



AGEH Асоцијација за
развијна соработка,
Келн, Германија

AGEH Association
for Development
Cooperation, Cologne,
Germany



Национален центар за интегрирано
образование за социјален развој
Институт за социјална работа и
социјална политика - Скопје

National Centre for Training in Social
Development, Institute for Social Work
and Social Policy - Skopje



Филозофски факултет
Универзитет
"Св. Кирил и Методиј"
- Скопје -

Faculty of Philosophy,
University St. Cyril and
Methodius - Skopje

ЗБОРНИК

на трудови презентирани на дискусијата на тркалезна маса на тема "Теоретските пристапи во образование на социјални работници и предизвиците на практична имплементација на социјалната работа во мултиетничка средина", 20.12.2004,

Институт за социјална работа и социјална политика, Филозофски факултет - Скопје

COLLECTION

of scientific papers presented at the Round Table Discussion titled: "Theoretical Approaches in the Education of Social Workers and Challenges of Social Work Practice in Multi-ethnic Environments" 20.12.2004. Institute for Social Work and Social Policy, Faculty of Philosophy - Skopje

Скопје - март, 2005/Skopje - March, 2005

П

ПРАКТИКУВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО МУЛТИЕТНИЧКА СРЕДИНА: ПОМЕЃУ РЕАЛНОСТА И ПОТРЕБИТЕ

*Асс. М-р Маја Геровска Мишев
Институт за социјална работа
и социјална психологија
Филозофски факултет, Скопје*

Вовед

Мултиетничкиот состав во Република Македонија (Р.М) сè повеќе се наметнува како неизбежен фактор во креирањето на јавните политики. Прашањата поврзани со рамноправниот пристап кон образовните услуги, пазарот на трудот, како и бенефициите од системот на социјално осигурување, представуваат значаен сегмент на кој националната социјална политика мора да посвети зголемено внимание. За таа цел, овој труд е обид да се направи преглед на искуствата во Европа како и состојбите во Македонија во однос на пристапот на малцинствата кон услугите кои ги обезбедува социјалната држава. Одсликувајќи ја етничката димензија согледана низ призмата на социјалните права, трудот има тенденција да даде насоки на националната социјалната политика за подобрување на состојбите со социјалната вклученост на етничките групи.

Европски пристапи во остварувањето на малцинските права

Имајќи ги предвид современите трендови во доменот на имиграцијата во Европа, Маршаловиот концепт за "социјално граѓанство" (Marshall, 1950) кој во себе вклучува обезбедување на: цивилни, политички и социјални права на сите граѓани, се чини неодржлив. Имено, зачестената миграција помеѓу државите укажува дека граѓанството не представува само збир на права, туку истовремено и механизам на исклучување. Стекнувањето со граѓански статус на друга држава за многумина означува тежок и долготраен процес, па дури и во услови кога истиот ќе се стекне, уживањето на еднакви права не е секогаш пракса. Така според Јопке (Joppke, 1999) имиграцијата го доведува концептот граѓанство во една нова пост-Маршалова светлина, како легален статус и идентитет кој повеќе ги исклучува отколку вклучува луѓето. Ваквите состојби доведуваат до заклучок

дека остварувањето на социјалните права во Европа е процес примарно поврзан со можноста за остварување на граѓанскиот статус.

Земајќи ги предвид националните пристапи во раководењето со културниот и етничкиот диверзитет во Европа, можат да се издвојат барем три модели кои меѓусебе се разликуваат во третманот на малцинствата.

(1) *Интегративен/асимилаџорски пристап*: Најкарактеристичен претставник на овој модел е Франција. Францускиот Устав избегнува да признае постоење на национални или јазични малцинства во рамките на својата територија. Француските граѓани, без разлика на нивното етничко потекло, уживаат еднакви цивилни, културни и јазични права како индивидуи, но не и колективно како малцински групи. Ваквиот пристап придонел за развој на политика на асимилација, која всушност може да се протолкува како страв дека имигрантската култура ќе ги ослаби француските политички идеи. Како резултат, натурализацијата во Франција е многу поедноставна, за разлика од другите европски земји (пр. Швајцарија). Врз основа на карактеристиките на овој модел, остварувањето на социјалните права овде е примарно засновано на правата на индивидуата, а не на групите. Сè поголемиот број на имигранти во Франција придонесува земјата да се соочува со проблеми во демократското справување со диверзитетот. Образованието е домен во кој овие проблеми се најизразени, каде на пр. на девојчињата од исламската веросиповест им е забрането носење на шамии во училиштата.

(2) *Националистички/ексклузивен пристап*: Германија е типичен пример на овој модел. Тука преовладува националниот идеал за мнозинската етничка група или "Волк". Граѓанството се стекнува врз основа на "крвно сродство", што означува дека граѓанскиот статус е загарантиран само за оние со германско потекло. Значи, пристапот до граѓанскиот статус за оние кои се родени во Германија но потекнуваат од други етнички групи е оневозможен. Според Рекс (Rex, 1992) стекнувањето со граѓански права овде е овозможено по пат на натурализација. Овој процес во последните неколку години има тенденција на реформи, т.е. намалување на потребниот број на години за здобивање со ваков статус, но и намалување на чинењето на трошоците поврзани со овој процес. Обезбедувањето на социјалните права варира зависно од тоа дали станува збор за пристап до правата за социјална помош (неконтрибутивни бенифиции) или социјалното осигурување (контрибутивни бенефиции), каде пристапот до неконтрибутивните бенифиции е порестриктивен (Fix i Lagalagon, 2002, стр. 10). Исто така, пристапот до вработувањата во јавниот сектор е ограничен, додека за останатите работни места на пазарот на трудот приоритетот е резервиран за граѓаните на Германија или Европската Унија.

(3) *Мултикултурален пристап*: Иако не постои идеален претставник на овој модел, Велика Британија и Холандија се сметаат за земји од Европа најблиску до овој пристап. Во нив мултикултурализмот се базира на предпоставката дека запознавањето со културите на останатите групи ќе ги намали предрасудите и дискриминацијата во општеството. Иако овој пристап има тенденција да го поврзе културниот диверзитет со еднаквоста на можностите, сепак истиот во пракса повеќе се доближува до карактеристиките на интегративниот/асимилаџорски пристап. Одредени критичари на овој пристап

сметаат дека британската политика под превезот на мултикултурализмот всушност придонесува за гетоизација на малцинствата. Во доменот на остварувањето на социјалните права, искуствата се различни. На пример, во Холандија пристапот до образовни услуги на јазикот на малцинствата е обезбеден во училиштата, но само надвор од редовната наставна програма. Во однос на користењето на социјалните трансфери, во 1999 година во Британија се донесе Закон со кој на жителите од трети земји (со исклучок на бегалците) им се забранува користење на неконтрибутивните социјални програми за период од 5 години по доаѓањето во земјата. Во однос на пристапот кон пазарот на трудот (во приватниот сектор) не постојат видливи ограничувања. Оној кој сака да раководи сопствен бизнис во Британија единствено мора да демонстрира дека може да вработи минимум двајца луѓе кои веќе живеат во земјата (Faist, 2000).

Социјалните права и етничките групи во Македонија

Етничката слика на Македонија укажува на постоење на поголем број националности (Табела бр. 1), кои припаѓаат на различна веросиповест и имаат различни културни традиции. Заштитата на малцинските права во Македонија е правно загарантирана. Поаѓајќи од Уставот на Р. М. (1991) малцинствата имаат подеднакви права независно од нивната полова, национална, верска, политичка или социјална припадност. Дополнителен национален законодавен акт кој ги штити права на малцинствата, особено на најголемата малцинска група во Македонија - Албанците, е Охридскиот рамковен договор (2001). Паралелно со националните извори за заштита на малцинските права, Македонија ја има потпишано (1996) и ратификувано (1997) Рамковната конвенција за заштита на националните малцинствата на Советот на Европа. Сите национални законски и подзаконски акти гарантираат подеднаков пристап на сите граѓани до услугите кои ги обезбедува државата. Но, и покрај правната гаранција за еднаквите права на малцинските групи, фактичката состојба во Македонија укажува на поинаква слика. Во продолжение на трудот следи осврт на најкарактеристичните проблеми на малцинствата во остварувањето на своите социјални права, притоа фокусирајќи се примарно на искуствата од албанската и ромската националност.

Табела бр. 1. Етнички состав на населението во Р. Македонија

	1948	1953	1961	1971	1981	1991	1994	2002
Вкупно	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.00	100.00
Македонци	65.8	66.0	71.2	69.3	67.0	65.3	66.6%	64.18%
Албанци	17.1	12.5	13.0	17.0	19.8	21.7	22.7%	25.17%
Турци	8.3	15.6	9.4	6.6	4.5	3.8	4%	3.85%
Роми	1.7	1.6	1.5	1.5	2.3	2.6	2.2%	2.66%
Срби	2.6	2.7	3.0	2.8	2.3	2.1	2.1%	1.78%
Власи	0.8	0.7	0.6	0.4	0.3	0.4	0.4%	0.48%
Бошњаци	-	-	-	-	-	-	-	0.84%
Други	1.0	1.0	1.4	2.3	3.8	4.1	1.2%	1.04%

Извор: Альтернативен извештај за состојбите на малцинствата во Македонија (2004)

Поаѓајќи од претходно истакнатата поврзаност на остварувањето на социјалните права со остварувањето на граѓанскиот статус, на почетокот ќе се осврнеме на актуелните состојби во Македонија во однос на малцинствата и стекнувањето со државјанство. Новиот Закон за државјанство на Р.М. (2003) воведува олеснување на процесот на натурализација со што се намалува потребниот временски престој во земјата од 15 на 8 години. Сепак, примената на законската рамка укажува на одредени проблеми, кои произлегуваат како од аспект на несинхронизираноста на одредени законски барања со општествената реалност во Македонија, така и од аспект на бирократската неефикасност. Имено, врз основа на заклучоците дадени во Алтернативниот извештај за состојбите на малцинствата во Македонија (2004), како законска пречка за остварување на правото на државјанство се наметнува условот според кој лицата кои бараат државјанство мора да имаат постојан извор на приходи. Земајќи ја предвид општата состојба со невработеноста во земјата, овој услов представува директна пречка голем број од малцинствата да не можат да го остварат ова право. Исто така, се јавуваат и проблеми од аспект на нетранспарентност на процесот. Согласно најновите промени во Законот, Комисијата за разгледување на барањата за државјанство има обврска да даде образложение за причините за позитивен или негативен одговор. Но, врз основа на наодите дадени во Алтернативниот извештај, дури и во случаи кога се исполнети сите критериуми од подносителот на барањето, Комисијата си дозволува да го продолжи "мрачното" социјалистичко искуство, давајќи известување од типот: "неподобен за добивање на државјанство од безбедносни причини". Според проценките на споменатиот Извештај, околу 35.000 Албанци се одбиени за државјанство со образложение за неподобност. Кон овие проблеми се надоврзуваат и тврдењата на поголем дел од малцинствата кои аплицираат за државјанство, за дискриминаторен однос од страна на Министерството за внатрешни работи. За ваквиот однос најголеми поплаки има од страна на Албанците, но слични забелешки доаѓаат и од страна на останатите малцинства со муслиманско потекло (Роми, Турци). Според Градоначалникот на Општина Шуто Оризари - Ердуан Исеини (2004), во 1997 година имало околу 4.356 Роми без државјанство и 7.407 Роми со непознато државјанство.

Имајќи предвид дека документот за државјанство е еден од базичните документи, неопходен за доставување при остварувањето на социјалните права, се наметнува заклучокот дека малцинствата во Македонија се соочуваат со индиректни проблеми при материјализирање на своите социјални права (особено правото на парична социјална помош - неконтрибутивна бенифиција), кои произлегуваат од неможноста за остварување на граѓанскиот статус, т.е. поради проблемите во процесот на стекнување со државјанство на земјата во која живеат.

Високата стапка на невработеност во Македонија - 36,7%²⁰ е проблем кој е заеднички за сите етнички групи во земјата. Нискиот економски развој, падот на индустриското производство, политичката нестабилност во земјата и окружувањето, се некои од факторите кои придонесуваат кон недостиг од можности на пазарот на трудот. Сепак, и во овој домен се чини дека малцинствата имаат посебни потешкотии, кои произлегуваат од следните специфики: концентрација на поголемите капацитети за вработување во градовите каде малцинствата се помалку застапени (со исклучок на Ромите); инвестирање и вработување по основ на етничка/политичка определба; неповолни кредити, кои за економски загрозените етнички заедници се уште понеповолни; недостаток на преквалификација и обука на кадри и сл. (Алтернативен извештај, стр. 8).

Табела бр. 2. Стапка на вработеност кај малцинските групи во Р. Македонија

	Вкупно	Роми	Албанци
Стапка на вработеност	61,9	21,5	38,8
Стапка на невработеност	38,1	78,5	61,2
Стапка на неактивно население	52,8	52,4	70,7
Удел на невработените во вкупната работоспособна популација	18,0	37,3	17,9

Извор: Завод за статистика, јуни од 2002

Врз основа на последните податоци од Пописот во 2002 година се забележува дека најголема стапка на невработеност е присутна кај ромската популација - 78,5%, каде што невработеноста е повеќе од двојно повисока од истата стапка на национално ниво. Висока е и стапката на невработеност кај Албанците, но покарактеристичен за оваа етничка група е високиот процент на неактивно население - 70%. При истакнувањето на овие индикатори, неопходно е да се напомене дека истите делумно можат да се објаснат со одредени специфики кои припаѓаат на конкретната етничка група. Имено, високата стапка на невработеност и кај Албанската и кај Ромската популација реално може да е пониска, имајќи го предвид нивното ангажирање во рамките на неформалната економија. Кај Албанците, овој феномен е придружен и со ефектот од миграцијата на голем број припадници на оваа етничка група, кои иако надвор од земјата, материјално активно се грижат за своите семејства во Македонија. Со тоа тие го подобруваат нивниот материјален приход од една страна, но истовремено не ја поттикнуваат потребата од поактивно барање работа кај членовите од нивните семејства, од друга страна.

²⁰ Калкулација според методологијата на Меѓународната организација на трудот (МОТ), пресметана во април 2003.

Како и да е, вработеноста во неформалната економија носи голем број последици за малцинствата. Нечувствувајќи ја обврската за легално плаќање на придонесите за социјално осигурување, лицата вклучени во неформалната економија ја загрозуваат не само својата моментална, туку и нивната идна социјална сигурност. Паралелно со ова, истите се на постојан удар на напорите на државата за легално справување со сивата економија. Тоа придонесува за неизвесност на нивниот и онака непостојан извор на приходи. Една од последните акции на државата на тој план спроведена на 02.12.2004 година во Битола, кога беа отстранети тезгите на приватните препродавачи од улиците, придонесе за прекуратување на единствениот извор на приход на околу 5.000 семејства, од кои поголемиот дел беа Роми.

Еден од поновите проблеми во однос на пристапот кон вработувањата на малцинските групи произлезе од обврските на Охридскиот рамковен договор, каде во делот на измените на Законот за државни службеници, државата во соработка со меѓународните организации спроведува обука за административни работници од редот на националните малцинства. Припадниците од ромската, влашката и турската заедница го истакнуваат своето незадоволство во однос на овие обуки, наведувајќи дека доаѓа до фаворизирање на Албанската заедница, бидејќи од вкупно 600 курсисти, 530 се Албанци, а останатите 70 се отстапени на другите етнички заедници (Алтернативен извештај, стр. 21).

Врз основа на истакнатото, може да се заклучи дека проблемите со пристапот на малцинствата до пазарот на трудот е двостепен. Од една страна, проблемите произлегуваат од севкупните општествени состојби кои се заеднички за сите (генералната невработеност, нискиот економски раст, намалените индустриски капацитети, урбаната концентracија на економските ресурси), но од друга страна, истите произлегуваат и од спецификите на самата етничка група (демографски фактори, етнички фактори) и нејзниот однос кон работата и вработувањето. За таа цел, мерките кои треба да се превземат на овој план треба да вклучуваат комбиниран напор и од страна на државата и од страна на припадниците на етничките групи за подобрување на нивната положба на пазарот на трудот.

Присвојување на малцинските права до услугите од социјално осигурување и социјална заштита

Во контекст на искористувањето на формалните социјални права од системот на социјална заштита и социјалното осигурување не постојат никакви законски пречки кои го отежнуваат или спречуваат пристапот на малцинствата до овие услуги. Но сепак, праксата на институциите кои го раководаат овој систем укажува на низа потешкотии. На пример, можноста за користење на бесплатно здравствено осигурување како и услугите за преквалификација и доквалификација се овозможени за сите кои се пријавени како невработени преку Заводот за вработување. Но, иако не постои законска одредба со која се предвидува апликантите во Заводот за вработување да мора да имаат завршено минимум основно образование за да се пријават, сепак ваквата интерна пракса на Скопскиот завод за вработување придонесува голем број од малцинствата,

особено Ромите за кои е најкарактеристично недовршеното основно образование, да не можат да се пријават, а со тоа и да бидат лишени од можноста за искористување на правата кои произлегуваат од системот на социјална заштита.

Сличен проблем кој придонесува за неможност одредени малцински групи да се пријават во Заводот за вработување, а со тоа и да ги искористат дополнителните права кои им следуваат, произлегува од одредени критериуми предвидени со Законот за осигурување во случај на невработеност. Имено, согласно овој Закон како невработен (меѓу останатите критериуми) може да се смета лице кое не поседува обработлива површина од 4.000 м² и повеќе. За да може да го утврди овој критериум, Заводот за вработување на лицата кои аплицираат им бара потврда за поседување/непоседување на сопственост на земјиште. Оваа потврда ја издава Јавната управа за приходи, која пак за да го издаде овој документ компјутерски го проверува место-живеалиштето на подносителот на барањето. Доколку при оваа проверка Управата утврди дека лицето има некои неподмирени долгови кон државата (пр. неплатен данок на имот), истата потврда се одбива да биде издадена. Врз основа на тврдењата на група Роми и Албанци, оваа пракса се применува селективно (од случај до случај). Сепак, ова е причина одреден дел од апликантите кон Заводот за вработување да не можат да ги исполнат сите критериуми за да се пријават и остварат дел од своите социјални права. Како напомена, добивањето на потврда за невработеност од Заводот за вработување исто така е неопходен документ и при аплицирањето за социјална помош.

Дополнителни проблеми поврзани со пристапот на малцинствата кон социјалните услуги и бенифиции од системот на социјалната заштита, се:

- намалена можност за користење на контрибутивните социјални бенифиции заради типот на неформално вработување кое провладува;
- зголемената селективност во исплаќањето на неконтрибутивните социјални бенифиции придонесува кон намалувањето на бројот на корисниците на правата (пр. врз основа на ваквиот селективен пристап кон крајот на 2004 година значаен дел од корисниците на социјалната помош, меѓу кои голем дел Роми и Албанци, беа одбиени од продолжување на правото на социјална помош);
- поголема степен на стигматизација поврзан со користењето на неконтрибутивните социјални бенифиции; и
- јазичната бариера која исто така може да придонесе кон појава на проблеми при остварувањето на правата.

Приспај на малцинствата до образовните услуги

Системот на образование во Р. Македонија веќе подолго време се соочува со проблеми од аспект на етничката поделеност и нетрпеливост во наставата. Врз основа на многубројни домашни и меѓународни анализи, во образованието очигледна е сегрегацијата воглавно меѓу Македонците и Албанците.

Од аспект на опфатеноста на етничките заедници во образовниот систем, состојбите се следни. Иако не постојат официјални податоци за предшколската вклученост на малцинствата, се смета дека нивниот број е доста низок, особено

во средините каде тие се малцинство (недоволен број на предучилишни установи на албански јазик и ромски јазик). Вкупниот број на деца вклучени во основното образование во учебната 2001/02 година изнесувал 96,5%. Од ова, 57,4% биле Македонци, 31,7% Албанци, 4,2% Турци и 3,2% Роми. Меѓутоа, алармантен е бројот кој говори за продолжувањето на средното образование меѓу етничките малцинства. Така, кај Албанците овој број се намалува на 18,1%, додека кај Ромите на 0,6% застапеност во средното образование. Исто така, ситуацијата се влошува кога ќе се земе предвид вклученоста во образовниот систем од аспект на половата припадност.

Според Националниот извештај за човеков развој (2004), некои од причините кои придонесуваат за осипувањето и намалувањето во пристапот кон образовните нивоа од страна на националностите се:

- Економски, од аспект на структурата на можностите за вработување;
- Културни, немањето на искуство и традиција во образованието на конкретната етничка група;
- Социјални, немање можности за продолжување на школувањето поради трошоците поврзани со патувањето до училиштето, цената на учебниот материјал и сл.;
- Влијанието на браковите склучени на помала возраст и домашната ангажираност (вклучувајќи грижа за помалите деца во семејството).

Од аспект на опфатеноста на малцинствата во високото образование, состојбата со Албанската националност се подобри со отворањето на Југоисточниот европски универзитет во 2001 година, и со официјализирањето на Универзитетот од Тетово (2004), каде наставата се одвива на албански јазик. Но, освен зголемувањето на опфатот на албанската популација во високото образование, реформите во високото образование на малцинствата придонесоа и за сегрегација на образовниот систем во Македонија, при што се повеќе се намалува бројот на албански студенти кои аплицираат на Скопскиот Универзитет. Во однос на ромската популација, преку воведувањето на афирмативните акции, како квоти во уписната политика, се придонесува за стимулирање на нивниот број во високото образование. Исто така, поголемиот дел од меѓународните активности во последно време се насочени кон подобрување на образовниот статус на Ромите, како на пр. преку програмите на Ромаверзитас (Сорос), Декада на ромската вклученост и Образовниот фонд за Ромите (Светска Банка и други меѓународни организации во соработка со Владата).

Заклучоци

Врз основа на наведените примери, може да се констатира дека остварувањето на социјалните права од страна на малцинствата во Р. Македонија е отежнато заради следните фактори:

- правни предпоставки кои се во колизија со економско-социјалната реалност во земјата;
- институционални практики кои фаворизираат нееднаква достапност до услугите и бенифициите од системот на социјалната заштита; како и

- индивидуални социо-културни специфики на етничките групи.

Со цел да се надминат постоечките потешкотии, креирањето на националната социјална политика мора да превземе конкретни мерки, кои за цел ќе го имаат подобрувањето на социјалната вклученост на етничките групи. Во таа насока, некои од можните начини за надминување на актуелните состојби, се:

- (1) креирање на социјална политика која го стимулира остварувањето на социјалните права на малцинствата, врз основа на принципот на еднаквост на шанси;
- (2) воспоставување на надворешна - независна супервизија која ќе ја следи искористеноста и ефикасноста на социјалните услуги и бенифиции; и
- (3) практикување на вклученост на корисниците на услугите во креирањето на локалните социјални програми.

Практикување на еднаквоста во пристапот до социјалните услуги е важен елемент на мултикултурното живеење на Македонија, кој националната социјална политика мора да го има како приоритет. Залагајќи се за рамноправна, мултикултурна и ефикасна социјална политика, индиректно може да се влијае и за постигнување на позитивни ефекти во интегрирањето на малцинските групи во поширокото економско, културно и цивилно миље на државата.

Користена литература:

- Алтернативен извештај за состојбата на малцинствата во Македонија (2004) http://www.ecmingonet.org.mk/mk_inet_rgmp_docdown.htm
- Faist, T. (2000) "Rights and the Recognition of Immigrants in Welfare States: A Comparison of Institutional Conditions in Four European Countries." Bremen: University of Bremen.
- Fix, M. & Laglagaron, L. (2002) "Social Rights and Citizenship: An International Comparison", A Report of the Working Group on Social Rights and Citizenship of the Carnegie Endowment for International Peace Comparative Citizenship Project, www.urban.org/UploadedPDF/410545_SocialRights.pdf
- Jopke, C. (1999) "How immigration is changing citizenship: a comparative view" во *Ethnic and Racial Studies*, Vol.22, No. 4: pp. 629-652
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press
- Rex, J. (1992) "Race and Ethnicity in Europe" во Jon Bailey (ed.) *Social Europe*, London: Longman
- УНДП (2004) Национален извештај за човеков развој, Скопје.