе неколку години постои извесен напредок и надеж за подобрување во иднина, откако трендот на опаѓање на стапката на вработеност започна да оди нагоре во втората половина од 2005, а овој тренд продолжи и во 2006 година. Подобрувањето на состојбата на пазарот на труд сега е нагласена и со опаѓањето на невработеноста. Стапката на невработеност (АРС), за првпат во 2006 година, се намали во последниве пет години, за кои претходно бележи влошување.

Табела.18: Движење на општите стапки на вработеност и невработеност во РМ

Година	2008	2009	2010
Стапка на вработеност(15-64+)	37.3%	38.4%	38.7%
Стапка на невработеност(15-64+)	33.8%	32.2%	32.0%

Извор: Статистички Годишник на РМ, 2011 година

Освен тоа, високата стапка на невработени млади од 15 до 25 години од 62,6%<sup>35</sup> во 2005 кај младите вработени, претставуваат неповолен показател кои што ја

<sup>34</sup> Анкетата на работна сила (АРС)

<sup>35</sup> Анкетата на работна сила (АРС)

детерминираат социјалната сфера и ја ставаат оваа специфична група како приоритет во политиката за вработување, како еден од клучните домени во социјалната политика воопшто. Како главни причини кои што ја отсликуваат ваквата состојба на пазарот на трудот во РМ се првенствено, неусогласноста на потребите на пазарот на труд и системот на образование и обуки, исклучиви потреби на работодавачот од лица со работно искуство, силен подем на сивата економија, со што од една страна лицата фактички се вработени, но не се евидентираат и изјаснуваат како невработени, како и првото искуство младите го стекнуваат во сивата економија, со тоа ја поттикнуваат сивата економија, остануваат заглавени во неа или започнуваат подоцна сопствен бизнис повторно во сивата економија. За да проблемот со невработеноста биде уште понагласен во РМ, допринесуваат и ранливите групи, меѓу кои водечко место го заземаат долгорочно невработените, постарите, вработени и инвалидните лица. Превенцијата од долгорочната невработеност и поттикнување на вработувањето на долгорочно невработени се само уште еден императив за општеството во РМ. Трендот на зголемување на стапката на невработеност, како кај младите (15-19), така и кај повозрасните, особено кај 65+ продолжува и во 2008 и 2009 год. Извесно намалување следи во 2010 година, со најголем процент на намалување од 4% кај (20-24) и (30-34), додека пак, стапката на невработеност кај најмладите (15-19) и (40-44) континуирано се зголемува и во текот на 2010 година<sup>36</sup>.

Табела.19: Старосна структура на невработени лица во РМ

Стапка на невработеност во РМ според возраст			
Години	2008	2009	2010
15-19	56.8%	57.1%	59.3%
20-24	56.2%	54.6%	52.3%
25-29	40.3%	37.7%	39.4%
30-34	35.0%	33.1%	31.4%
35-39	29.6%	27.4%	28.9%
40-44	26.7%	27.4%	27.7%
45-49	25.6%	25.1%	25.0%
50-54	27.5%	25.5%	24.1%
55-59	28.2%	25.7%	27.0%
60-64	29.1%	27.7%	29.7%

<sup>36</sup> Статистички Годишник на РМ, 2011 година

65+	8.8%	12.3%	6.3%
-----	------	-------	------

Извор: Статистички Годишник на РМ, 2011 година

Учеството на долгорочно невработените (невработени подолго од 4 години) завземаат највеќе од колачот на невработеноста со дури 67.1% во 2008год. Во повеќето категории на невработени лица според траењето на невработеноста, стапката се зголемува во 2009г. но бележи намалување во 2010 год., со исклучок на на долгорочно невработените кај кои постои континуиран тренд на намалување на стапката од скоро 4% , и во 2010 год. изнесува 63.2%<sup>37</sup>. Ваквата состојба на висока стапка на невработеност на долгорочно невработените, и покрај извесното намалување, го става прашањето на долгорочно невработените како важна обврска со која треба да се справи и РМ.

Табела.20: Структура на невработени лица според должина на барање на работа во РМ

Стапка на невработеност во РМ според должина на траење			
Долж. на траење	2008	2009	2010
До 1 месец	3.5%	3.3%	3.3%
2-5 месеци	6.4%	8.0%	7.0%
6-11 месеци	5.2%	6.8%	6.4%
12-17 месеци	5.3%	5.9%	6.5%
18-23 месеци	4.2%	4.1%	5.1%
2 години	0.8%	0.7%	0.9%
3 години	7.5%	7.3%	7.6%
4+ години	67.1%	63.8%	63.2%

Извор: Статистички Годишник на РМ, 2011 година

Транзициониот процес и нивната несоодветна квалификација во однос на современите потреби на пазарот на труд (вештини и знаења, како на пример работа: со компјутер) се главните причини за ваквата состојба.

Реинтеграција на постарите невработени и обновување на нивната оспособеност на пазарот, преку воспоставување на систем за нивно оспособување за повторно вработување или почеток на сопствен бизнис стана предизвик со кој се соочи и РМ.

Несовпаѓањата помеѓу образовниот систем и вештините потребни на пазарот на трудот се едни од клучните бариери кои што го лимитираат социјалниот развој во РМ. Скоро

<sup>37</sup> Статистички Годишник на РМ, 2011 година

во сите општества образованието и обуката се одлучувачки фактор за долгорочниот економски развој на државата, а особено за вработувањето, како еден сегмент на социјалната политика. Имајќи го тоа в предвид, системот на образование е значаен и составен дел на политиките за вработување, а со тоа и на социјалната сфера, на кои треба да им се осврне посебно внимание.

### **3.2. Легислативна рамка на активната политика во Република Македонија**

Во Република Македонија, социјалната заштита на граѓаните, државата ја остварува во согласност со начелото на социјална праведност. Таа го воспоставува системот на социјална заштита и го овозможува неговото функционирање, обезбедува услови и мерки за вршење на социјално-заштитната дејност и развива форми на самопомош. Социјалната заштита во Република Македонија се утврдува како дејност од јавен интерес. Таа се дефинира како систем на мерки, активности и политики за спречување и надминување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот во текот на животот, за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и за јакнење на неговиот капацитет за сопствена заштита. Системот се остварува преку стручна работа во установите за социјална заштита, спроведување на развојни програми, стручно усовршување на работниците во зависност од потребите на корисниците и меѓународните стандарди, следење на појавите и планирање на работата, водење на евиденција, како и преку спроведување на надзор и истражувачка работа во оваа област. Покрај мерките за социјална заштита на граѓаните, грижата на државата за спречување на настанување на социјален ризик се остварува и преку преземање на мерки во даночната политика, вработувањето, политиката за стипендирање, домување, заштита на семејството, здравство, воспитание и образование и во други подрачја во согласност со закон.

Врз основа на постоечките документи, стандарди и принципи кои егзистираат на меѓународен план, Република Македонија во изминатиов период се фокусира на создавање на стабилна нормативна рамка која ќе обезбеди ефикасна заштита на социјалните права на граѓаните, реализација на уставната определба на Република Македонија како социјална држава, како и примената на принципот на активација како клучен и неминовен сегмент од современата социјална политика. Бидејќи се работи за комплексна област, во која се испреплетени повеќе аспекти на политиката и различни нивоа и актери на обезбедување на услуги, легислативата ги опфаќа следниве прописи:

❖ *Закони:*

- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност „Службен весник на РМ“ бр 37/97, 25/2000, 101/2000, 50/2001 , 25/2003, 37/2004, 4/2005, 50/2006, 29/2007, 102/2008, 161/2008 и 50/2010);
- Закон за вработување на инвалидни лица („Службен весник на РМ., бр.44/2000, 16/2004, 62/2005, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 161/2008 и 50/2010);

❖ *Стратегии:*

- Националната стратегија за вработување 2010;
- Националната стратегија за намалување на сиромаштија 2010-2020;
- Националната стратегија за млади на РМ;
- Национална стратегија за деинституционализација 2008-2018;
- Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност (ревидирана) 2010-2018 година;
- Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во Република Македонија;
- Стратегијата за демографски развој на Република Македонија 2008-2015;
- Национална стратегија за стари лица;

❖ *Програми:*

- Програмата на Владата на Република Македонија 2008-2012;
- Повеќегодишната оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013, подготвена во согласност со компонентата 4 од Инструментот за претпристапна помош на ЕУ (ИПА);
- Програма за социјална инклузија;

❖ *Планови:*

- Оперативниот план на Владата за активни програми и мерки за вработување за 2010 година;
- Националниот акциски план за вработување 2009-2010 (НАПВ)

❖ *Правилници:*

- Правилникот за обука, преквалификација или доквалификација на невработени лица и други лица (Сл. Весник на РМ бр. 30/2001, 24/2005 и 146/2007).
- Правилникот за критериуми и начинот на доделување на неповратни средства од Посебниот фонд за подобрување на условите за вработување и работење на инвалидни лица;

Сите овие документи наметнуваат потреба и обврска, системот за социјална заштита континуирано да се зајакнува и унапредува, како и потреба од стратешко планирање на идните активности во оваа сфера. Во оваа насока, согласно со Законот за социјална заштита, Република Македонија пристапи кон изготвување на една Национална програма за развој на социјалната заштита во која се утврдуваат целите, приоритетите и правците на развој на социјалната заштита, на граѓаните на Република Македонија, со мерки на активна социјална политика, на среден (до 5 години) и долг рок (до 10 години).

Основна насока во развивањето на системот за социјална заштита во Република Македонија даваат и базичните меѓународни документи, како што се Универзалната декларација за човековите права, Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација на жените, Конвенцијата против тортура и други свирепи, нечовечки или понижувачки постапувања или казнување, Конвенцијата за правата на детето и Конвенцијата за правата на лицата со попреченост. Исто така, Република Македонија како земја членка на Организацијата на обединети нации - ООН има обврска при планирањето на политиките да се раководи од милениумските развојни цели и да ги земе во предвид документите усвоени на конференциите на ООН во насока на постигнување на глобално утврдените социјални цели: Декларацијата од Рио Де Женеиро и Агенда 21 од Конференцијата за заштита на животната средина и развој на ООН (UNCED), Декларацијата од Копенхаген и Програмата за акција усвоени на Светскиот самит за социјален развој, Милениумската декларација на ООН произлезена од Милениумскиот самит на Генералното собрание на ООН, Декларацијата од Јоханесбург и Планот за имплементација од Светскиот самит за одржлив развој.

Република Македонија како членка на Советот на Европа ги дели и неговите заложби за обезбедување на адекватно ниво на социјална заштита, особено за најранливите категории на граѓани. Во таа смисла, утврдувањето на правците на развој на социјалната заштита и спроведувањето на реформските процеси е директно условено од обврските и стандардите поставени со Европската социјална повелба и дополнителните протоколи.

Создавањето на еден т.н. современ систем на социјална заштита кој ќе биде во можност да одговори на предизвиците на новото време, истовремено е во согласност со јасно зацртаните цели на Република Македонија за членство во Европската унија. Процесот на европска интеграција налага хармонизација на законодавството во оваа област, промовирање на принципите на доброто управување, пренесување на добрите европски практики и стандарди. Иако европските искуства покажуваат голема разновидност на традиции на полето на социјалните услуги, во однос на начините на финансирање, регулирање, управување, структурирање, организирање и раководење, сите европски земји делат иста визија и принципи на системот на социјална заштита. Република Македонија и во досегашните реформски процеси се раководела од овие насоки, водејќи притоа сметка за реалниот социо-економски контекст, потреби и можности. Во таа смисла, ги усогласува своите стратешки документи со стандардите поставени во: Повелбата за основните права на Европската унија, директивите 2000/43/ЕС, 2000/78/ЕС, 2004/113/ЕС со кои се забранува дискриминаторско постапување и се промовира правото на еднаков третман, како и Стратегијата за модернизација на социјалната заштита. Во оваа насока, сите стратешки документи од областа на социјалната заштита се усогласуваат со Националната програма за усвојување на правото на Европската унија и Акцискиот план за европско партнерство.

### **3.3. Институционална рамка на активната политика во Република Македонија**

Структурата на системот на социјална заштита ја сочинуваат Министерството за труд и социјална политика (МТСП) и мрежата на јавни и приватни установи за социјална заштита. Централна институција која врши креирање на политика, стратешко планирање, управување, како и надзор над законитоста, особено преку инспекцискиот надзор над спроведувањето и примената на законите и другите прописи во областа на социјалната заштита е Министерството за труд и социјална политика.

Активните мерки во РМ, предвидени со веќеспоменатите законските и подзаконските акти, стратегиите, како и донесените и ревидираните документи, се составен сегмент на делокругот и надлежноста, во прв ред на Агенцијата за вработување на РМ(АВРМ) и Министерството за труд и социјала. Инаку, станува збор за мерки и активности кои се однесуваат и се содржани во:

- Оперативен план на Владата на РМ;
- Обука, преквалификација и доквалификација;

- Професионална ориентација;
- Работни клубови;
- Вработување на инвалидни лица;
- Проекти;

Покрај веќеспоменатите активности и надлежности кои што се во делокругот на Агенцијата за вработување на Република Македонија и кои што се однесуваат на активацијата, АВРМ судделува и во реализација на неколку проекти кои што се однесуваат оваа тематика. Станува збор за следниве проекти:

#### **✚ Проекти:**

##### - Проект за деловно опкружување

Агенцијата за вработување на РМ (АВРМ) остварува повеќегодишна успешна соработка низ заедничка реализација на различни програми и активности со Американската агенција за меѓународен развој (УСАИД). Соработката со УСАИД се спроведува низ Проектот за деловно опкружување. Една од основните цели на овој проект е креирање на деловно опкружување кое ќе го стимулира креирањето на бизнисите и нивниот развој. Реализацијата на проектот е започнат во 2006 година и ќе трае до 2011 година. Една од компонентите на Проектот е делот што се однесува на реформата на пазарот на труд во РМ и на работењето на Агенцијата за вработување. Целите на оваа компонента се насочени кон подршка на активните мерки за вработување на пазарот на труд, зајакнување на флексибилноста на работна сила, развој на економско-социјалниот дијалог и унапредувањето на односите помеѓу работодавачите и невработените лица, унапредување на услугите на пазарот на труд преку реформи и имплементирање на информационо комуникациски алатки во работењето на Агенцијата за вработување. Еден од главните двигатели во процесот на реструктурирање на пазарот на труд е унапредување на квалитетот на услугите за вработување. Во таа насока се реализирани повеќе заеднички активности на УСАИД со Агенцијата за вработување на РМ. Во рамките на Проектот на деловно опкружување е изработен стратешки документ наречен „Визија 2011“, каде што се дава приказ на шест водечки трендови во областа на вработувањето и конкретни насоки за процесот на модернизација на службите за вработување, како и приказ на мерките на краток и среден рок кои ќе овозможат реструктурирање на Агенцијата на вработување, согласно наведените светски трендови. УСАИД беше и еден од клучните партнери на



Агенцијата за вработување при реализација на годишните Оперативни планови за активни програми и мерки за вработување.

- КАРДС проект „Техничка помош за поддршка на политиката за вработување..

АВРМ учествуваше во реализација на проектот „Техничка помош за поддршка за политиката за вработување –фаза3,,. Спроведувањето започна 2007 година и продолжи до 2009 година. Проектот се спроведуваше преку Европската агенција за реконструкција, а изведувачите се Шведската јавна служба за вработување и консултантската куќа од Германија. Општата цел на проектот е прифаќање на насоките на политиката за вработување што произлегуваат од Европската стратегија за вработување и интегрираните насоки за пораст на работните места, како и намалување на невработеноста, особено на младите, жените и другите ранливи групи преку имплементација на ефикасни активни мерки на пазарот на труд. Покрај целта за зајакнувањето на капацитетот на сите релевантни институции и учесници за ефективно спроведување, мониторинг и евалуација на активностите и политиките за вработување и очекуваните резултати, утврдени во Националната стратегија и Акциониот план за вработување, проектот беше наменет и за натамошна надоградба на МТСП и модернизација на АВРМ за обезбедување на поквалитетни услуги и зголемување на свеста за насоките и мерките на политиката за вработување.

- Повеќегодишна оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013, ИПА-  
Инструмент за предпристапна помош

АВРМ е вклучена во спроведувањето на Повеќегодишната оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013, каде што се спроведуваат активности во рамките на компонентата 4 во делот за вработувањето. Станува збор за следниве приоритети: 1. Вработување-привлекување и задржување на повеќе луѓе на пазарот на труд, 2. Образование и обука-инвестирање во човечкиот капитал, 3. Социјално вклучување-промовирање на вклучувачки пазар на труд. Целта на компонентата е да и помогне на земјата во развојот и јакнењето на административниот капацитет за управување, имплементација, следење и контрола на средствата од Европскиот социјален фонд. Целта се постигнува преку процесот на подготовка и спроведување на системски активности и пилот проекти во области на вработување, образование и социјално вклучување. Оперативната програма ќе поддржи зголемување на учеството на

висококвалификувана и прилагодлива работна сила на пазарот на труд, подобрување на квалитетот на образовниот систем и адаптивност кон потребите на пазарот на труд, промовирање на доживотното учење, стекнување на потребни квалификации и знаења за интегрирање и мобилност на пазарот на труд, интегрирање по пат на вработување на најчувствителните групи на пазарот на труд и сл. АВРМ е активно вклучена во активностите предвидени во компонентата 4. За таа цел, дел од вработените учествуваа во обуки наменети да одговорат на потребите на процесот на европска интеграција и јакнење на капацитетот за искористување на предпристапните фондови на ЕУ. АВРМ заедно со МТСП учествуваа во планирањето на проектни активности за поддршка на вработување на млади лица, долгорочно невработени лица и жени, активности за модернизација и зајакнување на сопствените капацитети и други проекти.

- Декада за вклучување на Ромите 2005-2015 година.,

Со цел да се придонесе кон целосна еманципација и интеграција на Ромите во општеството, РМ е една од земјите вклучени во меѓународниот проект Декада за вклучување на Ромите 2005-2015 година., со цел за планирање, подготовка и реализација на активности за период од 10 години, со кои ќе се подобрат условите за развој и целосна интеграција на Ромите во сите сфери од општеството. Националната стратегија за Ромите и целите на Декадата се насочени кон унапредување на 4 приоритетни области: вработување, домување, образование и здравство. Со оглед на тоа што еден од клучните сегменти е подобрувањето на економскиот статус, што пред се подразбира вработување, АВРМ е вклучена во активностите, спроведувајќи го Националниот акционен и оперативен план за вработување за Декадата, преку вклучување на невработените лица во активните програми, мерки и услуги. Согласно имплементацијата на Националните акциони планови за „Декадата за вклучување на Ромите 2005-2015., МТСП отвори повеќе Ромски информативни центри (РИЦ).

### 3.4. Финансиски издатоци за активните мерки во Република Македонија

Финансиските издатоци и средствата за активацијата, како и во претхдните анализирани земји, така и во Република Македонија се составен дел од Буџетот на РМ. Предвидените и планираните средстав се движат во рамките на:

Табела.21: Преглед на средства за активни мерки предвидени од Буџетот на РМ

Програми и мерки	Потребни средства
Програма за самовработување	147,500,000.00
Програма за формализирање на постојни бизниси	47,000,000.00
Програма - Поддршка за дополнително вработување во постоечки фирми регистрирани преку Програма за самовработување 2007, 2008 и 2009 и Програмата за формализирање на постојни бизниси 2008 и 2009 година	до 8,134,000.00
Пилот програма - мобилност на работна сила	до 3,700,000.00
Програма за подготовка за вработување преку обуки	39,431,000.00
Програма за субвенционирање на вработување	235,450,000.00
Програма за практиканство	4,500,000.00
Анкета за слободни работни места	200,000.00
Економско јакнење на жени- жртви на семејно Насилство	10,463,880.00
Програма за поддршка за вработување на Роми	2,000,000.00
Јавни огласи и соопштенија	1,000,000.00
<b>Вкупно</b>	<b>499,378,880.00</b>

Извор: Оперативен план за активните програми и мерки за вработување за 2011 година

За имплементацијата на Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување за 2011 година, потребни се 499,378,880.00 денари. Финсирањето на мерките ќе следи од:

- Буџет на МТСП 200,560,000.00
- Буџет на АВРМ 21,600,000.00
- Буџет на АВРМ - Потсметка за активни програми и мерки за вработување 80,415,000.00
- Буџет на АВРМ – потсметка Посебен фонд 176,500,000.00
- АВРМ- Јавни огласи и соопштенија 1,000,000,00
- Поврат на ДДВ од програми имплементирани од УНДП во ОП 2010 до 8,840,000,00
- УНДП - Економско јакнење на жени- жртви на семејно насилство 10,463,880.00

Како дел од БДП на Република Македонија, трендот на издвојувањето на средствата за активна политика на вработување бележи пораст во 2009 година, каде што се постигнати највисоки 0,25% од БДП, за да во 2010 година овој процент се намали на речиси половина, и тоа 0,12% од БДП.

Табела.22: Средства за активни мерки како дел од БДП на РМ

Издвоени средства како дел од БДП	2008	2009	2010
%	0,16	0,25	0,12

Извор: Национална стратегија за вработување на РМ 2015 година.

### 3.5. Видови активни мерки во Република Македонија

#### 3.5.1. Посредување при вработување

Активностите од типот на посредувањето при вработување, се едни од најнеразвиените во Република Македонија. Скоро како и кај сите други земји на ЈИЕ, и кај нас активностите од овој тип во најголема мера се однесуваат на обезбедување на првичните информации, совети и мотивација на невработените. Ваквите активности, во помала или поголема мера се исти во скоро сите четири земји на ЈИЕ. Како такви, мерките кои се однесуваат на посредувањето при вработување, се едни од активностите на кои најмалку им се придава значење во република Македонија и едни од најмалку застапените во однос на другите. Од тој аспект, како дел од овие активности кај нас се евидентни следниве активности:

- ❖ Професионална ориентација:
  - Професионално информирање;

- Професионална ориентација;
  - Професионална селекција
- ❖ Работни клубови:
- Отворена канцеларија;
  - Работилници;
  - Предавања;
  - Интервјуа;
  - Обуки за стекнување на знаења и вештини за работа со компјутери и познавање на странски јазици;
  - Изработка на индивидуални планови за вработување
- ❖ Програма за практиканство;
- ❖ Анкета за слободни работни места;
- ❖ Програма за поддршка на роми:

Иако именувани како различни називи и класифицирани во неколку категории на: *професионално информирање, професионална ориентација и професионална селекција*, сепак истите се однесуваат на општи информации за потребите од одделни занимања, можностите за вработување, опис на занимањата, испитување на професионалните интереси и способностите, и советодавната работа.

Тука се вбројани и **Работните клубови** како дел од мерките за посредување се дел од центрите за вработување и во Агенцијата за вработување на Република Македонија како една од редовните активности за зајакнување на капацитетите на лицата кои бараат вработување за успешно претставување на пазарот на трудот и успешно барање работа и вработување. Во состав на работните клубови се остваруваат вообичаените типични активности од овој тип, како што се *Отворена канцеларија, Работилници* за психолошка помош и поддршка, обука за користење на техники и воопшто за остварување на активна улога на пазарот на трудот, *Предавања, Интервјуа, Обуки за стекнување на знаења и вештини за работа со компјутери и познавање на странски јазици, Изработка на индивидуални планови за вработување* и сл. Како и во другите земји, корисници на ваквите активности се сите категории на невработени лица, но и

Освен претходно споменатите активности, како дел од вообичаените активности карактеристични скоро за секоја земја, во сегментот за посредување при вработување во Република Македонија се вбројува **Програмата за практиканство**, наменета за обезбедување на практично искуство и стажирање на млади лица до 27 години, со временска одредница од 3 месеци, како чекор напред во вклучувањето на пазарот на трудот.

**Анкета за слободни работни места** е една од активности која, како таква е типична само за Република Македонија, наменета за безбедување на фреквентни информации за потребите од работна сила на пазарот на трудот. Постоене на т.н “мини кол- центар” и ангажирање на невработени лица во определен временски период за телефонско анкетирање на работодавачи за нивните потреби од работна сила е суштината на оваа активност, кој се смета како допринослив сегмент за поуспешно вработување.

Она што е карактеристично и специфично за овие активности, кои што по некој критериум ги класифицирав во категоријата од типот на посредување при вработување, е тоа што во Република Македонија како структурален дел од овие активности се појавува финансиската димензија на овие активности, содржана во исплатата на по 5,000.00 денари за лице месечно, што не е случај со активности од ваков тип во другите земји од ЈИЕ.

**Програма за подршка на роми** е следна и воедно последна мерка од активностите за посредување при вработување во Република Македонија. Имајќи ја в предвид состојбата дека кај нас ромската популација е позастапена, што не е изненадувачка активност наменета токму за оваа категорија на лица кој е и воедно една од категориите со најнизок степен на писменост и образование. И покрај таквата состојба, буките ќе бидат насочени кон занимања кои се дефицитарни на пазарот на трудот, врз основа на резултатите од Анализата на потребите од вештини на пазарот на трудот во РМ, како и сознанијата од стручните служби на АВРМ и сознанијата од реализираната програма – Анкета за слободни работни места, расположливите ресурси за организирање и извршување на обуки и потпишан Меморандум за разбирање меѓу АВРМ и ЦСОО и АВРМ и ЦОВ. Активноста се однесува за временски период од 3 месеци по која што се изведува практична настава во траење од еден месец и учесниците се здобиваат со уверение за стручна оспособеност. Како и претходните активности од оваа категорија, Република Македонија обезбедува финансиски надомест за покривање на трошоците за храна и превоз во висина од 4700.00 ден месечно по лице со вклучен персонален данок на доход и осигурување во случај на

несреќа при работа и професионално заболување, со што уште еднаш се потврдува исклучителноста на овие активности од ваков тип кај нас.

### 3.5.2. Обуки

Кога станува збор за активностите од типот на обуки, може да се каже дека на Република Македонија овие активности се оние најбројните и оние на кои им се придава најмногу значење како дел од мерките за активација.

Едно од правата на осигурување во случај на невработеност е правото на подготовка за вработување, односно обука, преквалификација или доквалификација. Начинот, условите и постапката за остварување на ова право на осигурување се уредени со Правилникот за обука, преквалификација или доквалификација на невработени лица и други лица (Сл. Весник на РМ бр. 30/2001, 24/2005 и 146/2007). Ваквата активност ја уживаат, не само невработените лица, туку и на работници на кои работниот однос ќе им престане по основ на економски, технолошки, структурни или слични промени. Покрај вообичаените активности кои што се однесуваат на обуката, како што е **Програмата за подготовка за вработување преку обуки**, во состав на Агенцијата за вработување во Република Македонија се реализираат и конкретни мерки кои што претставуваат активностите од овој тип. Станува збор за следниве активности:

- ❖ Обука, преквалификација или доквалификација на невработени лица за познат работодавач;
- ❖ Обуки во работните клубови за стекнување на знаења и вештини (странски јазик и компјутери);
- ❖ Пилот – Обука на евидентирани невработени млади лица до 29 години, за познат работодавач во текстилна индустрија;
- ❖ Обука за одделни занимања кои се дефицитарни на пазарот на трудот;
- ❖ Обука за напредни вештини од областа на информациските технологии кои се дефицитарни на пазарот на трудот;
- ❖ Едукација за започнување на бизнис;

Мора да се истакне дека, и кај овој тип на активности Република Македонија ужива одреден степен на различност и уникатност, не типична и за другите земји на ЈИЕ. Како потврда на ова се активностите за *Обука, преквалификација или доквалификација на невработени лица за познат работодавач* како и *Пилот – обуката на*

евидентирани невработени млади лица до 29 години, за познат работодавач во текстилна индустрија кои што, освен стекнување на знаења и вештини потребни за нивно вклучување на пазарот на труд, значат и директна врска со конкретно вработување. Иако се работи за вработување од т.н ограничен тип во однос на времетраењето, мора да признаеме дека ваква структура на активности од типот на обуки кои значат и вработување, не е забележана и во другите земји на ЈИЕ. Освен тоа, слично како и во Р.Словенија, кај овој вид на мерки во Република Македонија е предвидена финансиска поддршка од 4,400.00 ден. месечно, а работодавачот кај кој се врши подготовка за вработување има право на партиципација во трошоците за изведување и спроведување на подготовка за вработување во висина од 3,000.00 ден. месечно по невработено лице, што само уште еднаш ја потврдува тезата за исклучителноста на условите и критериумите на овие активности во Република Македонија.

Секако дека и кај нас постојат вообичаените активности кои што се однесуваат на обуките и расположливи на сите категории на невработени, а кои што значат само зголемување на конкурентноста на невработените и стекнување на дополнителни знаења и вештини. Како претставник на таква активност кај нас се *Обуки во работните клубови за стекнување на знаења и вештини (странски јазик и компјутери)*, како и *Обука за одделни занимања кои се дефицитарни на пазарот на трудот*, кои што освен стекнување на вештини од дефицитарни занимања и стекнување на соодветно уверение, како и надомест за покривање на трошоците за храна и превоз во висина од 4,700.00 ден месечно по лице, не им нуди на учесниците ништо повеќе.

Слична на нив е и активноста за *Обука за напредни вештини од областа на информациските технологии кои се дефицитарни на пазарот на трудот*. Она што е карактеристично за оваа активност е тоа што сега засега ќе се реализира во Скопје со можност за нивна реализација и во други градови, во зависност од обезбедени услови за обука и пројавениот интерес на невработените кандидати за учество во мерката. Иако активноста не резултира со вработување, лицата е здобиваат со меѓународен сертификат за посетуваните обуки.

И уште една од ваков тип е активноста за *Едукација за започнување на бизнис* предвидена за стекнување на различни вештини и техники за започнување и водење на сопствен бизнис. Времетраењето на обуката, преквалификација или доквалификација



се утврдува врз основа на извршена анализа на конкретните работи и работни задачи во занимањето, за кое се обучуваат невработените лица односно работниците, при што обуката и преквалификацијата не може да траат повеќе од 3 месеци, а доквалификацијата подолго од 1 месец во исто занимање (образовен профил), односно не подолго од 2 месеци во иста струка.

### **3.5.3. Директни мерки за вработување**

Активностите кои што се однесуваат на директните мерки за вработување се втори по значење, како дел од активните мерки за вработување во Република Македонија. Имајќи ја в предвид содржината и исходот од ваквите активности, скоро во сите земји во ЈИЕ па и во Република Македонија се едни од активностите кои се фаворизираат како важен сегмент од политиката на вработување. Во состав на мерките кои директно значат вработување, во Република Македонија се евидентни активностите:

- ❖ Програма за самовработување;
- ❖ Програма за поддршка за формализирање на постојни бизниси;
- ❖ Поддршка за дополнителни вработувања во фирми регистрирани преку програмата за самовработување 2007, 2008 и 2009 година и програма за формализирање на постојни бизниси 2008 и 2009 година;
- ❖ Пилот програма – Мобилност на работна сила;
- ❖ Субвенционирање на вработување;
- ❖ Субвенционирање на вработување;
- ❖ Субвенционирање на вработување на инвалидни лица;
- ❖ Економско јакнење на жени – жртви на семејно насилство;

И во случајот на Република Македонија, што се однесува на директните мерки, станува збор за активности во прв ред од типот на субвенционирано вработување и субвенционирано самовработување, како што е и случајот со останатите земји. Само како потврда на тоа се активностите за **Програма за самовработување**, кои што покрај обука за самовработување предвидуваат и помош при регистрација за сопствен бизнис и субвенција за започнување на бизнисот. Од аспект на категоријата-лица на кои што се однесува активиста, интересен е фактот дека, покрај намената за млади невработени лица, активностата е предвидена и за посебните групи, во прв ред на невработените роми, невработените-професионални војници на кои им престанала службата во АРМ и невработените жени над 3 месеци со приоритет на жените од

етничките заедници. За реализација на секое самовработување, за кое е предвидено времетраење од најмалку една година, се предвидува поддршка со неповратни средства во висина на 201,897.00 денари, од кои 185,000.00 денари во вид на директна поддршка за набавка на опрема и репроматеријали, додека останатите 16,897.00 денари служат за поддршка во вид на основна обука за водење бизнис, ваучер систем за изработка на бизнис план и поддршка при регистрирање на бизнисите.

Специфичен и карактеристичен тип на активност од ваков тип е **Програмата за поддршка за формализирање на постојни бизниси**, која што како таква не е забележана во другите земји на ЈИЕ. Станува збор за формализирање на постојни (неформални) бизниси на евидентирани невработени лица и нивно легално вклучување во пазарот на трудот во функција на намалување на сивата економија. Како и во претходната активност за субвенционирано самовработување во Република Македонија, поддршката ќе ја имат како невработените лица над 3 месеци, така и лицата од областа на енергетиката кај кои настанало откажување на договорот за вработување од деловни причини и професионални војници на кои им престанала службата во АРМ, каде што за реализација на секое формализирање од најмалку една година се предвидува поддршка со неповратни средства во висина од 188,000.00 денари, од кои 185,000.00 денари во вид на директна поддршка за набавка на опрема, репроматеријали и 3,000.00 ден за регистрација на бизнисот.

Како што веќе споменавме, **Субвенционираното вработување** е дел од активностите за вработување во сите земји од ЈИЕ. Како активност која е наменета за најширок дијапазон на таргетна група е забележана и во Република Македонија. Како програма која се реализира за невработени лица кои потешко се вклучуваат на пазарот на трудот, предвидува финансиска поддршка во износ од 15,000,00 денари месечно за период од 6 месеци, со обврска на работодавачот овие лица да ги задржи на работа најмалку уште 12 месеци (вкупно 18 месеци) или на негово место да вработи друго невработено лице.

**Субвенционирање на вработување на инвалидни лица** е само дел од активностите за субвенционирано вработување во република Македонија која што се однесува на социјализација на оваа категорија на невработени лица и нивно интегрирање на пазарот на трудот. Како дел од оваа мерка се појавува и програмата за **Економско јакнење на жени – жртви на семејно насилство**, која предвидува реинтеграција на жени- жртви на семејно насилство на пазарот на трудот, обезбедувајќи им финансиска поддршка за самовработување, обука или преквалификација.

Само надополнување на активноста за програмата за самовработување во Република Македонија претставува **Поддршката за дополнителни вработувања во фирми регистрирани преку програмата за самовработување 2007, 2008 и 2009 година и програма за формализирање на постојни бизниси 2008 и 2009 година**, која што по пат на обезбедување на дополнителна поддршка во вид на материјали и опрема се предвидува отворање на нови работни места во фирми регистрирани преку Програмата за самовработување. И во овој случај се предвидува поддршка со неповратни средства во висина од 92,000.00 денари за секое ново-отворено работно место за најмалку од 12 месеци.

Уште една активност која ја прави Република Македонија специфична на овој план е **Пилот програма – Мобилност на работна сила**, која се однесува на поттикнување на мобилноста на невработените лица согласно со локалните потреби на пазарот на трудот, кои не се во можност да се преселат или пак се обесхрабени поради комплексноста на самата преселба. Мобилноста на работната сила значи промена на местото на работниците во рамките на просторот (географска мобилност) со минимална оддалеченост од 60 км, заради обезбедување на потребна работна сила на локалниот пазар на труд. Приоритет во селекцијата ќе имаат евидентирани невработени лица со високо образование до 34 години возраст, а за истите се предвидува и поддршка со финансиски средства во висина од 185,000.00 денари.

### **3.6. Заклучок**

Како последна по ред во анализата на мерките за активација во земјите од ЈИЕ е Република Македонија, како најмала по територија и жители, но не и најмала во однос на активностите кои се однесуваат на активацијата. Анализирајќи ја состојбата која што ја карактеризира Република Македонија, имајќи ја в предвид влошената економска состојба и нискиот економски раст, Република Македонија успешно парира на останатите од регионот. И покрај највисоката стапка на невработеност која е забележана кај нас споредбено со останатите земји во ЈИЕ, во однос на активностите кои што се евидентирани во системот Република Македонија се искачува на високото трето место, со одредени исклучоци во некои активности. Освен тоа, и во однос на издвоените средства како дел од БДП, Република Македонија се рангира некаде во средина на листата на земјите од ЈИЕ, со далечна предност на Република Словенија во однос и на издатоците за овие активности

Кога би се анализирала присутноста и подршката која им се придава, може да се заклучи дека Република Македонија е змеја која што најмногу ги подржува активностите од типот на директни вработувања, како едни од најефикасните и најефективните.

Во доменот на активностите од типот посредување при вработување со 12% од вкупните активности од овој тип, Република Македонија го дели третото место заедно со Република Хрватска. Високиот процент на активности кои се однесуваат на обуките од дури 23% од вкупните активности од оваа категорија, е само уште една потврда за „бронзата“, која се доделува на Република Македонија. И на крај, активностите на кои Република Македонија им придава најмногу значење, во споредба со останатите земји се рангираат на четвртото место со 15,2% од вкупните активности од овој тип.

## ЗАКЛУЧОЦИ

Следејќи го патот на еволуцијата на социјалната политика, почнувајќи од првите зачетоци, преку развојот и ширењето па се до експанзијата, евидентни се одредени промени кои ја „запечатуваат“, социјалната политика онаква каква што е. Импликациите и последиците од разноразни моќни процеси, олицетворени во бурата на глобализацијата, економскиот неолиберализам и технолошките промени, си го пронајдоа своето место во гнездото на социјалната политика ширум земјите во светот. Новата структура на пазарот на труд предводена со желбата за поголема глобална конкуренција, демографските промени преточени во континуираното стареење на населението како и промената во семејната структура проследена со напуштање на традиционалната компонента, беа едни од нагвестиците за новините и промените во содржината на социјалната функција, воопшто. Новите животни стилови и новиот начин на живеење отворија нови можности, но ја отворија и портата за влез на нови и поинакви барања и потреби, кои паралелно предвидуваа и нови социјални ризици кои дотогаш не беа на „списокот“, на социјалната политика, а кои непосредно резултираат со социјална исклученост и изолација. Излезот и справувањето со новите предизвици, социјалните држави го наоѓаа во неколкуте клучни процеси на *децентрализација, плурализам, деинституционализација и активација*, кои со различен степен и интензитет беа евидентни скоро во секоја земја.

Во периодот на раниот либерализам не се согледуваше потребата од *децентрализација* поради тоа што акумулацијата на капиталот бараше силна централизирана држава. Меѓутоа, 60'-тите и 70'-тите години, капиталистичката експанзија која воглавно ја одржуваше социјалната држава постепено почна да се истоштува. Настанаа промени не само во економската организација, туку и во социјалната политика и воопшто во улогата на самата држава, кои се повеќе важност придаваа на децентрализацијата како средство за поголема ефикасност. Па така, денес, во вака настанатите и променетите услови кои со себе ги донесе глобализацијата, нужно се наметна потребата од реформа на системот на социјална заштита, каде што децентрализацијата на социјалните служби се намтнува како неизбежна компонента. Клучот на децентрализацијата, како еден од реформските трендови, е корисниците наместо објекти да постанат субјекти во системот на социјалната заштита, т.е нивните потреби да се акумулираат во локалната заедница и активно да се вклучат креирањето и примената на социјалните програми. И сето тоа со цел за изнаоѓање на прифатлива политика на долгорочен економски пораст

и стабилност која ќе го гарантира нивото на социјална заштита на оние во ситуација на потреба, како и донесување на одлуките на основа на појавување на проблемот, а со тоа и зајакнување на локалните заедници и пренесеување на одговорноста на локалните власти. Според тоа, поттикнување на иницијативата и иновацијата на локална основа, треба да биде дел од програма со која владата го подржува развојот на цивилното општество, а можноста за ефикасност од планирањето на локална основа, е многу важна тема која вклучува поширок круг на учесници.

Кон крајот на 80-тите и почетокот на 90-тите години скоро во сите западно-европски земји се случува пресврт во организацијата на социјалните програми, а современата социјална држава, замислена на социјален поредок кој веќе не е доминантен, сега во рестриктивни услови треба да задоволи зголемени барања за социјални програми. Барањата за продуктивноста на социјалните програми, кои особено зајакнуваат во периодот на кризата на социјалната држава, ја доведоа во прашање темелната, доминантната улога на државата како финансиер на социјалните и обезбедувач на социјалните услуги. Освен тоа, Периодот на растечка криза на социјалната држава и растечката побарувачка за социјалните услуги во 80-тите надовестија иднина за организациите на граѓанско општество-непрофитни организации и приватни профитни организации. Историски гледано, социјалната држава се отсликува во еден облик на обезбедувањето на социјалната заштита и справувањето со социјалните ризици преку спроведување на принципот на универзалност на социјалните права. Во современата реконструкција на социјалната држава веќе се напуштаат референциите на „рамноправност,, и „солидарност,, , а се повеќе се прифаќаат референциите како што се „сигурност,, и „квалитет на живот,,. Ваквата форма се повеќе го отсликува и нагласува *плурализмот (welfare pluralism)* на актерите-креаторите на социјалната политика, како соработка меѓу државата, пазарот и граѓанските организации. Ваквата формулација и не е нешто ново, особено ако се земе в предвид дека овие три општествени сектори отсекогаш биле активни . Она што е ново е консензусот за очигледната соработка , наспроти поранешната идеолошка борба за поединечно нагласување на еден од овие три актери. Оттука, клучниот начин како активно да се одговори на современите предизвици во класичните облици на социјалната држава, креаторите го бараа во развојот на таканаречената *комбинирана социјална политика,(welfare mix)*, втемелена на критиката за доминантната улога на државата . Плурализмот на социјалните програми и комбинираниот модел на социјална политика,

во различни размери, се всушност новата вредносна основа на модерните социјални држави. Граѓанското општество, како простор меѓу семејството, пазарот и државата и како сектор кој што ги мобилизира сите расположливи ресурси во општеството, организациите на граѓанското општество, се повеќе стануваат актер кој успешно ги задоволува растечките и се повеќе различните социјални потреби и кој како посредничка структура најдобро ги поврзува сите актери во социјалната политика. Реконструкцијата на државата на благосостојба го поттикнува партнерството помеѓу државата и граѓанското општество, а формите на соработката на државата со непрофитниот сектор како и воведувањето на пазарните механизми, ги менуваат доминантните модели во насока на поголема интеграција на граѓанските актери во званична концепција на социјална политика. Успешните и одржливите иновации на системот на социјална политика, се повеќе се посредувани од социјалното партнерство, а нивото на социјалниот капитал во поедини локални заедници се покажува како важен оквир за промоција на социјалното претприемништво, како интегриран и неопходен сегмент во модернизацијата на социјална политика.

Резултатот е јасен, природата и улогата на државата е променета, а изворот на трансформацијата е, ни повеќе ни помалку, во итерацијата помеѓу државата-нација и глобалната економија, односно создавање на т.н „компетитивна држава,..“ Државата повеќе ја нема улогата на татор, контролор и единствен обезбедувач на услугите. Новата улога на државата се состои од создавање на еден модерен систем на пружање на услуги, во улога на координатор и подготвувач на правилата и стандардите. Со самото рedefинирање на улогата на државата од произведувач кон обезбедувач, се наметнува и потребата од рedefинирање на јавниот сектор кон еден вид институционален плурализам заради разбивање на монополот на државата и еден вид дополнување во задоволувањето на се понов и поголем број социјални потреби на граѓаните, каде што нејзиното место се преместува во улогата на маркетинг, преговарање, менџмент, контрактирање и сл. Токму ваквиот институционалниот плурализам, кој уште се нарекува и институционално партнерство, подразбира прогресивна мрежа на централни, локални и приватни организации и институции кои се јавиваат како „networking“, кои имаат определени одговорности и задачи.

Освен тоа, во измината деценија, евидентирањето на се поголем јаз помеѓу зголемените потреби од заштита и ограничените јавни средства, имплицира дополнителен проблем. Сето тоа во комбинација со евидентно зголемување на

стапката на институционална заштита, се само уште една потврда на изнаоѓање на поинаква реорганизација во социјалната политика, предводена од трендот на *деинституционализација* и намалување на стапката на институционализација преку изнаоѓање на други алтернативни форми и решенија. Надминување на традицијата на патернализам и избегнување на авторитарните обележја на масивните институционални капацитети, на земјите им овозможија напуштање на претераната заштита, а со тоа и лимитирање на можностите за партиципација на корисниците кои се згрижуваат преку овој облик на институционална заштита. Семтајќи ја како една од најексплоатирана, но и најслаба и најскапа форма на заштита, институционалната заштита се компензираше онаму каде што беше дозволено и колку што беше дозволено, надополнувајќи се со услугите во локалната заедница и неформалната заштита од семејството и таргетирајќи се само за оние на кои име е неопходна. Предизвикот се состоеше од усвојување на нови концепции кои се повеќе се сконцентрирани на индивидуални и комплексни потреби на корисниците, нови модели со кои се реинтегрираат институциите во локалната мрежа и тоа преку отварање на поголем број на центри за дневна заштита, локални сервисни центри, подобрена локална соработка и консултација. Деинституционализацијата, заедно со деетатизацијата, се важни димензии на реформата на социјалната заштита и помош. Меѓутоа, не е доволно само да се децентрализира социјалната заштита како таква, бидејќи тоа би значело само преместување на државната социјална дистрибуција од повисоко кон пониско ниво, но притоа да не се промени ништо важно во структурата на самиот систем.

Како многу важен аспект на промените кои настанаа во последнава деценија е конинуираното зголемување на стапката на невработеност ширум светот. Општествено-економскиот развој и постиндустриското општество кои суштествено резултираа и со промени во вработувањето, попознато како т.н пост-фордистички тренд, беа двигатели на уште еден тренд, кој во последно време се повеќе се афирмира како **клучен сегмент** на новата социјална политика. Примената на принципот на активација и нагласувањето на личната способност и одговорност, се водечките одговори на повеќете земји, во справувањето со проблемот на се поголемата исклученост од пазарот на труд. Истакнувањето на принципот на работа и ослонувањето, првенствено на сопствените потенцијали во т.н „сопствен систем на социјална заштита“, се повеќе го завземаа местото на досегашната пасивност, на која, освен што и се додаваше придавката-демотиватор, во услови на намален економски раст многу скапо ја чинеше социјалната политика. Прифаќањето и инетгрирањето на



различни т.н активни мерки и *активацијата*, кои индиректно имаа импликации во социјалната политика, се повеќе стануваат дел од практиката на земјите, во кој постепено настапува трансформација и напуштање на пасивните мерки кои беа на товар на државната каса. Државите се повеќе почнаа да инвестираат во градењето на економско-социјалната врска во која работната активност е клучот во обезбедувањето на досегашната државна заштита. Вклучувањето на активна политика на вработување, како дел од секоја националната политика, значеше вложување во една „долгорочна стратегија за развој и справување со новите предизвици,..“

Интересот на економскиот сектор, локалните власти, приватните субјекти, медиумите и другите актери, допринесуваат за изградба на социјалниот капитал. Иновациите, во кои што ќе се инкорпорираат ваквите меѓусебно зависни сегменти, се тие што го одбележуваат напредокот на општеството во целина. Таквиот развој допринесува за зајакнување на социјалната кохезија како претпоставка за одржлив економски и социјален развој.

Од аспект на согледувањето на состојбите на земјите од ЈИЕ, меѓу кои земјите на Словенија, Хрватска, Србија и Република Македонија, како и анализирањето на спроведувањето и примената на активностите кои што се однесуваат на процесот на активација, може да се заклучи дека во сите земји е евидентирана присутноста на ваквиот процес, како глобален и доминантен тренд на кој што најмногу му се верува. Иако активацијата како тренд е универзален и генерален скоро за секој земја, може да се заклучи дека секој земја одделно е слика за себе.

Инволвираноста и подршката која што им се придава на активностите од ваков тип, видовите активности на кои им се придава значење, нивната големина и бројност, како и издвојувањата од колачот на буџетот се првичните индикатори кои што ги карактеризираат и класифицираат политиките на различните земји. Инволвираноста на различни сегменти и субјекти во процесот на активација е скоро идентична во сите четири земји, т.ш институционално и легислативно се скоро подеднакво развиени во својата структура, со минимален степен на разлика повеќе или помалку.

Она што е клучно и она што ги прави различни и поинакви земјите од ЈИЕ е евентуалниот степен на различност во бројноста и опфатеноста на активностите содржани во процесот на активација. Иако навидум принципот на активација е процес со едноставна конотација која генерално се однесува на потенцирање на сопствените способности и потенцијали, мора да заклучиме дека истиот имплицира и различни

активности предводени од различните специфики на пазарот на труд. Степенот на развиеност на пазарот на труд, висината на стапката на невработеност како и издвојувањата на финансиските средства за активните мерки се клучните аспекти кои што во прв ред го детерминираат процесот на активација. Иако навидум, овие индикатори се првата „бариера“, со која што се соочуваат земјите, но не и единствените кога станува збор за видови на активности кои што се однесуваат на активацијата. Како следно скалило, не помалку важно од предходното, е зависноста од спецификите на работната сила, условена од карактеристиките на невработените, степенот и видот на образование како и старосната димензија која што ја имаат.

И на крај, секако да не ги изоставиме и меѓународните економски агенции, како што е Светската Банка и влијанието на т.н нео-либералните политики, кои несомнено, во помала или поголема мера, се составен дел од политиките во повеќето земји.

Земјаќи ги в предвид веќе споменатите специфики и различности кои уаптуваат на „посебен систем“, карактеристичен за секоја земја одделно, може да се констатира дека постои т.н скала која што, според степенот на застапеност и степенот на бројноста, ги рангира земјите од ЈИЕ.

Од тој аспект, како исклучителен и карактеристичен се истакнува примерот на Република Словенија, која како една од најразвиените земји и земјите во кои е евидентиран најголем број на активности, се здобива со титулата на првенец во регионот на ЈИЕ. Поаѓајќи од ставот дека Р.Словенија е една од земјите со евидентиран највисок раст и развој во овој регион, неспорен е фактот за водечкото место и во доменот на активацијата. Високата економска развиеност како и развиеноста на пазарот на труд, кои пак индиректно резултираат со повисока стапка на вработеност и пониска стапка на невработеност од 10,7%, во однос на останатите земји на ЈИЕ, се клучните аргументи кои што го оправдуваат пиедисталот на Р.Словенија. Како елемент кој што го поткрепува и зацврстува ваквиот став за Р.Словенија е фактот за големината на финансиската рамка наменета за активацијата, како дел од буџетскиот „колач“, со дури 0,963% од БДП, која што во дополнување со претходните стојалишта, ја даваат „вистинската“, комбинација во насока на ефикасноста на принципот на активација. Бројноста и разновидноста на активностите за активација, опфатеноста и широка намена на истите, паралелно со цврста и широка легислативна рамка се првичната слика на активацијата во Р.Словенија. Од тој аспект, може да се заклучи дека, и во однос на категориите на активности кои што се однесуваат на посредувањето, обуките

или директните вработувања, Република Словенија е во водство во секоја од нив, иако најмногу ги фаворизира и подржува мерките за директни вработувања.

Веднаш зад неа се наоѓа Република Србија, со прилично висок степен на поддршка на активацијата, што не не изненадува со оглед на тоа дека е пример со најизразено влијание на т.н нео-либерализмот. Како земја која се истакнува како втора во регионот на ЈИЕ, од аспект на преферирањето и ослонувањето на принципот на активација во полето на вработувањето, е само уште една потврда за зголеменото и екстензивното влијание на меѓународните агенции и актери, меѓу кои во прв ред Светска Банка и ММФ, во насока на интегративниот процес кон ЕУ. Токму ваквото влијание на меѓународните фактори и нео-либералните политики, се клучните сегменти кои што ја издигнаа Р.Србија меѓу првите.

Отворената соработка и помош од Светската Банка која што продолжува и во наредните четири години во Република Србија ја оправдува насоченоста и мотивираноста кон принципот на активација во Србија, која и покрај останатите околности, станува еден од водечките принципи на севкупната политика. Преку новата Стратегија за партнерство 2012-2015 година, Светска Банка, во насока на поддршка на напорите на Р.Србија кон пристапување во ЕУ, ги подржува реформските процеси во Србија и тоа во две области: зајакнување на конкуретноста и зголемување на ефикасноста во социјалните сектори.

Од тој аспект, како одговор на сегашната состојба и идните интереси, Р.Србија има развиено обемна легислативна рамка која што предвидува широк диверзитет на активности посветени токму на активацијата, но со финансиска димензија помала во однос на Р.Словенија, или 0,17% од БДП во 2011г. Како резултат на таквата состојба, Р.Србија, со исклучок на активностите кои што се однесуваат на директни вработувања кои што се за нијанса помалку од Република Хрватска, се искачува на високото второ место според застапеноста и бројноста на активностите, како земја која што подеднакво им верува на како на активностите за посредување така и за директните вработувања. Во сегментот кој што се однесува на посредување при вработување и двете земји се со изедначени сили со по околу 12% од вкупниот број на активности од ваков тип, за разлика од останатите категории, каде што, во полето на активностите за обука Република Македонија е таа која што се истакнува како победник, додека пак во доменот на директните мерки за вработување Република Хрватска се покажува како подобра.

Како земји кои што го делат третото место, се наоѓаат Република Македонија и Република Хрватска, кои најизменично го освојуваат „бронзениот медал“, како претставници на земји во кои што најмногу доверба уживаат активностите од типот на директни вработувања.

Република Македонија, како претставник на земја со низок степен на економски раст, неразвиена понуда на пазарот на труд како и највисока стапка на невработеност од дури 32% , е пример за примената и ефикасноста на принципот на активација во малку поинакви услови. И покрај таквата состојба, во Р.Македонија постои релативно развиена легислативна рамка во која се евидентирани бројни активности од ваков тип, кои што ја потврдуваат подршката и тенденцијата кон активацијата. Што се однесува до видот и опфатеноста на активностите, во сегментот кој што се однесува на посредување при вработување и Р.Хрватска и Р.Македонија се со изедначени сили со по околу 12% од вкупниот број на активности од ваков тип, за разлика од останатите категории, каде што, во полето на активностите за обука Република Македонија е таа која што се истакнува како победник, додека пак во доменот на директните мерки за вработување Република Хрватска се покажува како подобра.

Од тој аспект, во однос на хипотезите кои што дел од оваа теоретски истражување, може да се каже дека се потврдува и докажува главната хипотеза согласно анализите во земјите студии на случај. Разликите се евидентни, степенот на развиеност и застапеност на активацијата е различен, како и видовите и бројноста на активностите типичен за секоја земја одделно, зависно од индикаторите кои се клучни во креирањето и имплементацијата активацијата како принцип во политиката на земјите. Оттука, Словенија е на врвот, како земја со најразвиен и најефективен принцип на активација кој се должи пред се, на високите финансиски издатоци, ниската стапка на невработеност како и развиената понуда на пазарот на труд. За сметка на неа, во останатите земји развиеноста и примената на активацијата е со послаб интензитет кој што е резултат на помалите финансиски трансфери кои што ги ужива активацијата, но и различните специфики кои што го карактеризираат пазарот на труд.

Приказ бр.1: Споредбени специфики на активните политики за вработување во Р.Словенија, Р.Хрватска, Р.Србија и Р.Македонија

	СЛОВЕНИЈА	ХРВАТСКА	СРБИЈА	МАКЕДОНИЈА
<b>Институционална рамка</b>	средно развиено ниво	средно развиено ниво	средно развиено ниво	средно развиено ниво
<b>Легислативна рамка</b>	развиено ниво	средно развиено ниво	високо развиено ниво	развиено ниво
<b>Видови мерки:</b>				
- Посредување	високо развиено ниво	средно развиено ниво	развиено ниво	средно развиено ниво
- Обука	високо развиено ниво	развиено ниво	средно развиено ниво	високо развиено ниво
- Директни мерки	високо развиено ниво	средно развиено ниво	развиено ниво	развиено ниво
<b>Финансиски издатоци % (БДП)</b>	високо развиено ниво	средно развиено ниво	средно развиено ниво	развиено ниво

Извор: Сопствена анализа

Легенда:

- \* (Средно развиено ниво)
- \*\* (Развиено ниво)
- \*\*\* (Високо развиено ниво)

Имајќи ја в предвид состојбата со која се соочуваат, секоја земја како пример за себе нуди поинаква и специфична слика, условена од голем број на фактори и димензии, карактеристични за секоја посебно. Оттука, многу тешко е да се измери и оцени примената и ефектот од ваквите активности, имплицирани во комплетно различни услови и различни потенцијали и можности.

Како и да е, голем број прашања остануваат отворени за тоа колку зголеменото влијание на таквите моќни и глобални трендови, транснационалните процеси, разните видови на мрежно засновани организации и „новите посредници,, ефективно го подобрија функционирањето на социјалната политика во насока на нејзино деполитизирање и интензивна интернационализација. Така комбинираната заштита честопати се сервира како модел кој нуди готово решение или рецепт за помалку

развиените земји. Скоро секоја земја го вкуси „колачот,, од глобалните трендови кои се испреплетоа во социјалната политика како решение за новонастанатата состојба. Но, колку таквиот модел успева целосно да ги исполни очекувањата?

Во овој контекст, првичните одговори на државите преку социјалната политика беа зачудувачки слични, вклучувајќи и мерки насочени кон приватизирање на некои здравствени и социјални услуги со паралелно зголемување на одговорноста на локално ниво, иако честопати со доста редуцирани средства, повикувајќи се на филантропските, доброволните организации да ја пополнат празнината во јавната понуда која се јавува како резултат на нивната редукција. Скоро сите земји го инкорпорираа процесот на активација како пресуден во справувањето со зголемената невработеност, вложувајќи во програмите и активностите за преквалификација, доквалификација, обуките, образование и доживотното учење, се со единствена цел за интеграција на пазарот на труд. Но сепак, дали таквото концепирање на новата социјална држава, завршува со ист резултат и со ист интензитет на ефикасност?

Одговорот е, ни повеќе ни помалку, во спецификите и карактеристиките на секоја национална политика, економија и структура, одделно. Сето тоа е резултат на различни технички проблеми поврзани со една или друга политика. Многу честа е практиката на државите да фаворизира неколку области, на пример размотрува за подобрување во областа на пензиските реформи, невработеноста или пак сервисите за помош, додека другите се занемаруваат и автоматски се губат пошироките аспекти на социјалната сигурност. Освен тоа, и сценаријата на т.н „глобалната,, реформа се многу често само идешки дадени, така што, приватизацијата на социјалната држава, или пак зајакнувањето на семејството и локалната заедница, многупати и не е реален пристап и основа за многу држави, имајќи ги в предвид разликите, економски, политички, социјални, кои постојат помеѓу земјите.

Парадоксално, но сепак може исто така да се каже дека и развиените земји, со развиен систем на социјална заштита изградувани низ повеќе години, сега се наоѓаат во слична положба како и помалку развиените земји, а тоа е позиција на која е потребна ре-евалуација или повторна проценка на политичката, економската и социјалната основа.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

### Референци:

- Abrahamson, Peter. (1995), *Welfare Conceptualizing Welfare Pluralism and Mix*. Referat na Second European Conference of Sociology, Budapest, kolovoz-rujan
- Anheier, Helmut K (1990) A Profile of the Third Sector in West Germany. u: *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Anheier, Helmut K, i Seibel, Wolfgang. Berlin, DeGruyter Publications
- Ascoli U. (ed), 2002, *Dilemmas of Welfare Mix-The New Structure of Welfare in Era of Privatization*, Kluwer Academic Plenum Publishers.
- Аврамовиќ Н. (2004), Реформи на социјална помош во САД и нивните ефекти во: А. Чекеревац (ур.), Социјална работа и социјална политика - Зборник на трудови VI (стр. 125-144). Белград: Факултет на политичките науки. ( Аврамовиќ *Реформе социјалне помоћи у САД и нивнови ефекти*. У: А. Чекеревац (ур.), Социјални рад и социјална политика - Зборник радова VI (стр. 125-144). Београд: Факултет политичких наука.)
- Barbier, J. C. (2006), *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Rapport de recherche pour la DARES, Ministère du travail. Paris: Centre d'Etudes de l'Emploi.
- Barbier, J. C. (2004), *Activating Social Protection and the Employment Insurance*. Berlin Meeting, WZB, May 24-25, 2004.
- Bezovan, G. (1995.), Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike, *Revija za socijalnu politiku*, 2(3): 195-213.
- Bezovan, G. (1996.), Privatni neprofitni sektor i razvoj socijalnog rezima u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 3(3-4): 299-311.
- Brown, L. D. (1998.) Creating Social Capital: Nongovernmental Development Organizations and Intersectoral Problem Solving, in: Powell, W. w., Clemens, E. S. (eds.) *Private Action and the Public Good*. New Haven and London: Yale University Press.
- Brown Amy, et all, (1998), *Business Partnerships - How to Involve Employers in Welfare Reform (Партнерство со приватниот сектор – Како да се вклучат работодавачите во реформата на системот на социјална заштита)*, MDRC, USA, 1998.
- Dean, H. (2004), *The Implications of Third Way Social Policy for Inequality, Social Cohesion, and Citizenship*. In: J. Lewis and R. Surender (eds.) *Welfare State Change – Towards a Third Way?* (p. 182-206). Oxford: Oxford University Press.

- Dean, H. (2006), *Activation Policies and the Changing Ethical Foundations of Welfare*. A draft for a plenary paper to be presented at a conference „Activation Policies in the EU“, organized by ASPEN/EUIT, Brussels, 20-21 October 2006.
- Deacon, B. (1992.) *East European Welfare: Past, Present and Future in Comparative Perspective*, in: Deacon, B. et al. (eds.) *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*. London and Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Deacon, B. (1993.) *Social Change, Social Problems and Social Policy*, in: White, S., Batt, J., Lewis, p. G. (eds.) *Developments in Eastern European Politics*. Durham, NC: Duke University Press
- Dill, A. E. P. (1993.) *Transformation of Social Policy for the Elderly in Former Yugoslavia*. Final Report. Washington, DC: The National Council for Soviet and East European Research.
- European Commission (2000.) *Social Policy Agenda*. Luxembourg.
- European Social Network (2006), *Social and Employment Activation*. A briefing paper by the European Social Network.
- Eransus, B. P. (2003), *Activation Policies and Basic Income Schemes. From welfare to Workfare? or Work for Welfare? The Experience of Southern European Countries*. Universidad Publica de Navarra: Department of Social Work.
- Ericson K. *From institutional to community participation: idea and realitie concerning upport to peron with intellectual diability*. Uppala: Uppala Univeritet, 2002.
- Ericsson i Mansell, “Introduction: towards deinstitutionalization,” u Mansell i Ericsson, ur., *Deinstitutionalization and community living: intellectual disability services in Scandinavia, Britain, and the USA*,
- Esping-Andersen, G., (1990), *The Three Worlds of Welfare*, Routledge and Kegan Paul, London
- Esping-Andersen G, 1994, *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*, Occasional paper no.7, World Summit for Social Development, United Nations Research Institute Social Development, Geneva
- Evers, A. (1993.) *The Welfare Mix Approach: Understanding the Pluralism of Welfare Systems*, in: Evers, A., Svetlik, I. (eds.) *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot: Avebury.
- Evers, A., Svetlik, I. (eds.) (1993.) *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in the Care of the Elderly*. Aldershot, UK and Brookfield, VT: Avebury/Ashgate Publishing Company.
- Evers, Adalbert (1995) *What Kind of Welfare Pluralism?* Referat na Second European Conference of Sociology in Budapest, kolovoz-rujan



- Evers, Adalbert i Svetlik, Ivan. ur. (1991) *New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Vienna:European Center for Social Welfare Policy and Research
- Fisher, J. (1998.) *Nongovemments: NGOs and Political Development in the Third World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Flora, Peter i Alber, Jens. (1981) Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe, u: *The Development of Welfare States in Europe and America*, Flora Peter i Heidenheimer Arnold J., London, Translation Books.
- Freyhohh G, Parker C, Coue M, Greig N. (2004) *Included in Society:Result and recommendation of the European research initiative on community-baed residential alternative for disabled people*. Bruel:Incluion Europe.
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Vittues and the Creation of Prosperity*; New York, The Free Press
- Giddens, A. (1991), *Moderrnity and self-identiti: Self and society in the late modern age*, Cambridge, Polity Press
- Gittel, R., Videl, A. (1998.) *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Guillemard, A. (2005), *The advent of a flexible life course and the* Alcock, C., S. Payne, M. Sullivan, (2004), *Introducing Social Policy*, Pearson Education, London
- Grnbjerg, Kristin A. (1998.) *Markets, Politics and Charity: Nonprofits in the Political Economy*, in: Powell, W. w., Clemens, E. S. (eds.) *Private Action and the Public Good*. New Haven and London: Yale University Press.
- Hvinden, B. i dr. (2001), *Towards activation ? The changing relationship between social protection and employment in western Europe*: u M. Kautto i dr. *Nordic welfare states in the European context*. London, Routledge.
- Jim Mansell, Peter McGill i Eric Emerson, "Development and evaluation of innovative residential services for people with severe intellectual disability and serious challenging behavior," u L. M. Glidden, ur., *International Review of Research in Mental Retardation* (New York: Academic Press, 2001.).
- Jorgensen, H. Pascual, A. S. (2006), *Supranational Regulation and the Politics of Identity: the Case of Activation Policies*. A conference „Activation Policies in the EU“, organized by ASPEN/EUIT, Brussels, 20-21 October 2006.

- Julie Beadle-Brown, Jim Mansell i Agnes Kozma, "Deinstitutionalization in intellectual disabilities," *Current Opinion in Psychiatry*, svez. 20 (2007.).
- Joshua L., (2003), *From benefits to work: Options for Establishing Welfare-to-work Policies in Macedonia (Од социјални бенефиции кон вработување: Можности за воспоставување политики за вработување на корисници на социјална заштита во Македонија)*, World Bank Report.
- OECD (2005), *The Active Social Policy Agenda*.
- Potůček, M. (1998.) The Uneasy Birth of Czech Civil Society. *Voluntas*, 11:105-121.
- Kim Anne, (2000), *Transitional Jobs: A Bridge into the Workforce for Hard-to-Employ Welfare Recipients (Транзициони вработувања: мост до работната сила за корисниците на социјална заштита кои е тешко да се вработат)*.
- Kornai, J., 1995. "Transformational Recession: A General Phenomenon Experienced through the Example of Hungary's Development" in J. Kornai, ed. *Highway and Byways*. London: The MIT Press.
- Kramer, Ralph, M. i dr. (1993) *Privatization in Four European Countries. Comparative Studies in Government- Third Sector Relationships*. Armonk, Sharpe
- Kramer, M. (1997.) Social Protection Policies and Safety Nets in East-Central Europe: Dilemmas of the Postcommunist Transformation, in: Kapstein, E. B., Mandelbaum, M. (eds.) *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York: Council on Foreign Relations.
- Larsen, J. E. (2005), *The Active Society and Activation Policy*.
- Le Grand, Julian., i Bartlett, Will (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*. London, MacMillan
- Lind, J. and Moller, I.H. (eds), (1999), *Inclusion and exclusion: Unemployment and non-standard employment in Europe*, Aldershot, Ashgate
- Mansell et al., *Deinstitutionalization and community living—outcomes and costs: report of a European Study*, Svez. 2: *Main Report*, str. 63-65.
- Mattesich, P., Monsey, B. (1997.) *Community Building: What Makes It Work*. St. Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- Marshall, T. H. (1967), *Social Policy at the Twentieth Century*, Hutchinson University Library, London

- Mayo, M. (1994.) *Communities and Caring: The Mixed Economy of Welfare*. New York: St. Martin's Press.
- Ners, K. J. i Buxell, I. T. (1995.), *Assistance to Transition*. Warsaw, Institute for East West Studies.
- Offe, C. (1993.), The Politics of Social Policy in Eastern European Transitions, *Social Research*, 60(4): 649-684.
- Pinker, R. (1992.) Making Sense of the Mixed Economy of Welfare, *Social Policy and Administration* 4.
- Potůček, M. (1998.) The Uneasy Birth of Czech Civil Society. *Voluntas*, 11:105-121
- Powell, E, Guerlin, D. (1997.) *Civil Society and Social Policy*. Dublin: A. & A. Farman.
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (Закон за лична одговорност и искористување на можностите за вработување)* (1996), P.L. 104-193.
- Ruzica, M.(1993.), *A Long Journey to Europe – How to approach the social transformation in East Central Europe*, International Conference on Privatisation and socioeconomic Policy in Central and Eastern Europe, Krakow, October
- Soede, A. J. Vrooman, J. C. Ferraresi, P. M. Segre, G. (2004), *Unequal Welfare States*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.
- Standing, G. (1996.), Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchor and Torn Safety Net, U. Esping-Andersen, G. (ur.), *Welfare States in Transition - National Adaptations in Global Economies*. London, Sage Publications.
- Svetlik, L, Hojnik, L, Kolarič, Z., Vojnovič, M. (1990.) Yugoslavia: three ways of welfare system restructuring, in: Evers, A., Wintersberger, H. (eds.) *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policy*. Vienna: EUROCENTRE.
- Svetlik, L (1991.) The Future of Welfare Pluralism in Postcommunist Countries, in: Evers, A., Svetlik, L (eds.) *New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Vol. 1
- Svetlik, I., 1993. "Reform of Social Policy in Slovenia: a Soft Approach". *Journal of European Social Policy*, 3 (3), 195-208.
- Svetlik, I., 1995. "Socialna politika v Sloveniji – iskanje novega ravnotežja", u S. Hribar-Milič, ur. *Vpliv socialnih stroškov, cene dela ter izkoriščenosti uloveških virov na konkurenčnost slovenskega gospodarstva*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
- Széman, Z. (2003.) The Welfare Mix in Hungary as a New Phenomenon. *Social Policy and Society*, 2: 101-108.

- United Nations Development Programme - UNDP 2002. *Human Development Report 2002*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Walker, A., (2005), Which way for the European social model: minimum standards or social quality, Asian Universities and Universiti of the European Union. Book Paper
- Zimmer, A., (2006.) Comparing Nonprofit Embeddedness in the Nordic and East European Countries.u: A. L. Mattheis (ed.), *Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services- A Model for Europe?* (str.-277-298). Copenhagen: Norden.

#### Документи:

- Програма за мерки на активна политика на вработување на Република Словенија за период 2007-2013 година,
- Каталог на мерки за активна политика на вработување за 2011 година во Република Словенија;
- Национален план за поттикнување на вработување 2011-2012 година во Република Хрватска,
- Заеднички меморандум за приоритетитена политиката за вработување на Република Хрватска,
- Национален акционен план за вработување за 2011 година на Република Србија;
- Национална стратегија за вработување 2005-2010 година на Република Србија;
- Оперативен план за активните програми и мерки за вработување за 2011 година на Република Македонија;
- Национална стратегија за вработување на Република Македонија 2015 година,
- Извештај на Европска Унија: „Транзиција од институција кон сервис базирани во заедницата,, 2009година.

#### Интернет референци:

- [www.ess.gov.si](http://www.ess.gov.si)
- [www.stat.si](http://www.stat.si)
- <http://www.hzz.hr>

- <http://www.dzs.hr/>

- [www.nsz.gov.rs](http://www.nsz.gov.rs)

- [www.stat.gov.rs](http://www.stat.gov.rs)

- [www.zvrm.gov.mk](http://www.zvrm.gov.mk)

- [www.stat.gov.mk](http://www.stat.gov.mk)