



*Универзитет Св. Кирил и Методиј*

*Филозофски факултет*



*Институт за социјална работа и социјална политика*

Постдипломски студии по социјална работа и социјална политика

## МАГИСТЕРСКИ ТРУД

### **Реформи на политиките за социјална помош во Европа: состојби и предизвици во Република Македонија**

Ментор:  
Проф. д-р Маја Геровска Митев

Кандидат:  
Мартин Цаневски

Скопје, 2019

## СОДРЖИНА

Вовед и методолошка рамка .....	3
Прв дел: Историски развој, клучни принципи и теоретски концептиза социјалната помош .	8
1.1 Историски развој .....	9
1.2 Карактеристики на социјалната помош.....	10
1.3 Идеолошки пристапи кон социјалната помош .....	18
1.3.1 Неолиберализам .....	18
1.3.2 Социјал-демократијата и социјалната помош .....	21
1.3.3 Конзервативизмот и социјалната помош .....	22
1.4 Пристапи (и принципи) во социјалната помош .....	24
1.4.1 Универзализам.....	24
1.4.2 Селективност.....	27
1.4.3 Резидуалност .....	28
1.4.4 Супсидијарност .....	30
1.4.5 Од социјална помош кон работа (“Welfare to work”) .....	30
1.5 Концептуална рамка за социјална помош .....	31
1.6 Програми и стратегии за активација и вработување на корисници на социјална заштита .....	32
1.7 Мерки за активација на пазар на труд .....	34
1.8 Придонесот на концептуалните и идеолошки пристапи кон анализирањето на реформите на социјална помош во Европа .....	43
Втор дел: Специфики на реформите на социјална помош во Европа – споредбени показатели и трендови .....	42
2. Класификација на режимите на социјалната помош во Европа.....	
2.1 Систем и реформи на социјалната помош во Германија.....	52
2.1.1 Систем на социјална помош во Германија.....	
2.1.2 Реформи на социјалната помош во Германија .....	53
2.1.3 Влијание на социјалната помош врз сиромаштијата во Германија.....	60
2.2 Системи реформи на социјалната помош во Велика Британија.....	65
2.2.1 Систем на социјална помош во Велика Британија.....	

2.2.2 Реформи на социјалната помош во Велика Британија.....	68
2.2.3 Влијание на социјалната помош врз сиромаштија во Велика Британија.....	74
2.3 Систем и реформи на социјалната помош во Данска.....	78
2.3.1 Систем на социјална помош во Данска .....	76
2.3.2 Реформи на социјалната помош во Данска.....	80
2.3.3 Влијанието на социјалната помош врз сиромаштијата во Данска .....	84
Трет дел: Социјалната помош и реформските пристапи во Република Македонија .....	85
3.1 Систем на социјална заштита во Република Македонија.....	87
3.1.1 Реформи на социјалната заштита и социјална помош во Република Македонија.....	91
3.1.2 Влијанието на социјалната помош врз сиромаштијата во Република Македонија.....	99
3.2 Споредбени специфики на реформите на социјална помош во Германија, Велика Британија, Данска и Република Македонија.....	104
Заклучок.....	111
Користена литература: .....	113

## Вовед и методолошка рамка

Голем број на граѓани не можат да ги задоволат своите основни потреби за живот, поради големата невработеност, сивата економија, нееднаквата распределба на ресурсите и нееднаквост во платите, како и ниската развиеност на економијата. Поради тоа се поставува прашањето како и на кој начин, преку која институција би можело да се побара помош? Многу често луѓето се одлучуваат за брза, но ниска заработка за задоволување на основните материјални потреби, меѓутоа тоа не е решението за перманентно или постепено намалување на главната и основна причина за сиромаштијата.

Треба да се напомене дека дека социјалната помош е еден од начините и инструментите преку кои луѓето кои не успеваат да остварат минимална заработка преку пазарот на труд се потпираат на социјалната помош како последен излез. Најчесто многу луѓе се потпираат на социјалната помош од причина што е наједноставен начин за приход без да се потрудат да најдат работа и со тоа се чувствуваат комфортно бидејќи не мора да бидат активни на пазарот на труд.

Глобално гледано реформите во политиките на социјалната помош се направени во поглед на активноста на пазарот на трудот, децентрализација и спроведување на целите во системот за социјална заштита.

Изминатата деценија ја карактеризираше тренд на реформи на социјална помош во Европа. Најчесто причини за тие реформи се економската и мигрантската криза, што доведе до зголемување на сиромаштијата и невработеноста во Европа. Сметам дека многу попрактично би било доколку граѓаните се одвикнат од лесната минимална заработка и зависноста од државата односно барањето за социјална помош, но потребна е една опширна рамка и национален план за намалување на сиромаштијата. Глобално гледано реформите во политиките на социјалната помош се направени во поглед на активноста на пазарот на трудот, децентрализација и спроведување на целите во системот за социјална заштита.

Во овој магистерски труд ќе направам и компаративна анализа на реформите во социјалната помош во Република Македонија, Велика Британија, Германија и Данска во однос на реформите на социјалната помош и влијанијата од истите врз активација на корисниците и намалувањето на сиромаштијата.

## **Релевантни истражувања на политиките за социјална помош и нејзините реформи**

Најпрво треба да се разграничи социјалната помош како посебна категорија од системот за социјална заштита. Социјалната помош претставува инструмент во рамките на социјалната заштита, каде што многу мал дел е наменет за потребите на социјалната помош. Во голем број европски држави меѓу кои и Велика Британија не само што се користат бенефициите за социјална помош, туку тие претставуваат и голем дел од социјалната заштита. Пензиите, придонесите за невработеност, придонесите од попреченост и семејните додатоци се поважни за намалување на сиромаштијата, отколку приходите за поддршка.

Социјалната помош претставува резидуален вид на бенефиција и како таква се разликува во многу аспекти од придобивките засновани врз заслуги. Социјалната помош наспроти социјалното осигурување ги покрива дефинираните ризици, бидејќи ги заштитуваат граѓаните од губење на приходите поради неочекувани ризици. Се осврнува потребата од социјалната помош, без оглед на нејзината цел, а со тоа се се опфаќа еден широк спектар на социјални проблеми.

Важна карактеристика на бенефициите од социјалната помош е дека тие се даваат според потребите на одредена категорија на луѓе (*needs-tested*), но таа категорија мора да биде проверена пред да ги добие правата од услугите (*means-tested*). Универзалните надоместоци пак претставуваат форма на бенефиција кога правото се заснова на државјанство или живеалиште, додека социјалната помош е насочена кон селективен облик на поддршка за приходите.

Според типологијата на системите за социјалната помош и нивните карактеристики тие се делат на:

- Поддржувачки, каде што има дарежливи бенефиции и ги опфаќа државите како, Белгија, Франција, Германија, Холандија и Шведска.
- Селективни, каде што има внатрешна семејна солидарност, селективна и висока дискреција на социјалните работници, се однесува на Италија, Португалија и Шпанија.
- Инклузивна, вклучува социјална помош како составен дел од системот на социјалната заштита. Овие карактеристики се најчести за Велика Британија.

Многу дејствија биле направени во изминатите децении со цел да се намалат шемите за социјална помош. Истата е исто така тесно поврзана со means-tested бенефициите. Јавноста посвети големо внимание на можните предизвици во последните 50 години кои се поврзани со политиките за социјална помош.

Во Велика Британија владата стави голем акцент на контролирање и откривање на измами, а во 2001 година бил донесен и Законот за измама за социјално осигурување со кој се вовеле овластување на службени лица да добијат информации од банката или осигурителната компанија на нивните клиенти.

Ова јасно ја покажува намерата на британската влада за воведување реформи наменети за заштита на социјалната помош.

## **Цели на истражувањето**

Како главна цел за истражувањето ќе бидат реформските промени во поглед на политиките на социјалната помош во европски рамки и како тие реформи би влијаеле врз целокупниот систем на социјалната заштита. Во истите рамки ќе биде опширно опфатена и Република Македонија и нејзините реформи на социјалната помош, кои би биле предностите и недостатоците во споредба со европските социјални земји и што би можело да се промени кон подобар пристап за социјалната помош.

## **Посебни цели на истражувањето**

- Добивање сознанија за состојбите од областа на социјалната помош

Сличности и разлики помеѓу три европски социјални држави, како Германија, Велика Британија и Данска. Состојбата со корисниците на социјалната помош, влијанието на реформите, како и преку кои институции се обезбедува социјалната помош, и процентуална опфатеност на корисниците на СП во овие земји. Состојби и предизвици во Република Македонија поврзани со правата и обврските преку користење на социјалната помош.

## **Предмет на истражување**

Предмет на ова истражување ќе биде, како и на кој начин се спроведени реформите на европско ниво, кои се нивните предности, а кои нивните слабости, поради што се направени овие реформи, дали тие имаат позитивни резултати и какви се нивните ефектите. Во овој магистерски труд ќе биде вклучена политиката на Република Македонија поврзано со социјалната заштита и нејзината сеопфатеност на национално ниво.

## **Хипотези на истражувањето**

### **Општа хипотеза**

Реформите на политиките за социјална помош придонесуваат за подобрување на активацијата на корисниците, како и за намалување на сиромаштијата.

### **Посебни хипотези**

1. Поврзаноста на социјалната помош со придружни права во системот на социјална заштита придонесува за намалување на ризикот од сиромаштија.
2. Вклученоста на институции поврзани со пазарот на труд (јавни бироа или центри за вработување) во обезбедувањето на социјална помош ја зголемува можноста за нивна побрза интеграција на пазарот на труд.

## **Методи и техники на истражување**

Истражувањето ќе биде насочено кон квалитативен пристап со компарација на шемите за социјална помош во различни европски земји. Во тие рамки во истражувањето основна техника, ќе биде анализа на содржината на политиките за социјална помош. Ќе се анализираат веќе направените реформи спроведени од европските социјални држави кон нивната социјална помош. Ќе биде примената и *компаративната метода*. Компаративната метода овозможува проучување на сличности и разлики помеѓу процеси и појави со одредени со одредени слични својства во однос на нивната структура, организација, функции и односи. Сметам дека компаративната метода е најсоодветна за целите на истражувањето од од причина што овозможува споредба на направените реформи во политиките за социјалната помош.

## **Примерок на истражување**

Во овој магистерски труд ќе биде опфатен теоретскиот дел насочен кон политиките за социјалната помош, приликите и искуствата на одредени држави како Германија, Велика Британија и Данска и состојбите и предизвиците на Република Македонија.

## **Општествена оправданост на истражувањето**

Овој концепт на истражување за реформите на политиките на социјалната помош е од голема важност, бидејќи ќе биде прикажана колку примената на овие реформи е успешна и ефикасна во европски рамки. Преку неговото спроведување, компарацијата на различни европски реформи, и анализата ќе се добие јасна слика за достигнувањата и предизвиците, а исто така ќе се покажат јаките и слабите страни на реформите на политиките за социјална заштита.

# Прв дел: Историски развој, клучни принципи и теоретски концепти за социјалната помош

## 1.1 Историски развој

Од поновата литература може да истакнеме неколку фактори кои би го објасниле специфичниот развој на социјалната помош. Според *Ivan Lødemel*<sup>1</sup> постојат три главни објаснувања:

- Наследството од сиромашното олеснување
- Големиот број и составот на лица корисници од социјалната помош
- Развојот на социјалното осигурување

Најпрво, наследството од сиромашното олеснување делумно ја објаснува улогата и развојот на крајната поддршка. Преседанот на Законот за сиромашни и природата на олеснувањето се значајни претпоставки дека, ако се прифати наследството на сиромашното олеснување влијаат врз донесување на одлуките. Важноста на донесување на одлуките е дел од новата програма и нивниот развој е обликуван од веќе постоечки структури и традиции.

Сепак постои голема поделба помеѓу земји кај кои олеснувањето е според законските прописи, и земји кај кој тие се добиени од доброволни (хуманитарни) фондации.

Во рамките на овие две поделби можно е да се направи дополнителна поделба. Земјите како Велика Британија се раководат според централизиран систем, а нордиските земји имаат развиен децентрализиран систем каде општините ја имаат одговорноста. Слична поделба има помеѓу Германија и САД, каде што во Германија доминираат верските фондации и Црквата, а во САД се потпираат на филантропските тела.

Второ објаснување за развојот на социјалната помош е според големината и видот на лица кои се корисници. Според целната група на лица опфатени во програмата се

---

<sup>1</sup>Lødemel, I., (1997). The Welfare Paradox: income maintenance and the personal social services

добиваат релевантни информации за природата на социјалната помош. Се покажува дека составот на групите на лица кои примаат социјална помош е поврзан со различни ставови и како резултат на тоа се поврзани со различни политики. Ако улогата на социјалната помош е маргинална, каде што само мал дел од корисниците ги користат придобивките од социјалната помош, на тие лица се гледа како на девијантни луѓе, додека пак доколку поголем дел на корисници е опфатен преку користење на истите придобивки тогаш на тоа се гледа како нормална појава. Според тоа, би можеле да кажеме дека во Република Македонија на тоа се гледа како нормална појава, поради тоа што голем број на граѓани се корисници на правата на социјална помош како дел од системот на социјална заштита.

Во другите европски земји како нордиските земји има спроведено доцна модернизација на социјалната помош, а за разлика во Велика Британија голем број на граѓани се корисници, но со рана институционализација на социјалната помош.

Видливо е дека во историскиот развој на социјалната помош, почнувајќи од раните денови на законот за сиромашните до современата социјална помош, дека условите за подобност се менувале со текот на времето. За способните поддршката е обезбедена помалку разумно.

Правилата кои ги регулираат условите за подобност ги одразуваат вредностите на општеството, односно кои се сметаат за заслужни за колективната поддршка. Ако поголемиот дел од граѓаните зависат од крајната поддршка, тогаш тие се сметаат за незаслужни и поради тоа принципите на поддршката мора да биде поостра.

Спротивно на оваа ситуација, каде што голем дел од примателите се сметаат за заслужни, старите лица и оние кои се неспособни за остварување на приходи преку пазарот на трудот, пореално е дека правилата ќе бидат поблаги.

*Трето*, се нагласува важноста на социјалното осигурување. Според *Lodemel* развојот на социјалното осигурување влијае врз улогата на социјалната помош. Овој аргумент може да се разбере според тоа дека социјалната помош е карактеристично како последно средство и на тој начин во голема мера се вметнува во првите форми на поддршка во општеството.

Развојот на придобивките од првите форми се универзални и базирани на осигурувањето. Се претпоставува дека тоа е така за да се минимизира побарувачката социјалната помош.

Шемите за социјална помош не се исчезнати, меѓутоа потребата од поддршка на заштитната мрежа за сиромашните преовладува при проширување на социјалната држава преку наодите од социјалното осигурување, а со тоа во голема мера го поддржуваат овој пристап. Резултатите покажуваат дека развојот на социјалното осигурување и бенефициите што се добиваат од тестираните средства, во голема мера се испреплетени, така што институционалниот развој на општата социјална помош не се движи според својот сопствен пат, но наликува на развој на социјалното осигурување.

Може да се констатира дека постоечките шеми за социјално осигурување, институциите и институционалните правила имаат големо влијание во обликување на шемите за социјална помош.

## **1.2 Карактеристики на социјалната помош**

Социјалната помош претставува резидуален вид на бенефиција и како таква се разликува од многу аспекти од придобивките кои се засновани врз заслугите и врз основа на државјанство. Треба да се истакне и специфичната природа на социјалната помош во споредба со заслужените придобивки и универзални бенефиции, како и функцијата на социјалната помош во однос на системите за обезбедување на помош.

На самиот почеток треба да се истакне дека социјалната помош не го покрива дефинираниот ризик, за разлика од социјалното осигурувањето, така што го осигурува населението од загуба на приходи поради неодредени ризици. Обезбедувањето на овие шеми не е поврзано со претходно вработување, не зависи од придонесите, а бенефициите се финансирани од даноците. Осигурувањето претставува систем заснован на заслуги, кој се добива врз основа на роднинска врска во однос на претходните придонеси, додека пак социјалната помош е систем,

базиран на потреби, чии бенефиции се користат само за лица кои се сметаат за неспособни да се грижат за себе.

Според ова може да се истакне дека социјалната помош се осврнува на постоење на потребата, поради широкиот спектар на социјални проблеми, без оглед на причина за истата потреба.

Друга разлика помеѓу социјалното осигурување и социјалната помош е дека социјалното осигурување се користи во текот на целиот живот, додека социјалната помош се користи врз основа на вертикална дистрибуција на економски ресурси од богатите на сиромашните, како што беше и претходно објаснето дека социјалната помош се добива врз основа потребата на помошта, а не наследна бенефиција како социјалното осигурување.

Важна карактеристика од придобивките на социјалната помош е дека тие се засновани на потребите и затоа е неопходно да се направи проверка на потребите за користење на средствата. Универзалните бенефиции претставуваат еден вид на користење на правата преку државјанство, додека пак социјалната помош е насочена кон користење на правата преку селективна форма на социјална помош. Правата за користење на социјалната помош кои доаѓаат од државјанството се групираат во одредена категорија, независно од потребата или приходите. Социјалната помош обезбедува бенефиции по пат на потреба преку претходна проверка на потребата од средствата.

Главен принцип преку кој едно лице ќе може да докаже дека нема доволно финансиски средства, е да ја оправда својата потреба за помош од државата. Поради тоа се врши постојана проверка на ресурсите.

Важен аспект на кој треба да се има во предвид е дека социјалната помош може да биде универзална по природа, на начин што ќе биде достапна за сите граѓани, иако крајната цел на користење на помошта е ограничена само за оние кои се под нивото на минимален стандард.

Сепак преку проверка на средствата за нивно користење се појавуваат многу контрадикторни аспекти. Еден од контрадикторните аспекти е дека бенефициите се означуваат како услуги за сиромашните. Со аплицирање за користење на средствата, лицата мора да ги прикажат своите ниски и недоволни приходи, а со тоа се таргетираат како сиромашни. Со тоа се истакнува девијантноста на нормите од општеството.

Ова може да доведе до ситуација во која граѓаните нема да сакаат да бидат корисници, иако тие би имале право на придобивките врз основа на нивните приходи. На пример искуствата од Финска покажуваат дека голем број на граѓани кои би можеле да ги користат придобивките од помош, не ги користат правата од истите. Како главна причина е негативниот однос кон придобивките кои се проверуваат, бидејќи луѓето не сакаат да бидат етикетираны како сиромашни или измамници.

Фактот дека бенефициите што се исплаќаат се стигматизирани, се смета дека ја намалува безкрајната потребата од јавна поддршка. Правилата за социјалната помош и утврдувањето на правата може да биде комплицирана и нејасна, што пак може да доведе до ситуација во која граѓаните не се свесни за своите права. Некои луѓе може да имаат потешкотии во обезбедување на своите права поради немоќ или ниско образование. Од аспект на социјалните права од голема важност е тоа што, оние кои имаат право на користење на бенефициите знаат кои се тие права, и кои се придобивките од истите. Доколку луѓето не ги знаат своите права, тогаш социјалната помош не може да ја постигне својата цел за намалување на сиромаштијата.

Високите административни трошоци и ефективната маргинална даночна стапка е исто така поврзана со проверка на бенефициите. Поради потребните бенефиции секогаш е неопходно проверка на истите, а со самото тоа административните трошоци се големи. Придобивките од проверката, исто така се соочува со проблеми во однос на работата и поради тоа може да генерира замки за сиромаштијата.

Бенефициите од социјалната помош, исто така се карактеризираат како последен чин на дејствување (*last resort*), според нивната природа.

Потребата од социјалната помош се остварува кога средствата се недоволни, односно ако обезбедувачите, пазарот на труд, државата или семејството не се соодветно обезбедени. Кога другите форми на поддршка нема да успеат, социјалната помош се употребува како последна стапка и таа претставува црвена линија која никој нема да ја помине.

Од гледна точка на социјалната заштита, таа е супсидијарна по својата природа. Со неа се покриваат најранливите членови на општеството, а во исто време таквата форма претставува крајна заштита. Од гледна точка на социјалните права, социјалната помош е од суштинско значење, бидејќи обезбедува за оние кои се во најлоша состојба, и преку неа се обезбедуваат приходи за минимална егзистенција. Како крајна мерка социјалната помош не е изолирана, бидејќи нејзината улога и важност е остварлива преку една цела структура, а нејзините карактеристиките и стабилната економија покажува и други форми на заштита.

Социјалната помош како крајно средство, се смета за одлична мерка за да се оцени колку модерната држава се грижи за своите граѓани, а покрај тоа и како ги заштитува најранливите групи. Од една страна социјалната помош ја одразува зрелоста на една социјална држава, а од друга страна ги покажува вредностите, моралот и нормативните аспекти на едно општество. Сето ова се истакнува бидејќи програмите за социјална помош од сите други програми од системот за социјална заштита се поврзани со однесувањето и контролата на корисниците.

Врската помеѓу државата и социјалната заштита е првенствено прашање за објаснување на тоа што е всушност функцијата на социјалната држава што ги води луѓето да ги користат правата од социјалната помош (Salonen 1993, 41).

Улогата на социјалната држава е тесно поврзана со самото постоење на социјалната помош. Дел од социјалната помош се смета за маргинална во чии земји политиката на социјалната држава е добро развиена, а спротивно на тоа земјите со поограничена резидуална социјална политика, во голема мера се потпира на социјалната помош како крајно решение.

Покрај тоа со развојот на различни форми на социјални бенефиции би била укината потребата на социјалната помош, или барем да биде намалена до одреден степен. Со тек на времето очигледно тоа не се случило, бидејќи во голем број на земји моментално постојат современи форми на олеснување од сиромаштијата. Развојот на различни видови на социјални бенефиции, како што се на пример пензиите, значително го промениле составот на групата на корисници. До 1970-тите години, најголема група која добивала помош во повеќето земји се старите лица.<sup>2</sup>

Оттогаш нивниот удел значително се намалил. Составот на лицата корисници, односно какви видови на групи зависат од помош, има големо влијание врз природата на социјалната помош. Програмите за социјално осигурување значително се разликуваат по својата природа во сите земји, а според тоа го менува и составот на корисници. Институционалната намена влијае и врз демографските и социјалните карактеристики на корисниците, каде што резултатите покажуваат дека во просек условеноста од социјалната помош зависи од начинот на кој условите за правото на користење, се институционално дефинирани и практично имплементирани<sup>3</sup>.

Според Leisering и Leibfried социјалната помош претставува феномен како *“секундарна сиромаштија”*<sup>4</sup>. Според ова толкување се нагласуваат три фактори кои предизвикуваат потреба од социјална заштита.

Прво, социјалната помош е тесно поврзана со тоа како другите системи на социјална заштита функционираат, односно нивото на придобивките и покривањето на поддршката. Ова се нарекува фрикциона сиромаштија. Ниските нивоа на бенефиции ја намалуваат покриеноста преку постојана зависност на помош, а со тоа социјалната помош има значајна улога во одржување на јавниот доход. Промените во правилата за подобност за парични надоместоци влијаат врз програмите за социјална помош, каде што, со намалување на придобивките голема е веројатноста дека ќе се зголеми потребата од социјалната помош. Имајќи ги во предвид овие тврдења, може да се заклучи дека земјите кои се соочуваат со посилни намалувања,

---

Lødemel, I., (1997). The Welfare Paradox - Income Maintenance and Personal Social Services  
Saraceno, C., (2002). Social Assistance Dynamics in Europe  
Leisering, L., Leibfried, S., (1999) Time and Poverty in Western Welfare States

ќе искусат поголема зависност од социјалната помош. Со тоа би се дошло до заклучок дека корисниците од социјалната помош се добар показател за социјалната сигурност на една држава на благосостојба.

Второ, потребата од социјалната помош е донесена преку процедурални постапки и административни правила од страна на институциите за социјална заштита. Доколку има големи одолговлекувања, граѓаните се принудени да поднесат барање за социјална помош како привремен чекор, за да можат да имаат доволно приходи за живеење, додека ги добијат првобитните бенефиции. Овој вид сиромаштија се нарекува *преносна сиромаштија*.

Трето, може да се појави таканаречена *статусна сиромаштија*. Статусна сиромаштија е утврдена со недостаток на законско право за одредени групи на население. Постојат групи со недоволни приходи, кои не се покриени со други социјални бенефиции, како што се на пример бегалците, на кои им не им е дозволено вработување.

Природата и улогата на социјалната помош во рамките на едно општество зависи и од степенот на поддршка на семејството и нејзината улога, како и сродството во целина. Како што е познато некои општества ставаат поголем акцент на семејната одговорност, при што се наведува дека јавната поддршка е супсидијарна во однос на семејната. Во оние социјални држави каде што поголемо значење се придава на способноста на семејствата, од нив се очекува тие да бидат поодговорни во формирање на основните принципи на социјалната помош. Фамилијализмот е познато во Германија и во земјите од Јужна Европа, така што социјалната помош не е гарантирана ниту за возрасни, доколку нивните родители можат да ги поддржуваат<sup>5</sup>. Според тоа системот е базиран на взаемна одговорност помеѓу членовите на семејството, за меѓусебна поддршка и ова не е одговорност само на нуклеарното семејство, туку и на сите останати генерации.

Демографските промени на дополнително ниво во едно семејство влијаат исто така и врз значењето и улогата на социјалната помош. Посебено внимание треба да се

---

Kuivalainen, S., (2015) A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries

обрне на традиционалните видови на семејства со голем број на членови, а исто така големо значење треба да се даде и на самохраните родители кои често ја користат социјалната помош. Доколку само еден член од семејствата има примања и приходи тоа значи дека останатите членови се во ризик од сиромаштија.

Тоа што е од исклучителна важност е дека се поголем број на домаќинства на постари самохрани жени би биле зависни од социјалната помош.

Особено тоа може да биде случај во земји со ниски пензиски права, каде што возрасните жени имаат помали приходи отколку возрасните мажите. Тие исто така добиваат повеќе бенефиции за да ги дополнат своите неадекватни пензии. Државите на благосостојба според нивната структура се поделени на родова застапеност за користење на социјалната помош, односно машка која се заснова според сигурноста и застапеноста на пазарот на трудот, и женска заснована на обезбедување и грижење за семејството, што води до поделба на правата како корисници на социјалната помош, и зависници од социјалната помош. Со ова јасно се покажува дека правата добиени според родовата заснованост влијаат во извесна мера и врз социјалната помош.

Со неодамнешните промени во начинот на обезбедување на социјалната помош се зголеми и одговорноста за семејната поддршка. Посебен акцент се става на намалување на бенефициите наменети за млади луѓе, кое што јасно укажува на тоа дека родителите имаат поголема одговорност за нивните деца. Ова е особено наклонето кон сите западни земји <sup>6</sup>. Во повеќето земји децата не опфатени со социјалната помош, што значи дека се повеќе нивните родители ги поддржуваат.

Друг показател за семејната поддршка е отсуството на таткото или еден од родителите. Ова е особено евидентно во земјите од англиско говорно подрачје, каде што има зголемен број на семејства со самохран родител корисник на социјална помош, што доведе до голема законска грижа.

---

Kuivalainen, S., (2015) A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries

Социјалната помош е зависна и од улогата на пазарот на трудот. Самиот концепт за пазар треба да се дефинира подлабоко, вклучувајќи ги сите сектори на општеството кои се засновани на односи на размена: трудот, домувањето, производите за широката потрошувачка и така натаму. Најголемите причини за социјалната помош се поврзани со промените на пазарот на труд, односно растот на невработеноста. За време на економска рецесија, најлогично е да се зголеми потребата за социјална помош, воглавно поради зголемената невработеност. Кога побарувачката за работна сила е мала, а има висок степен на невработеност, поголема е веројатноста граѓаните да се обратат за користење на социјална помош. Дополнително постојат неколку фактори на пазарот на труд кои може да влијаат врз социјалната помош, како што е нивото на платите.

Цената на производите за широка потрошувачка, особено трошоците за домување, имаат големо влијание врз потребата од социјална помош. Како пример би се издвоило дека, колку е повисок секојдневниот стандард за живот, толку е поголема ранливост.

Пред дваесеттиот век, поголем акцент беше ставен на семејството и взаемна поддршка. Сиромашните беа зависни од поддршката од своите најблиски роднини. Со тек на време и со развој на социјалната држава, јавното обезбедување стана доминантно. Тоа е посебно случај во скандинавските земји, целта беше да се отстрани семејната одговорност и зависност од родителите, и да се обезбедат индивидуални права за да бидат корисници од системот за социјална заштита.

Треба да се додаде и уште еден аспект, кој би се викал граѓанско општество. Историски гледано, доброволните и добротворните организации имаат големо значење во обезбедување помош за сиромашните. Во некои земји, црквата и другите филантропски организации даваат голема поддршка и обезбедуваат голем број на средства за оние на кои им е потребна помош. Ова е доста евидентно во земјите од Јужна Европа, и до одреден степен и во континентална Европа, каде што главен снабдувач со социјални услуги е црквата. Исто така и во други земји добротворната помош е застапена во изминатите неколку години. На пример во

Финска лутернската црква има значајна улога во обезбедување на средства за семејства со ниски приходи.<sup>7</sup>

### 1.3 Идеолошки пристапи кон социјалната помош

#### 1.3.1 Неолиберализам

Реформите во јавниот сектор и реформата на социјалната заштита беа дел од меѓународната заедница во многу земји во текот на изминатите три децении. Овие реформи често се преземаат за различни политички оправдувања, процеси, дискурси и брзини. Поголемиот дел од литературата за социјална работа ги гледаат овие промени, нивното влијание врз социјалната работа, социјалната и економската нееднаквост од гледна точка на една земја. Сепак, развојот на меѓународните перспективи и истражувачката соработка е важен за да се олесни глобалното разбирање на контекстот на меѓународната неолиберална економска доктрина, нејзините трендови и да се помогне ценењето на социјалната работа за влијанието на глобализацијата врз ранливите луѓе и професијата.

Тука се поставува прашањето, што е неолиберализам? Во последните три децении многу општества имаат искусни политички, економски и културни промени кои ги трансформираа нашите заедници преку имплементација на помалку регулирани модели на капитализам, раздвојување на социјалните држави, промени во структурата и одговорноста на организациите во јавниот и приватниот сектор, зголемен акцент на ризик и поголем *casualization* на работната сила и затоа го дефинира неолиберализмот како: *теоријата на политичките економски практики што предлага дека човековото добро може најдобро да се унапреди со ослободување на индивидуалните претприемачки слободи и вештини во институционална рамка што се карактеризира со силни права на приватна*

---

Heikkila, T., (2015) A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries

*сопственост, слободни пазари и слободна трговија. Улогата на државата е да се создаде и зачува институционална рамка соодветна на ваквите практики.*<sup>8</sup>

Затоа, оваа економска доктрина дава важен елемент во владината економска политика, нивната посветеност на социјалната заштита, човечките и социјалните права и улогата на социјалната работа во унапредувањето, заштита и примена на нив. Развојот на овој неолиберален период главно се темели на опозицијата на доктрината на политиката која ја застапува Џон Кејнс во Велика Британија во 1930-тите и *New Deal* во САД. Неговите макроекономски идеи се насочени кон начини за намалување на големината и влијанието на државата, зголемување на дерегулацијата и промовирање на приватното претпријатие, со верување дека, како што државата има помала одговорност, нејзините финансиски барања се намалуваат, што резултира со пониски стапки на оданочување што е сметаат дека се добри за економскиот раст (Харви, 2010) и дека економските придобивки што ќе произлезат ќе ги намалат сиромашните и ќе ја намалат нееднаквоста. Па поради тоа се доаѓа до заклучок дека наместо да се намали сиромаштијата, се чини дека се зголемуваат нивоата на нееднаквост во многу земји.

Предизвикот на неолиберализам за меѓународната социјална работа претставува, предизвик да се интерпретира социјалната работа од меѓународна перспектива која бара разбирање на контекстот на практиката и да се види тоа надвор од обезбедувањето на помош од државата. Дури и разбирање и искуството на благосостојба е различно на меѓународно ниво, при што многу гледаат на штедењето во "дарежливите социјални услуги" како што е уште подобро од искуството на сиромашните во другите земји. Тука се вклучуваат и држави кои го сочинуваат таканаречениот глобален Север и Југ и земјите кои вообичаено не се споредуваат во меѓународната литература. Затоа е важно да се бара контекстуално разбирање на политичките, економските и социјалните фактори во развојот на моделите за социјална заштита, нивна имплементација и сили на промени и поради

---

<sup>8</sup> Pratt, Harvey, (2014). The implications of neoliberalism for social work: Reflections from a six-country international research collaboration

тоа важни се три аспекти на социјалната работа, а тоа се: неговата структура, образованието и имплементацијата на политиката.

Во обидот да се протолкува образованието за социјална работа, важно е да се разбере што претставува социјалната работа на глобално ниво. Ова неизбежно води кон дефинирање на Меѓународната асоцијација на училишта за социјална работа / Меѓународната федерација на социјални работници (IASSW, 2001). Прифатливоста на дефиницијата е оспорена, заедно со можноста да се има единствена глобална дефиниција за социјална работа во постмодернистичко културно опкружување. Глобалната работа за ревизија на дефиницијата е во тек со добро артикулирани глобални гласови предизвикувајќи ги актуелните перспективи и пристапите за социјална работа, додека останатите се посветени на глобалните принципи за социјална работа.<sup>9</sup>

Глобалните потчинувања укажуваат на тоа како регионалната социјална работа ги презела позициите против неолиберализмот. Овие перспективи се однесуваат на она што социјалните работници се едуцираат да прават и како глобалните колективни перспективи можат да се олеснат. Меѓутоа, важно е да се промовираат целите на Глобалната агенда во социјалната работа и да се унапреди социјалната и економската еднаквост, да се зајакне профилот и видливоста на социјалната работа, да се развијат нови партнерства за да се зголеми довербата на социјалните работници за да даде посилен придонес во развојот на политиката<sup>10</sup>. Така и покрај придобивките од меѓународната соработка, научниците известуваат за процесираниот предизвик, што може да вклучува пречки во финансирањето, јазични тешкотии и методолошки проблеми.

---

Payne, Askeland, Sewpaul and Jones, (2014). The implications of neoliberalism for social work: Reflections from a six-country international research collaboration

Jones, Truell, (2014). The implications of neoliberalism for social work: Reflections from a six-country international research collaboration

### **1.3.2 Социјал-демократијата и социјалната помош**

Социјал-демократскиот модел е составен од оние земји во кои принципите на универзалност и декомодификација на социјалните права се проширени и на новите средни класи. Може да се нарече социјал-демократски “режим” бидејќи во овие нации социјалдемократијата е јасно доминантна сила за социјалните реформи. Наместо да толерираат дуализам помеѓу државата и пазарот, работничката класа и средната класа, социјалдемократите водеа социјална држава која промовира еднаквост на највисоки стандарди, а не рамноправност на минималните потреби. Ова подразбира дека услугите и придобивките се надградуваат до нивоа пропорционални со дури и најдискриминирачки вкус на новите средни класи; и второ, дека еднаквост треба да се обезбеди со гарантирање на целосна партиципација на работниците во квалитетот на правата што ги уживаат (Esping-Andersen, 1990).

Социјал-демократскиот пристап е застапен кај скандинавските земји. Социјалдемократијата се заснова на принципите на универзалност и декомодификација на социјалните права проширени на средна класа, прилагодени на очекувањата. Кај социјал-демократскиот пристап нема дуализам помеѓу државата и пазарот, односно се промовира еднаквост на највисоки стандарди. Услугите се надградени до нова средна класа, гарантирајќи им на работниците учество во квалитетот на правата што ги заслужуваат.

Постои фузија помеѓу либерализмот и социјализмот: превентивно се фузираат семејните трошоци за индивидуална независност. Со тоа се добива фузија на благосостојба и работа, односно гаранции кои се зависни од целосна вработеност. Во социјал-демократскиот пристап, социјалните права на граѓаните се универзални, постои целосна стратификација и најголемо влијание има пазарот и семејството.

Социјал-демократскиот модел исто така се објаснува преку основната рамноправност која што бара економска социјализација. Сепак покрај тоа таа демонстрираше историско искуство, со кое што социјализацијата е цел која не може

да се реализира преку парламентаризмот. Социјал-демократијата го прифаќа парламентарниот реформизам како негова доминантна стратегија за еднаквост и социјализам. Прв аргумент за тоа е дека, работниците бараат социјални ресурси, како здравствена заштита и образование, потоа да учествуваат ефективно како граѓани. Втор аргумент, дека социјалната политика не е еманципаторна, туку предуслов за економска ефикасност (Myrdal и Myrdal, 1936).

Следејќи го Маркс, во овој аргумент стратегиската вредност на социјалните политики е дека, тие помагаат во промовирањето на натамошниот марш на продуктивни сили на капитализмот. Но позитивната страна на социјалдемократската стратегија е дека социјалната политика исто така ќе резултира со мобилизација на власта. Со искоренување на сиромаштијата, невработеноста и комплетна зависност од плати, државата за социјалната помош ги зголемува политичките капацитети и ги намалува социјалните поделби што се пречки за политичко единство меѓу работниците (Esping-Andersen, 1990).

Социјал-демократскиот модел претставува основа на една водечка хипотеза на современата дебата за социјална држава, а со тоа и парламентарната класномобилизација претставува средство за остварување на социјалните идеали за еднаквост, правда, слобода и солидарност (Esping-Andersen, 1990).

### ***1.3.3 Конзервативизмот и социјалната помош***

Конзерватизмот претставува комодификација на човековата волја, што може да наштети на авторитетот и на социјалната интеграција. Конзерватизмот има три главни модели по кои се раководи:

Феудален модел, каде што работодавачот е одговорен за социјалната сигурност на своите работници и нивните семејства, Корпоративен модел, односно асоцијации и братски здруженија кои се грижат за лицата со посебни потреби и членови на нивните семејства и етатистички модел, во кој државата игра многу важна улога и границата помеѓу правото и обврските за работа честопати се нејасни (Esping-Andersen (1990).

Конзервативизмот е важен за социјалните држави бидејќи преку него се одржува ред и статус. За да се постигне оваа цел основани се фондови за социјално осигурување, како на пример: пензија, здравство, невработеност, осигурување од незгода) со кои се наградуваат работните резултати и статусот.

Конзервативниот пристап се идентификува преку верувањето во индивидуалната контрола и лична одговорност. Кај конзервативистите постои тенденција да ги видат поединците како агенти кои можат да ги обликуваат и утврдат нивните околности и тие се сметаат за одговорни за нивното осиромашување. Овој принцип исто така се потпира на опцијата на патернализам во доставување на социјална благосостојба. Според ова гледиште, барателите на социјална помош треба да се очекува да бидат охрабрани, колку што е можно повеќе (Shorthouse и Kirkby, 2014).

Вториот пристап дава појасна слика помеѓу заслужните и подредените баратели на социјална помош. Конзервативизмот и неговите застапници на ова гледаат, како една категорија како на пример пензионерите и лицата со посебни потреби да добиваат повеќе бенефиции, и да се спротивстават на овие групи кои се сметаат за неповолни, како што се невработените и имигрантите (Shorthouse и Kirkby, 2014).

Третиот конзервативен пристап се однесува на рационалната агенција на баратели на социјална помош. Според ова гледиште барателите сметаат дека рационално постапуваат по различни стимулации што ги имаат на располагање на ист начин како оние кои не се баратели, но се обидуваат да ја максимизираат својата финансиска состојба. Ова гледиште го поттикнува политичкото фокусирање на финансиските дестимулација за работа што го создава системот на социјална помош (Shorthouse и Kirkby, 2014).

Според Shorthouse и Kirkby креаторите на социјалните политики треба да привлечат повеќе конзервативни пристапи за придонес, лична одговорност и меѓу зависност. Со тоа ќе се обезбеди за ранливите категории и сиромашните луѓе да имаат повеќе корист од поправеден и поефикасен систем на социјална заштита (Shorthouse и Kirkby, 2014).

## **1.4 Пристапи (и принципи) во социјалната помош**

Социјалната помош (социјална благосостојба) е основна компонента на современата социјална држава. На многу конкретен начин, социјалната помош е "последна заштитна мрежа", односно програма за поддршка на приходите на последно место, за која граѓаните можат да се свртат кога ќе ги исцрпат сите други опции. Од почетокот на 1980-тите, социјалната помош беше предмет на значително реструктуирање под импулс на моќни структурни сили, како што се релативниот раст на услужниот сектор, масовниот пораст на вработеноста на жените, глобализацијата, стареењето на населението и одржливиот буџетски дефицит што доведе до средина на "трајно штедење".

Иако овие структурни сили се важни за разбирање на социјалните реформи, тие само раскажуваат дел од приказната. Всушност, политиката и "идеите" што ги имале носителите на одлуки, особено придонеле за влошување на перцепираната потреба од реформи и за да ја обликуваат нејзината специфична содржина. Друга причина зошто социјалната реформа зазема толку висока позицијата на политичката агенда на многу влади е поради тоа што клиентите биле негативно "конструирани" како целна група. Всушност, длабоко вкоренети идеи за тоа што треба да прави владата, како и зошто преовладуваат во областа на социјалната политика.

Според некои истражувачи како ,(Scharpf, 1997b. Немегијск, 2002, pp. 187-188), ако навистина сакаме да ја разбереме динамиката на реформата на благосостојбата, треба да ги идентификуваме когнитивните и нормативните ориентации на политичките актери. Реформата на политиката не е само "натпревар за моќ", туку зависи и од "игра со идеи", степенот до кој актерите на политиката се согласуваат околу когнитивната дефиниција на политичките проблеми и нормативните репери за ефективни политички решенија.

### **1.4.1 Универзализам**

Универзализмот е повеќезначен, контекстуален и мултидимензионален концепт (Stefánsson 2012, 45). Како социо-политичка идеја и логика, тој е предмет на повеќе

борби и ререфинции. Во контекст на социјалната политика, универзализмот се однесува на принципи и логика, практики, нормативни претпоставки и идеали во однос на режимите, функциите и целите социјалната политика (Anneli Anttonen & Jorma Sipilä, 2014).

Еден од пристапите кои се од големо значење за социјалната политика е универзалниот пристап во целина. Универзализмот се разликува од сите други пристапи, бидејќи сите тие различно се користат и финансираат. Така на пример, не би се користел Националниот здравствен сервис, оние кои немаат мали деца нема да примаат детски додаток, секој би плаќал различна сума на данок во зависност од висината на примањата и видот на трошоците. Детскиот додаток е наменет за родител/и со едно или повеќе малолетни деца.

Увидувајќи го придонесот на Richard Titmuss за развојот на социјалната политика ќе го објаснам неговото значење. Иако, најчесто се смета за најголем претставник на универзализмот и постојан критичар на селективноста, неговата позиција е комплексна. Проценувајќи дека универзализмот беше принцип вклопен во законодавството како што се: Актот за едукација (1944), Актот за национално осигурување (1946), Актот за семеен додаток (1945) и Националниот акт за здравствени сервиси (1946), тој вели: “Една фундаментално историска причина за прифаќањето на овој принцип е целта да се направат сервиси пристапни и расположливи за целата популација на таков начин што нема да доведе до губење на статусот, дигнитетот или самопочитта на корисниците. Не треба да постои чувство на инфериорност, сиромаштија, срам или стигма при користењето на сервисите обезбедени од страна на државата, односно без етикетирање дека некој станал “државен товар”. Ако овие сервиси не се достапни за сите, или се само за оние кои можат да си го дозволат тоа, тогаш таквите услови ќе доведат до инфериорност или стигматизација”.<sup>11</sup>

Спротивно на тоа, селективноста може да подразбира многу различни нешта, за најголем број на критичари на т.н. “социјално заштитниот сатизам”, нагласувајќи ги

---

Titmuss, R., (1976). Universalism: and idea and principle in social policy

индивидуалните испитувања на потребите, ресурсите како индикатори за идентификација на сиромашните лица за кои треба да се обезбедат различни услуги или парични бенефиции или ослободување или намалување на давачките (Titmuss, 1996: 115)

Можеби еден од најјасните обиди за дефинирање на универзализмот и селективизмот може да се најде во полемиката која произлегува од групата за решавање на проблемот на сиромаштво помеѓу децата. Според Collard (Collard, 1971), односот на потребите, основните индикатори за алокација не треба да бидат приходите, туку релативно објективни критериуми како што се потребите за медицинска грижа, трудничко боледување, грижа за мали деца, итн. Тоа значи дека секој вид на бенефиција треба да биде остварена, ако е исполнет основниот критериум, без оглед на примањата (Collard, 1971: 38). Селективистите тврдат дека овој релативно едноставен пристап заснован на потребите ги троши ресурсите и мора да биде воспоставен еден поефикасен метод, пред се поради јасни цели<sup>12</sup>.

Универзалистите за разлика од селективистите ја разгледуваат дистрибуцијата на намалените ресурси од различна перспектива и користат различен збир на концепти и јазик. Наспроти тврдењата за ефикасност на трошоците и пазарната доминација тие се застапуваат за колективност во која граѓаните и нивните семејства, се најчесто жртви на рапидните промени со кои се карактеризира модерното индустриско општество во зголемената интегративна глобална економија.

Факт е дека “за многу од корисниците конзумираните услуги во суштина не се во основа бенефиции или додатоци за благосостојба, тие претставуваат парцијална компензација за повредите, за социјалните трошоци и социјалната несигурност кои се резултат на рапидните промени и индустријализација на општеството” (Titmuss, 1976: 133).

Поради тоа универзалистите не се сложуваат со ниту една претпоставка на селективистите. Со тоа суштината на социјалната провизија во однос на природата на добрата е таква што нивната дистрибуција преку пазарните механизми е

---

Collard, (1971). Universalism: and idea and principle in social policy

несоодветна. Искуството од користењето на здравствена заштита, образованието, одржувањето на приходите, домување и пристап до нив е толку важен при детерминирањето на природата и квалитетот на животно искуство, па затоа неможе да се дозволи алокациите да ги насочуваат ресурсите на пазарите.

Според Titmuss, селективистите ги прецениле “потенцијалите на сиромашните, самите да го разберат и да се соочат со ad hoc општеството во подем” (Titmuss, 1976).

#### **1.4.2 Селективизам**

Навидум аргументите за селективизмот се привлечни и стабилни. Реалноста на светот е опишана и дефинирана со непостоење на доволно ресурси за кој во суштина постојат бесконечни барања. Ефикасно и праведно е да се конструира државна политика на начин на кој овие недоволни ресурси би биле распределени на оние луѓе кои можат да имаат најголема корист од нивното консумирање. Според тоа, владите треба да ја определи соодветната големина на средствата кои се на располагање, да ги идентификува лицата чии што потреби се најголеми, да испланира услужни програми кои ќе обезбедат праведна дистрибуција на бенефициите за луѓето на кои им се најпотребни.

Селективноста е застапувана од повеќе претставници како на пример, Harris (1963,1965), Sheldon и Grey (1967). Davies (1978) застапува една од најригорозните, кохерентни и објективни тези, според која ставот на селективистите се заснова на клучни претпоставки кои треба да бидат разбрани покрај соодветна евалуација на анализата.

Според тоа: Добрата и услугите чии алокации се во сржта на модерната социјална држава, како што е здравствената заштита, правата за остварување на приход, домување, образование и се она што се нарекува персонални социјални услуги, не се разликуваат по својот карактер и природа на добрата и сервисите најчесто дистрибуирани преку пазарните механизми. За разлика од одбраната, правото и редот, тие во суштина не се “јавни добра”, и оттука постојат “бесплатни” принципи за алокација и консумирање, па соодветна е нивната дистрибуција преку пазарни

механизми. Потоа, механизмот на цените во рамките на пазарот својата примарна задача ја исполнува делувајќи како ефикасен сигнализациски модел за подобро информирање на корисниците и обезбедувачите на услуги.

Понатаму, побарувачката не е екстремно осетлива, оттука ако цената е на ниво кое ги рефлектира вистинските трошоци на производство во општеството кое обезбедува комодитет, ќе настане алокација на неефикасни ресурси. Потрошувачите се однесуваат на рационален начин и донесуваат рационални одлуки за трошоците и бенефициите. Овој рационален заклучок веројатно е најфундаментален за човечкото однесување кое лежи во основата на неолибералната перспектива.

Имајќи ги во предвид овие заклучоци можат да се изведат основните карактеристики на селективноста. Наплатата треба да се употреби како техника за алокација на средствата за социјалната провизија. Но, кога овие сервиси ќе станат дел од државната интервенција нивната дистрибуција треба да има карактер на вредносни добра. Нивните корисници се најранливите слоеви на пазарот и затоа тие треба да бидат ослободени од “наплата” (Davies, 1978).

Обезбедувањето на сервиси треба да ги рефлектира трошоците на општеството кое ги обезбедува и поттикнува потенцијалните корисници да се однесуваат рационално, со цел да обезбедат поефикасни алокации на намалените социјални ресурси.

Делувањата на пазарот треба да обезбедат поттик и средина во која обезбедувачите на услуги ќе делуваат ефикасно. Тие не можат да делуваат во услови кога алокациите се обезбедуваат преку административни и политички процеси.

### **1.4.3 Резидуалност**

Резидуалноста се темели на претпоставка дека постојат два природни канали со кои се задоволуваат индивидуалните потреби: приватниот пазар и семејството. Во оној момент кога овие два агенса на социјалната рамнотежа ќе откажат, тогаш социјалните институции или социјалната држава влегуваат во игра, но само

привремено. Овој модел на социјална политика е развиен во периодот кога на сиромаштвото се гледало како на злосторство, па како последица на тоа базичната улога на социјалната политика била лоцирана во доменот на контролата и управувањето (Abrahamson, 2000).

Во резидуалниот модел основната претпоставка е дека пазарите и семејствата се природни носители за задоволување на социјалните потреби на граѓаните, а мерките на социјалната политика треба да се одвиваат само кога тие не функционираат или се привремена замена.

Социјалната држава станува “резидуална” кога нејзината природа повторно се активира. Овој пристап се занимава со потребите како што доаѓаат, се грижи за видливите потреби што не можат да се решат со други општествени средства. Како предуслов, овој систем најпрво осигурува дека сите други напори и мерки се исцрпени, како на пример поддршка од семејството, пазарната економија и верските институции, пред да се дадат мерки за помош (Souza, 2005).

Резидуалниот пристап е краткорочно решение, по тоа што е повлечено кога луѓето имаат потреба од помош станува способно за независност од системот. Бидејќи резидуалноста е реактивна, таа дејствува само кога проблемот е очигледен и е потребно итно внимание. Социјалната држава преку резидуалноста често се грижи за сиромашните и занемарени членови на општеството и честопати се финансираат од филантропските поединци кои припаѓаат на средната и високата класа. Примери за резидуална социјална држава вклучува услуги за занемарени жени и деца, психијатриски институции, сиропатишта, итна евакуација и домување, прехранување и субвенции за изнајмување.

Сите овие примери се насочени кон проблеми со кои се соочуваат луѓето. Социјалната држава преку резидуалниот пристап, честопати им обезбедува на луѓето работа и други извори на приходи, на начин да овие лица можат да опстанат самостојно во иднина (Souza, 2005).

Овој пристап може да се смета за “идеален тип”, но тие обезбедуваат подлога за основна анализа на социјалните политики кои би можеле да бидат корисни и во

контекст на развојните политики и можеби покорисни во контекст на развојот отколку подоцнежните модели на социјална држава, контекстуиран претежно во развиените земји (Esping-Andersen 1990). Ginsburg исто така, донесе и понатамошни димензии на класната, расната и половната поделба во анализата на компаративната социјална политика. Во “реалниот свет” моделот на Соединетите Држави и до одреден степен моделот на социјална политика на Обединетото Кралство, може да се смета за идеолошки резидуален модел.

#### **1.4.4 Супсидијарност**

Принципот на супсидијарност претставува општествено дејствување кое секогаш треба да се одвива на најниско практично ниво, односно на ниво на една индивидуа или семејство. Во случај кога нивоата во близина не се во состојба да се справат, одговорноста преминува од нив до ниво веднаш над нив. Супсидијарноста ги задоволува социјалните потреби врз основа на чувства на солидарност меѓу луѓето кои се познаваат меѓу себе и меѓу локалните заедници и собранија (Spicker 1992, 212-213). Груб начин да се опише разликата помеѓу универзализмот и супсидијарноста е тоа што во минатото солидарноста дејствувала од самиот врв па надолу, но подоцна функционираше од најдолу до врвот. Супсидијарноста наведува јасна предност за приватното претпријатие во однос на јавната активност. Тоа не гарантира еднаков пристап на граѓаните до социјалните бенефиции, но може да го зајакне селективното вклучување.

#### **1.4.5 Од социјална помош кон работа (“Welfare to work”)**

Welfare to work социјалните програми се дизајнирани да ги одвикне оние кои се зависни од бенефиции од државата, да бидат активни на пазарот на труд и да се вработат.

Програмите за благосостојба за работа одамна се спроведуваат во европските земји, а т.н. нордиски модел на активните политики за пазарот на трудот служи како улога во средината на 1990-тите, нудејќи политичко учење за остатокот од Европа.

Креаторите на политиката во Обединетото Кралство покажаа поголем интерес за учење од модел на работна сила во САД од неговите европски соседи, а нејзиниот дизајн на политиката и искуството од изминатите 10 години нудат голем број увиди за другите европски земји.

Wealfare to work јавните програмите имаат за цел да се стави крај на она што често се опишува како "култура на зависност од корист". Таквите програми за активирање на пазарот на трудот се особено потребни кога зависноста од корист може да се препише на дизајнот или великодушноста на самиот систем на социјална помош во кој се достапни придобивките со мали или никакви барања за барање работа од страна на примателот (Asghar Zaidi, 2009).

Постојат два типа на wealfare to work програми:

Првата програма се оние кои обезбедуваат услуги за поттикнување на директното вработување и заменување од корисник на бенефиции и социјална помош, директно во работна сила и вклучување на пазарот на труд.

Втората програма се оние кои се наменети да го зголемат човековиот капитал преку обезбедување обука и образование, со цел да се зголеми можноста за вработување на оние кои во моментот бараат бенефиции.

Многу европски земји ги следеа овие програми во различни формати и со различен обем, а иновациите во политиката во некои земји, европски, како и северноамерикански, влијаеја на развојот на политиката во други.

### **1.5 Концептуална рамка за социјална помош**

Концептуалната рамка која служи за структурирање на социјалната содржи две главни компоненти. Првата компонента е операционализација на концептот на парадигма на политика, кој содржи неколку предлози со цел да се подобри строгоста на идеалните истражувања за динамиката на политиката. И покрај тоа што е надвор од опсегот на овој член детално да се дискутираат овие предлози, мора да се повлечат неколку точки да се забележи.

Од една страна, "парадигмите на политиката се нормативни и когнитивни идеи, интер субјективно задржани од политички актери"<sup>13</sup>. Со други зборови, парадигмите на политиката се "направени од" идеи, а вториот мора да покаже внатрешна кохерентност. Од друга страна, концептот поседува четири фундаментални димензии, по што се организираат идеи за социјална помош:

- Вредности, претпоставки и принципи за природата на реалноста, социјалната правда и соодветната улога на државата;
- Разбирање на проблемот кој бара јавна интервенција;
- Идеи што треба да се следат, за кои завршува политиката и целите;
- Идеи за соодветна политика "значи" да се постигнат тие цели (т.е. принципите за имплементација, видот на инструментите и нивните поставувања).<sup>14</sup>

Парагматичната промена е оперативно дефинирана како значајна промена на секоја од овие четири димензии. Конечно, од методолошка гледна точка, оваа рамка потврдува дека "описното истражување на парадигмите на политиката првенствено треба да се потпира на директни докази за идеите и верувањата на актерите на политиката, кои можат да се надополнат со, но не и да се заменат со индиректни докази за промена на политиката во очекуваните насока.<sup>15</sup> Со други зборови, да се утврди дека парадигмата ја карактеризира социјалната помош во одредена јурисдикција, неопходно е да се испитаат идеите на релевантните актери на политиката во рамките на таа јурисдикција.

Втората компонента на концептуалната рамка според *Levitas* следи три модели на социјално исклучување. Редистрибутивна (redistributive- RED), најниско општествено нова (moral underclass- MUD) и социјален интегратор (social integrationist- SID).<sup>16</sup>

## **1.6 Програми и стратегии за активација и вработување на корисници на социјална заштита**

---

Daigneault, P., M., (2014) Three Paradigms of Social Assistance

Daigneault, P., M., (2014) Three Paradigms of Social Assistance

Daigneault, P., M., (2014) Three Paradigms of Social Assistance

Levitas, R. (2005). The inclusive society? Social exclusion and new labour

Програмите за активација го намалуваат бројот на корисници на бенефиции, директно преку влијанието на нивните услуги врз учесниците на програмата, но и индиректно, бидејќи некои корисници на бенефиции сакаат да ја напуштат невработеноста, наместо да ги почитуваат барањата на програмата. Интензивните служби за вработување и програмите за обука може да имаат релативно поволни влијанија врз учеството на работната сила и да промовираат напредок односно подобрување на приходите, иако овие влијанија често се појавуваат неколку години подоцна откако корисниците учествувале во програмите. Програмите може да имаат ефект на поместување кога учесниците ќе најдат работа меѓутоа тоа би било на штета на тие што не учествуваат, со што ќе се намали нето добивката од работа, но програмите исто така може да имаат позитивна побарувачка на работна сила и повеќе ефекти.

Програмите за активација се разликуваат од бесплатните јавни служби за вработување во кои учеството е задолжително за релевантни целни групи. Клучни примери на програмите за активирање се барање на невработени лица да присуствуваат на интензивни интервјуа со советници за вработување, да аплицираат за слободни работни места, според упатствата на советниците за вработување, самостојно да бараат слободни работни места и да аплицираат за работа, да прифатат понуди за соодветна работа, да учествуваат во формулирање на индивидуален акционен план и учество во програмите за обука или создавање работни места. Главни целни групи за програмите за активација се корисниците (или барателите) на придонесите кои се условени од достапноста за работа.

Споредливи услови за достапност за работа честопати се однесуваат на бенефициите од самохран родител и социјална помош. Учество во службите за вработување, исто така може да се направи задолжително за лицата со попреченост, но вклучените услуги се релативно специфични.

Емпириско образложение за програмите за активирање е тоа што тие можат да имаат големо влијание врз исходот од вработувањето и невработеноста во средини каде што правото на надоместок е на долг или на неопределено време. Други две

теории кои се релевантни се како постигнатите резултати имаат влијание за зголемување на социјалната благосостојба.

### **1.7 Мерки за активација на пазар на труд**

Активните мерки во модерната социјална политика се врзуваат за политиката на пазарот на труд за невработените лица кои ги користат правата од системот за социјална заштита. Традиционалните мерки се разликуваат од новите мерки. Нивната разлика е во поголемата насоченост кон страната на понудата, отколку кон страната на побарувачката.

Поради тоа насоченоста на понудата, делува на тоа да одделни индивидуи се наоѓаат во центарот на иницијативата на политиката. Со тоа активните мерки во современи услови се насочени и кон тие што биле предходно вработени, но поради некои причини останале без работа.

Вработеноста или невработеноста може да влијае на поинаков начин, така што вработеноста би придонела за личен развој и вештини и обезбедување на поволен социјален статус, додека за животната средина би значело зголемен процент на вработеност и извор на богатство. Активните мерки на пазарот на труд може да влијае врз ефикасноста на пазарот на труд. Со цел за подобрување на ефикасноста на пазарот на труд преку активните мерки се нагласуваат неколку елементи. Постојат мерки кои се на страната на тој што снабдува, бидејќи со тоа се влијае на квалитетот и на цената за снабдување на работна сила. Други активни мерки се однесуваат на барањето за работна сила односно активна мерка за тој што побарува, кои поддржуваат самовработување и разни програми за јавни добра. Потоа тука спаѓаат и комбинирани и мулти компонентните активни мерки за субвенции за плати и повторна обука кои може да се понудат на различни категории на групи <sup>17</sup>.

---

Ивановска М., (2008), “Невработеноста и активни мерки за долгорочно невработени лица во Р. Македонија и Р. Србија”

Основни функции кои придонесуваат од активните мерки на пазарот на труд се економската и социјалната. Нивна цел е да се намали недостатокот на работна сила, намалување на несоодветните вештини кои ги поседуваат невработените со барањата за работни места.

Економската функција на пазарот на труд е:

- Усогласување на понудата и побарувачката на работна сила
- Зголемување на понудата на работна сила (обука, доквалификација, преквалификација)
- Намалување на понудата на работна сила (како предвремено пензионирање)
- Создавање на побарувачка за работни места (јавни работи, отворање нови компании, самовработување)

Активните мерки во модерната социјална политика се врзуваат за политиката на пазарот на труд за невработените лица кои ги користат правата од системот за социјална заштита. Традиционалните мерки се разликуваат од новите мерки. Нивната разлика е во поголемата насоченост кон страната на понудата, отколку кон страната на побарувачката.

Активните мерки се решенија за пазарот на труд кога постои отсуство на редовни или трајни вработувања. Постојаните вработувања или постојаните работни места можат да ги отстранат активните мерки на пазарот на труд кои се насочени кон страната на побарувачката, но секогаш имало потреба од овие мерки, кои се насочени кон страната на понудата., посебно со оглед на тоа што работната сила на пазарот на трудот не е хомогена и настанува фрикциона и структурална невработеност. Ова посредување се овозможува преку активните и пасивните мерки на пазарот на труд<sup>18</sup>. Се применуваат повеќе мерки за активација на корисниците на социјална помош на пазарот на труд, разликувајќи неколку концепти. Едни од тие бенефиции се “бенефиции условени со работа” (*workfare*), а други се “активни

---

Ивановска М., (2008), “Невработеноста и активни мерки за долгорочно невработени лица во Р. Македонија и Р. Србија”

политики на пазарот на трудот” (*active labor market policies*), како и “активација” (*activation*).

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 (самохрани 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 возврати 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.<sup>19</sup>

Тука се поставува прашањето: Што точно опфаќаат програмите за вработување корисници на правата од социјалната заштита?

Според професорката Сузана Борнарова, тие 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.

---

<sup>19</sup> Борнарова, С.,(2008), Вработување нова социјална политика

Тие се: *Временски ограничувања*, 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 се сите програми кои 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.
- Услови и санкции. 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<sup>20</sup>.

Програмите за вработување на корисници на социјална помош кои се со најтежок облик на социјални проблеми, се насочени кон лица кои имаат најкомплексни проблеми, односно се соочени со тешкотии кои често се ненадминливи, а со тоа тешко наоѓаат работа и не можат да се вработат.

Таквите програми се нарекуваат “hard to serve”<sup>21</sup>. 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 и кривични дела.

---

Борнарова, С.,(2008). Врамнување нова социјална политика  
Борнарова, С.,(2008). Врамнување нова социјална политика

Причини за таргетирање на корисниците со најкомплексни социјални проблеми со програмите за вработување корисници на социјална заштита се тоа што дел од работодавачите од приватниот сектор не покажуваат волја и даваат отпор за вработување на лица со комплексни социјални проблеми.

Наместо тоа, тие се фокусираат на оние кои се веќе спремни, односно подготвени полесно да се вклопат на пазарот на трудот. Сепак, ангажирањето токму на категоријата корисници со покомплексни проблеми е важно поради неколку причини:

- Програмите за вработување корисници на социјална заштита треба да ги опфатат токму оние корисници кои не можат да успеат самите, затоа што само на тој начин социјалната реформа добива на значење и тежина.
- Со трендот на опаѓање на бројот на корисници по стручен работник, корисниците со најкомплексни проблеми ќе го сочинуваат најголемото процентуално учество меѓу оние кои продолжуваат да ги користат бенефициите од системот на социјална заштита.
- Програмите за вработување на корисници на социјална заштита имаат одговорност да се обидат да им помогнат токму на овие корисници кои се обично најпогодени од временските ограничувања на користење на социјалните бенефиции (онаму каде такви ограничувања постојат).
- Програмите за вработување ќе бидат поисплатливи и поуспешни ако ја таргетираат оваа категорија на корисници, од причина што доколку со нив не се работи тие би останале во системот на социјална заштита многу долго.
- Приватниот сектор нуди единствени можности за помош на оваа група корисници. Работодавачите кои гледаат интерес во оваа иницијатива можат да бидат поотворени кон нивно вработување или кон креирање програми за зголемување на вработливоста на оваа категорија корисници на социјални бенефиции (Brown A., 1998).

### **Мерки за помош на корисниците со покомплексни социјални проблеми**

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. 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.<sup>22</sup>

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

---

Борнарова, С., (2008). Вработување нова социјална политика

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 татори на работното место.** Таторите, 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).

### **1.8 Придонесот на концептуалните и идеолошките пристапи во анализирањето на реформите на социјална помош**

Во поглед на тоа кои концептуални и идеолошки пристапи се земени во предвид за анализирање на реформите на социјалната помош, може да се истакне дека социјал-демократскиот модел има најголема полза и сличност во оваа анализа на реформите. Ова најмногу се должи поради тоа што социјал-демократскиот модел е пример за земји во кои принципот на универзалност се распределени и на средната класа, а покрај тоа и поради тоа што во некои земји, социјалдемократијата е водечка сила за социјалните реформи. Според тоа, наместо да практикуваат дуализам помеѓу државата и пазарот, односно работничката и средна класа, социјалдемократите имаат социјална држава која промовира еднаквост на највисоки стандарди, а не рамноправност на минимални потреби.

Социјал-демократскиот пристап преставува идеален пример за тоа како треба да функционира една држава која се стреми да воведува социјални реформи во кои ќе

бидат опфатени сите граѓани на една држава, а не да се дава предност на една таргет група која што ќе биде цел на реформите.

Во поглед на тоа зошто би го одбрал овој пристап за анализирање и објаснување на овој магистерски труд може да се истакне дека услугите кои се даваат на граѓаните се универзални и либерални, односно нивните социјални права се универзални. Може да се објасни преку основната рамноправност за економска социјализација, каде што социјал-демократијата како аргумент го придава значењето на социјалните права на работниците, како социјалната и здравствената заштита, а потоа нивното учество како граѓани на една држава, и втор аргумент каде што социјалната држава претставува предуслов за економска ефикасност.

Значењето на социјалдемократијата во анализирање на реформите на социјалната помош е дека, овој пристап претставува средство за остварување на сите социјални идеи, кои една современа држава треба да ги поседува преку, еднаквост во придонесите кон сите граѓани, правда, слобода и секако солидарност.

Секако дека пристапите опфатени во овој магистерски труд имаат и свои недостатоци во поглед на анализирање на реформите на социјалната помош.

На пример, конзервативизмот има комодификација што може да наштети на авторитетот и на социјалната интеграција. Конзервативизмот има феудален модел, што како недостаток е слободата на избор за социјалната сигурност на работниците. Во конзервативниот пристап постои поделба на оние кои заслужиле помош од државата и оние кои се подредени баратели. Односно во овој пристап постои предност на баратели со поголеми права како на пример лицата со посебни потреби, и оние со помали права, како на пример невработените лица.

Неолибералниот пристап опфаќа ослободување на индивидуалните претприемачки слободи и вештини, што карактеризира слободни пазари и слободна трговија. Меѓутоа нејзин недостаток е дека преку намалување на одговорност на државата, се намалува стапката на оданочување, а со економските придобивки ќе се намали сиромаштијата и нееднаквоста, но се доаѓа до заклучок дека наместо да се намали сиромаштијата, се зголемува нивото на нееднаквост во многу земји.

Селективизам, самиот збор објаснува дека постои поделба на правата и средствата кои се наменети за граѓаните. Со тоа се прави селективност на оние чии потреби се поголеми од други, што претставува недостаток за реформите на социјалната помош. Нешто слично како и во конзервативниот пристап.

Резидуалниот пристап пак е краткорочно решение и се користи само кога граѓаните имаат потреба од помош. Овој пристап претставува последно средство, кога државата не е во можност целосно да помогне. Сличен поглед има и

супсидијарноста која што не гарантира еднаков пристап на граѓаните до социјалните бенефиции.

Пристапи кои се пример за анализирање на реформите на социјалната помош во овој магистерски труд се, пристапот на универзалност и пристапот welfare to work. Со нив ќе бидат анализирани реформите на социјалната помош во четирите студии на случај.

Универзализмот е повеќе значаен и мултидимензионален концепт, бидејќи со него се објаснува како една социјална реформа во теорија треба функционира, а потоа да се пренасочи во пракса. Преку овој пристап би се направила дистрибуција на ресурсите и средствата наменети за граѓаните. Универзалноста претставува сеопфатеност на сите категории, односно би биле опфатени сите граѓани со реформите и нема да има поделба или категоризирање.

Welfare to work претставува одличен пример како треба да ги одвикне зависните корисници од социјална помош, да бидат активни на пазарот на труд. Токму тоа го спроведуваат државите како Германија, Велика Британија и Данска, а исто така е пример што Македонија се обидува да го воведи во последните неколку години.

## **Втор дел: Специфики на реформите на социјална помош во Европа – споредбени показатели и трендови**

### **2. Класификација на режимите на социјалната помош во Европа**

Во 90-тите години на минатиот век, компаративната социјална политика опфати неколку типологии на социјална помош. Типологиите се тешки за да се спроведат во однос на социјалната помош, поради тоа што програмите се уникатни и различни по карактер<sup>23</sup>. Постојат неколку обиди да се класифицираат режими за социјална помош. Тие се разликуваат според неколку критериуми и нивна класификација во повеќе шеми.

- Првиот фактор е степенот до кој одредбата за социјалната помош е поврзана и интегрирана со мерките за социјална работа.
- Вториот фактор е степенот на централизација на програмата.

Потребно е да се направи целосна анализа на режимите на социјалните политики кај државите на благосостојба во Европа. Со таа анализа би се разгледале односно воочиле внатрешните поделби во самите држави, каде што посебно внимание треба да се обрне на односот помеѓу шемите за социјално осигурување и социјална помош. Шемите за социјална помош го дополнуваат социјалното осигурување во смисла дека обезбедуваат минимални приходи особено во земјите со низок степен на достапност до социјалната помош, и се значително одделени од шемите за социјално осигурување во земјите во кои има голема непристапност до шемите. Ваков е примерот и со Република Македонија каде што пристапноста до социјалната помош и осигурување е доста ограничена.

Нордиските земји се карактеризираат со пазарна поделба на социјалната помош и социјалното осигурување, бидејќи дарежливите придонеси за социјалното осигурување имаат маргинална улога за шемите за социјална помош. За разлика од повеќето придонеси за социјалното осигурување, социјалната помош се

---

Ditch, J., (1999). Social Assistance in OECD Countries

администрира на локално ниво со високо степен на дискреција и силен акцент е ставен на социјалната работа и нејзиниот третман. Маргиналниот карактер на социјалната помош не го покажува само своето мало значење, туку и во негативните ефекти од тие бенефиции.

Нордиските земји се етикетираат како режим на резидуална сиромаштија, тие ги пренасочуваат релативно големите бенефиции за социјална помош на мал дел од населението. Велика Британија нуди шеми за социјална помош кои се тесно поврзани со бенефициите за социјално осигурување, без претходна нивна проверка за кои ќе бидат корисниците. Тие се унифицирани, се администрираат на ниво на централна власт, се дистанцираат од социјалната работа, и имаат висок степен на стандардизација. Поради тоа овие шеми се наречени институционализирани режими на сиромаштија.

Државите како Белгија, Германија, Австрија и Холандија се карактеризираат со среден степен на поделба помеѓу социјалната помош и социјалното осигурување. Постојат одделни општи шеми кои обезбедуваат поддршка за различни групи од општеството. Континенталните држави имаат диференциран режим на сиромаштија.

Друг тип на режим е типичен за земјите од Јужна Европа, вклучувајќи ја и Франција. Овој тип на режим се нарекува некомплетен диференциран режим на сиромаштија, бидејќи има доминација на категорични шеми за неспособни лица без или со ограничена помош, која е силно поврзана со социјална контрола. Земјите од југоисточна Европа имаат воведено национална рамка за социјална помош, во Португалија тоа било воведено во 1996 година, во Италија во 2000 година, додека во Грција сеуште недостасува закон за гарантиран минимален приход.

Некои истражувачи се осврнуваат на институционалните аранжмани за јавна поддршка за сиромашните, додека пак други поголем акцент ставаат на институционализацијата на социјалното државјанство. Клучен фактор во одредување на режимите на сиромаштија, е односот помеѓу работата и благосостојбата како отелотворение за социјалните права на граѓаните. И скандинавските и англосаксонските режими на сиромаштија ставаат силен акцент на работата. Во

Скандинавија работата се смета за социјално право, а силните позитивни работни стимулации и мотиви се вградени во програмите за социјална помош.

Во резидуалните социјални држави од Англосаксонските земји, работната мотивација се очекува да се донесе според друг аргумент, бидејќи тие се спроведуваат со многу ниско ниво на бенефиции и негативни стимуланси. Бизмарковиот режим на сиромаштија го нагласува правото на социјална сигурност како резултат на претходните придонеси. Додека пак социјалните држави од Јужна Европа го прогласи правото на работа и социјална помош како легитимно, иако ова право е само делумно имплементирано.

Идентификувани се осум видови на програми за социјална помош. Оваа класификација е направена врз основа на 5 различни индикатори: *покриеност, организација, ниво, средна застапеност* (кој дел од приходот беше занемерен) *и дискреција*.<sup>24</sup>

Во нивната подоцнежна, поедноставна работа групирањето може да се подели на три димензии. Режимите беа наречени, интегрирана безбедносна мрежа, двојна социјална заштита, рудиментална или елементарна помош, резидуална помош, високо децентрализирана помош, селективни системи за социјална заштита и систем за јавна помош.

За нордиските земји типичен режим е резидуалната социјална помош. Карактеристична е маргиналната улога на социјалната помош, односно традицијата на целосно вработување и одредбите за универзалната социјалната помош, која што ја регулира социјалната помош на границата на социјалните програми. Друга карактеристика на овој режим е строгата проверка на средствата, со голем акцент ставен на секоја индивидуа.

Ирска и Велика Британија припаѓаат на групата на социјални држави со интегрирани безбедносни мрежи. Карактеристично е тоа што нивните права се релативно добро вградени, а фактот дека работните стимуланси се одлично воспоставени е во

---

Eardley T., (1996). Social Assistance in OECD Countries

голема мера рамномерно, односно се на исто ниво во согласност со доктрината на либералниот режим на власт. Типична е доминацијата на голема, национална, општа програма која обезбедува широка мрежа на заштита.<sup>25</sup>

До некој степен може да се спореди Велика Британија и Ирска со Германија, во категоријата на социјални држави со интегрирани мрежи на заштита. Причина за ова е дека социјалната помош во голема мера регулирана на национално ниво, а бенефициите се одобрени како право, односно дискрецијата на административните тела е прилично мала.

Германија традиционално се класифицира заедно со Франција, Белгија и Луксембург како систем од двоен режим на социјална помош. Холандија е класифицирана со земјите од Бенелукс и Франција како двоен режим на социјална помош. Овие земји обезбедуваат категорични шеми за помош на локално ниво. За разлика од нордиските земји проверката на средствата е повеќе флексибилна.

Според друга споредба Холандија спаѓа во групата заедно со нордиските земји, со исклучок на Норвешка, во режим на резидуална помош, но базиран на државјанство. Карактеристика е постоењето на една општа шема со релативно високи бенефиции. Во 1996 година шемите на холандската социјална помош значително се променија со тоа што се повлече надоместокот за посебен тип на придонеси за невработеност, а со тоа улогата на општа помош се зголеми. Холандската социјална држава е класифицирана според Еспинг-Андересон за споделување на карактеристиките на конзервативниот и социјалдемократскиот режим.

Останати режими се: селективни, јавна помош, рудиментална или општа помош, и високо децентрализирана. Селективен систем на благосостојба се наоѓа во Австралија и Нов Зеланд. Овие земји се уникатни по тоа што се прави проверка на сите придонеси и нивната предност е тоа што и покрај високи приходи тие се релативно дарезливи.

---

Kuivalainen S., (2000). A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries

Земјите од Јужна Европа и Турција се групирани во таканаречени рудиментарни режими на помош, во кои националните категорични шеми за помош опфаќаат специфични групи, главно стари лица и лица со посебни потреби.

Друга категорија се нарекува високо децентрализирана помош со локална дискреција и е најкарактеристична во Австрија и Швајцарија.

Овие земји содржат елементи на нордиските и јужно-европските модели. Во алпските земји социјалната помош се состои од локализирано дискреционо ослободување, поврзано со социјалната работа и со пошироки семејни обврски, но нивоата на придонес се значително над просекот.

Сите типологии ја олеснуваат природата и улогата на социјалната помош во одредени групи на земји. Типологијата ја нагласува специфичната природа на медитеранските шеми за крајна помош. Постои голема разлика помеѓу заслужни и незаслужни корисници, а правото за јавна поддршка е слабо воспоставено.

До некој степен режимите за социјална помош се во согласност со општата теорија за режим. Во социјал-демократските земји, социјалната помош има маргинална улога додека во либералните социјални држави, програмите за социјална помош се сеопфатни. Сепак режимите на социјална помош исто така носат недоследни информации за природата на социјалната помош во однос на општата теорија на режим. Во Скандинавија, социјалната помош е тесно поврзана со социјалната работа, а шемите се локално управувани со строги проверки на средствата.<sup>26</sup>

Скоро сите типологии ја олеснуваат природата и улогата на социјалната помош во одредени групи на земји. И режимите на голема сиромаштија на *Lodemel* и *Schulte* и режимот на сиромаштија на *Stephan Leibfried's (1992)*, имаат голема сличност со типологијата на *Esping-Andersen*, меѓутоа обете групи ја нагласуваат специфичноста на јужно-европските земји, наведувајќи дека тие формираат посебен режим. Постои силна разлика помеѓу заслужните и незаслужените корисници, а правото на јавна поддршка е исто така слабо воспоставено. Режимите предложени од *Eardley*, исто

---

Kuivalainen S., (2000). A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries

така, не се манифестираат совршено на типологијата на режимот на благосостојба на Esping-Andersen. Сепак, Esping-Andersen тврди дека една програма не го дефинира режимот. Режимот е поширок концепт; тоа се однесува на начините на кои социјалното производство се распределува помеѓу државата, пазарот и семејствата. Освен тоа, режимите ја рефлектираат политичката и идеолошката доверба која беше доминантна во историската еволуција на режимите.

Недоследностите се наоѓаат особено во однос на мерките на Еспинг-Андерсен за стратификација на социјалната држава. Додека Јапонија и Швајцарија се групирани во неговата работа во либерален режим, *Erdlay* тврди дека улогата на социјална помош е квалитативно толку различна во овие две земји, што тие не можат да бидат групирани во земји од англиско говорно подрачје.

Во Австралија и Нов Зеланд, природата на социјалната помош се разликува од останатите земји од англиското говорно подрачје до тој степен што тие можат да бидат групирани заедно во одреден режим. Во овие две земји, целиот систем на социјално осигурување во голема мера се темели на користени придобивки.

Исто така, САД се разликуваат од останатите англосаксонски земји во однос на нивото на корист и единството на безбедносната мрежа и формира режим на нејзина сопствени.

Во одреден степен, режимите за социјална помош се во согласност со општата теорија на режимот. Во социјалдемократските земји, социјалната помош има маргинална улога, додека во либералните социјални држави, програмите за социјална помош се посеопфатни. Сепак, режимите на социјална помош носат недоследни информации за природата на социјалната помош во однос на општата теорија на режимот. Во Скандинавија, социјалната помош е тесно поврзана со социјалната работа и шемите се локално управувани со строг тест на средствата.

Според *Lodemel* скандинавските социјалдемократски карактеристики имаат повеќе резидуален под-режим на помош отколку неговиот британски либерален или резидуален колега. Меѓу нордиските земји, најстариот стигматизиран и архаичен систем за намалување на сиромаштија продолжува. Тој (*Lodemel*) го означи овој

аспект на скандинавските социјални држави како "парадокс на благосостојба". Со тоа се поставува прашањето: колку нордски е всушност нордскиот модел? Според *Bradshaw-Terum*, нордиската социјална помош е доста социјално контролирана, бидејќи контрола на бенефициите е многу тешко во споредба со повеќето други западни земји; како и барања за лекување, рехабилитација и обука. целната група на социјална помош во нордиските земји е ограничена само на најсиромашните меѓу работоспособните. Во принцип, строгите правила за контрола на средствата за барателите во овие системи значи, дека тие се особено подложни на слаби способности и сериозни тешкотии во постигнувањето на социјална и финансиска автономија.<sup>27</sup>

---

Kuivalainen S., (2000). A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries

## 2.1 Систем и реформи на социјалната помош во Германија

### 2.1.1 Систем на социјална помош во Германија

Германскиот систем на социјална благосостојба воглавно се смета за една од главните причини за високата стапка на невработеност меѓу неквалификуваните лица. Таа опфаќа социјална помош и помош во случај на невработеност. Двете програми обезбедуваат поддршка за приходи претежно за оние лица кои или ги исцрпиле своите бенефиции за невработеност или кои немаат доволно искуство на пазарот на трудот за да ги добијат тие придобивки. Системот на социјална помош, особено, е одговорен за создавање дестимулативни мерки за пазарот на трудот по две основи: прво, нивото на социјална помош обично се смета за превисоко, со цел да се наметнат доволно стимулации за да се добие работа со ниски примања. Второ, понатамошни дестимулации се создаваат со високи стапки на повлекување на трансферот, кои вклучуваат значителен износ на изгубени бенефиции кога примателите на социјална помош заработуваат дополнителни приходи од трудот. Овие ефекти на онеспособеност доведоа до тоа да политичарите и академичите се залагаат за програми кои го прават учеството на пазарот на трудот доволно атрактивно за да ја намалат потребата за прием на социјална помош. Она што е вообичаено со мнозинството од овие предлози е дека тие генерално сугерираат намалување на ефективните маргинални даночни стапки во ниските приходи што се поврзани со намалување на социјалните бенефиции за стимулирање на понудата на работна сила.

Социјалната помош во Германија се карактеризира според следните принципи<sup>28</sup>:

- Услугите се прилагодени на индивидуалните потреби и ја земаат предвид животната состојба, желбите и способностите на корисниците;
- Социјалната помош е подредена услуга и поради тоа обично се обезбедува само кога се исцрпени сите други опции, како што се приходите и имотот на лицето кое има право на бенефиции и, доколку е потребно, лицата задолжени

---

<https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/grundsuetze-der-sozialhilfe.html>

да ги задржат, неговата или нејзината работна сила и нивните барања против високи безбедносни системи;

- Социјалната помош не мора да се бара, туку веднаш започнува штом институцијата за социјална помош ќе стане свесна дека условите за бенефиции се исполнети. Исклучок се само придобивките од основните бенефиции во староста и во случај на намалена заработувачка способност;
- Услугите се обезбедуваат како услуга, готовинско плаќање или придонеси во натура, при што паричните надоместоци генерално имаат приоритет во однос на нематеријалните бенефиции. Освен финансиската поддршка, обезбедувањето на услуги вклучува и сеопфатно советување, активирање и други форми на поддршка (како што е подготовка на контакти и поддршка за социјални услуги)
- Приоритетот на амбулантната пред стационарната помош е засилена со различни регулативи, како што е фактот дека извршувањето на болничката помош важи само по испитување на потребите, можните алтернативи (особено амбулантна помош), за за бремени жени и лица со посебни потреби.

Законот за осигурување во Германија е заснован на основните потреби, намалување на капацитетот за заработка на постари лица на возраст од 65 години и лицата со трајна неспособност на возраст од 18 до 65 години, кој е создаден како приоритетна служба. Исто така, основната безбедност за баратели на работа, е воведена за лицата на кои им е потребна помош и нивните потреби. Невработените лица кои живеат во сопствено живеалиште имаат право на социјални бенефиции.

### **2.1.2 Реформи на социјална помош во Германија**

Намалувањето на сиромаштијата и социјалната исклученост е еден од главните предизвици за обезбедување на социјална кохезија во Европа. Посебен акцент е ставен на состојбата на самохрани родители, долгорочно невработени и сиромашни работници, кои се соочуваат со одредени ризици од сиромаштија и социјална исклученост.

Германскиот систем за минимален приход (MIP) направи значителен промена во изминатата деценија, трансформирајќи се од општ систем со резидуален карактер во категоричен систем кој опфаќа повеќе од 7 милиони луѓе. Бенефициите за невработени како шема за заштита на лицата со минимални примања кои се работоспособни е доминантна помеѓу петте германски шеми за *minimum income protection* (MIP)<sup>29</sup>. Според слоганот “барајќи и овозможување”и бенефициите за невработеност, ќе се обезбедат пазари на трудот и социјални услуги, како и минимални примања за лицата на работоспособна возраст во сиромашни домаќинства.

Социјална помош е чин на солидарност: им помага на поединци и домаќинства кои не се во состојба да ги задоволат сопствените потреби и немаат доволно право според други системи за осигурување и социјална помош. Социјалната помош не е корист за погодените луѓе, туку легално закотвена поддршка за достоинствено постоење. Социјалната помош не е само наменета да ја спречи сиромаштијата, туку и да му овозможи на примателот да живее во согласност со човечкото достоинство.

Како последна “заштитна мрежа”, социјалната заштита ги штити од сиромаштијата и социјалната исклученост. Обезбедува услуги за оние лица и домаќинства кои сами не можат сами да ги исполнат своите потреби и кои исто така немаат (доволни) побарувања од осигурителните и пензиските системи. Вработените лица и нивните издржувани лица не можат да добијат придобивки од социјална помош. Со тоа се добиваат и основни придонеси како баратели на работа според SGB<sup>30</sup>.

Задача на социјалната помош е “да им се овозможи на корисниците да водат живот кој одговара на достоинството на човекот”. Во случај на недоволен приход и богатство, социјалната помош го покрива пристојното ниво на егзистенција. Другите оптоварувања, како што се хендикепот, долготрајната здравствена заштита или посебните социјални потешкотии, се компензирани со социјалната помош во случај на потреба. За таа цел ги обезбедува неопходните служби за поддршка со цел

---

Bahle, T., (2011) The last safety net- A handbook of minimum income protection in Europe  
German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2018

засегнатите лица да можат да учествуваат во општеството како што е можно поотворено.

Главна цел на социјалната помош е да се зајакнат силите за самопомош, каде што преку постигнувањата треба да овозможат колку што е можно повеќе да живеат независно од неа, а корисниците треба да работат најдобро. Исто така, се очекува корисниците и давателите на социјална помош да работат заедно за да ги постигнат овие цели.

Социјалната помош во Германија ги покрива следните области<sup>31</sup>:

- Помош за живеење
- Основна осигурување за стари лица и намалена заработка
- Здравствена помош
- Помош за интеграција на лицата со посебни потреби
- Помош за нега
- Помош за надминување на одредени социјални тешкотии
- Помош во други животни ситуации

Од сите овие области Германија обезбедува бенефиции кои служат за задоволување на потребите на оние категории кои се во социјален ризик. Па така на пример:

**Помошта за живеење:** главно се обезбедува за лицата кои живеат во приватни домаќинства, при што партнерите кои живеат во заедницата, како и малолетните деца што живеат во домаќинството, се сметаат за т.н. заеднички статус. Според Германското Министерство за труд и социјални работи неопходната егзистенција вклучува особено исхрана, засолниште, облека, лична хигиена, ефекти на домаќинството, греење и лични потреби од секојдневниот живот. Вторите вклучуваат и еколошки односи и учество во културниот живот.

**Основна осигурување за стари лица и намалена заработка,** се однесува на лицата кои достигнале граница за пензионирање и лица кои наполниле 18 години и

---

<https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/grundsaeetze-der-sozialhilfe.html>

се трајно онеспособени за заработувачка имаат право на основно бенефиции за старост и во случај на намалување на заработувачката. Еден услов е тоа што тие не можат да го обезбедат своето неопходното живеење доволно или воопшто надвор од сопствените сили и средства, особено од нивниот приход и богатство. Придобивките се пресметани во ист износ како и во помошта за живеење надвор од институциите. Придобивките обично се даваат за една година.

Приходите како што се пензиите или имотот на корисникот, сопругникот или партнерот и партнерот на заедницата слична на бракот, кои не се разделени, се кредитираат како и во социјалната помош. Приходите за деца и родители се користат само ако нивниот годишен приход надминува 100.000 евра. Информациите за основните бенефиции во старост и намалениот капацитет за заработка ги даваат институциите за социјална помош и давателите на пензиски осигурувања како за пензионерите, така и по барање на сите потенцијално неосигурени лица.

**Здравствена помош:** За сите корисници кои не се статутарно или приватно осигурани, здравствената заштита е обезбедена преку социјална помош.

Треба да се направи разлика помеѓу оние кои примаат (во тек) бенефиции за социјална помош (на пример, помош за живот или основна безбедност во старост и намалена заработувачка способност) и оние кои најверојатно нема да добијат доживотна помош најмалку еден месец (на пр. не-преживеани). Првите се еднакви на законското здравствено осигурување. За нив се подготвува картон за придобивки од законското здравствено осигурување. Како по правило, се добива картичка за здравствено осигурување од компанија за здравствено осигурување по избор на лицата кои се осигуруваат, од областа на соодветниот давател на социјална помош. Компанијата за здравствено осигурување потоа ги решава услугите кои ги обезбедува давателот на социјална помош.

Од друга страна пак, различно е ако лицето коешто е оправдано, веројатно нема да добие непрекинато доживотна помош најмалку еден месец или само да побара советување или пензиски придонес. Во овој случај, здравственото осигурување не

обезбедува лекарски третман, но канцелариите за социјална работа ја нудат потребната здравствена заштита за овие лица во контекст на здравствени помагала.

**Помош за интеграција на лицата со посебни потреби**, е обезбедена на лица кои значително се ограничени од нивната општа, физичка, ментална или емоционална попреченост и нивната способност да учествуваат во општеството.

Придобивките од помошта за интеграција се доделуваат само ако придонесите не се обезбедени од давател на примарна услуга, особено здравствено осигурување, пензиско осигурување или агенција за вработување.

Дел од бенефициите од помош за интеграција се:

- Услуги за медицинска рехабилитација: Тие кореспондираат со придобивките од рехабилитацијата на законското здравствено осигурување.
- Учество во работниот живот: Тие вклучуваат придобивки од областа на признати работилници за лица со посебни потреби, услуги обезбедени од други даватели на услуги и услуги обезбедени од приватни и јавни работодавачи (буџет за работа).
- Учество во животот на заедницата: Ова вклучува, меѓу другото, да помогне во промовирањето на разбирањето со животната средина (на пример, преземање на трошоци за преведувачи на знаковен јазик), помош во набавка, опремување и одржување на хендикепиран пристапен дом, помош на лица кои живеат сами (на пример, амбулантни станбени заедници) и помош за учество во социјалниот и културниот живот (на пр. преземање на трошоците за посета на пријатели или културен настан). Придобивки за учество во животот на заедницата исто така вклучуваат куративни образовни услуги за деца кои сеуште не се на училиште (на пр., Поддршка во грижа во дневен центар) и помош во соодветно школување.

**Помош за нега**, или помош при нега на лице. Бидејќи износот на придобивките од осигурување е ограничен на законски утврдените максимални износи (систем на делумна корист), може да има дополнителна потреба за грижа по воведувањето на новиот концепт на нега и значителното подобрување на бенефициите за нега . Ова е

покриено со финансиска потреба од помош со грижа во контекст на социјална помош. Во основа, само оние кои имаат потреба од медицинска нега од 2 до 5 ги добиваат придобивките од грижата за помош. Поради малата сериозност на нивните нарушувања, лицата кои имаат потреба од медицинска нега 1 имаат (само) барање за помагање на помагала, како и мерки за подобрување на животната средина.

Затоа, придобивките од помош за нега се сметаат за финансиска потреба на лица кои имаат потреба од нега кои не се здравствено осигурени преку социјалната заштита; во случаи каде долгорочната нега најверојатно нема да трае најмалку шест месеци и затоа не се обезбедени придобивки од осигурувањето за долгорочна нега; во случаи каде што негативните потреби не се обезбедени со ограничениот износ на придобивки за долгорочна нега.

Новата потреба за долготрајна нега опфаќа и когнитивни и психолошки нарушувања во споредба со сегашниот концепт во Германија. За тие исто така, треба соодветно да се даде депозит од бенефициите како дел од грижата за помош. Оние кои имаат потреба од грижа, особено ги добиваат дополнителните бенефиции за нега кои беа достапни само на легално осигуреното лице пред воведувањето на новиот концепт на потреба за долгорочна нега како дополнителна помош за осигурување.

**Помош за надминување на одредени социјални тешкотии**, е насочена кон луѓе кои се соочуваат со особено стресни животни услови со социјални потешкотии. Особено, бездомниците, како и други егзистенцијални проблеми, засегнатите лица припаѓаат на оваа група примачи. Општините обезбедуваат широк опсег на поддршка, која може да варира од совети за наоѓање на сместување, со помош на живеење, до полустационарната помош.

**Помош во други животни ситуации.** И покрај се социјалната помош обезбедува поддршка во понатамошните инкриминирачки животни ситуации, како на пример лице кое има право на бенефиции за, помош за продолжување на домаќинството, помош за постари лица, помош за слепите лица, трошоци за погребување, како и помош во други животни ситуации.

*Распределба на власт и финансирање за социјална помош*

Германија е федерална земја каде што јавните одговорности се поделени меѓу федералните, државните и локалните нивоа на власта. Всушност, германскиот јавен административен систем има мноштво регионални владини органи. Покрај федералните власти, постојат 16 држави (Länder), кои се поделени на 32 регионални власти (т.н. "Regierungsbezirke"), кои опфаќаат 440 градови (Städte) и рурални области (Landkreise), кои содржат 14.197 комуни во сите. Одговорноста за политиката за социјална помош лежи во (и се разликува) во заедниците (општини), додека во рамките на имплементацијата на политиката на заедниците, може да се разликуваат и во различни оддели за социјална помош.

Во Берлин на пример, градската влада првенствено е одговорна за социјална помош, но секоја општина во градот има свои сопствени обврски за социјална помош меѓу различните нивоа на власта не се меѓусебно исклучиви, а со тоа и надлежностите и јавните расходи во политиката области се преклопуваат.

Ефикасното распределување на ресурсите бара систем на социјална помош да не влијае премногу на луѓето каде што живеат и работат. Од една страна, ова значи дека мобилноста на клиентите не треба да биде попречена со (локални) барања за престој. Од друга страна, со цел да се избегне "вишок" на клиентска мобилност во области со највисоки стапки на плаќање и добра и анонимна испорака на услуги, со што би се поткопало долгорочната одржливост на системот, се тврди дека одреден минимален стандард во обезбедувањето мора да се одржува низ целата земја. Основните правила за правото се утврдени со Законот за социјална помош, но политиката за социјална помош се спроведува на локално ниво.

Општините се одговорни за функционирањето на општата социјална помош и неговото финансирање. Сите слоеви на власта придонесуваат за трошоците за помош во посебни ситуации, особено кога таквата поддршка е обезбедена врз основа на над-комунална поддршка обезбедена надвор од директната надлежност на општината, на пр. во натура поддршка за лице со попреченост во институционална установа, која им служи на клиенти од различни општини. Државите во голема мера ја финансираат таквата поддршка со федералната влада, носејќи дел од трошоците, кога релевантните ставки не се покриени со осигурување

за долгорочна нега. Овој систем вклучува значителни административни трошоци и повремено може да доведе до општини кои се обидуваат да ги исклучат трошоците на други институции. Другата точка на финансиска соработка во социјалната помош се однесува на поддршка на домувањето на клиентите за социјална помош. Различните оддели за социјална помош ги покриваат трошоците за сместување на нивните клиенти кои немаат право на домување.

Поради тоа, пренесувањето на административните одговорности, исто така, претставува предизвик за структурата која генерира административни стимулации за економичност. Генерално, колку повеќе финансиските трошоци за неефикасна администрација се стимулираат од оперативната организација, толку помалку ќе се толерира неефикасноста. Така, во Германија, како што самите општини сами ја финансираат социјалната помош од даночните приходи, тие имаат силна мотивација да ги намалат нивните случаи, на пример, преку употреба на програми за пазарот на трудот. Но, општинските стимулации за ефикасно работење во обезбедувањето државни и федерално финансирани специјални придонеси за социјална помош или општи надоместоци за домување се многу послаби.

### **2.1.3 Влијание на социјална помош врз сиромаштијата во Германија**

Принципот на државата на благосостојба е загарантиран во член 20 од основниот закон во Германија и не може да се укине, дури и ако се измени основниот закон. На овој начин тој закон ја обврзува државата да ги заштити, покрај слободата, природните основи на животот на своите граѓани. Меѓутоа, секој поединец мора да ја преземе одговорноста за сопствената социјална помош.

Како карактеристика на германската држава на благосостојба е социјалната помош, која се финансира преку даноци. Таа стапува на сила кога луѓето не се во состојба да го избегнат своето страдање самостојно и со свои средства или од роднините. Како таква, постои основна заштита во староста или во случај на долгорочна

невработеност, како и помош од државата за да се живее или да им се помогне на лицата во одредени потешкотии.

Во Германија оние кои немаат работа може да побараат поддршка. Секој кој е невработен, а во текот на изминатите две години има платено придонеси во државниот систем за осигурување на невработеност најмалку 12 месеци има право на надоместок за невработеност (60 до 67 проценти од нивниот последен нето приход). Оваа помош за невработеност се финансира преку придонеси од кои работодавците и вработените плаќаат по половина. Најдолгиот период за кој може да се повлече корист за невработеност е помеѓу шест и 24 месеци. По тој период оние кои бараат работа можат да аплицираат за основна поддршка, која е позната како придонес за невработеност и која се проценува според потребите на барателот. Во економската криза, системот за кратко работно плаќање финансиран од даночни приходи се покажа како достоин. Тоа им овозможи на компаниите да избегнат отпуштање во тешка економска ситуација.

Но што се случува со оние лица кои не се во можност да ги добијат овие права, оние лица кои се во тешка ситуација, односно кои се наоѓаат во социјален ризик и се во ризик од сиромаштија.

Оние што се невработени во Германија се соочуваат со многу поголем ризик да паднат во сиромаштија отколку во која било друга земја на Европската унија, според бројките објавени од Европската статистичка канцеларија Еуростат. И покрај тоа што е една од најбогатите и економски стабилни земји во Европа, Германија има најголем ризик од сиромаштија за невработените. Според најновите бројки на ЕУ, ризикот е висок до 70%. По анализата на податоците од 2016 година, Еуростат утврди дека ризикот од сиромаштија за оние кои се невработени во Германија е на 70,8 проценти - значително повисок од просекот од 48,7 проценти во Европа.

Германците кои ги загубија своите работни места може прво да бараат 60 отсто од нивните плати како надоместок за невработеност (или 67 проценти ако имаат деца) - под услов да плаќаат придонеси за социјално осигурување најмалку 12 месеци. По одреден временски период, кој зависи од тоа колку долго работеле, невработените

лица мора да бараат стандардна корист позната како "Хартц IV" - која во моментот изнесува 416 евра месечно.<sup>32</sup>

Широкото прифаќање на социјалната пазарна економија на населението се заснова на ветувањето дека учеството во просперитетот што го создава општеството како целина е можно преку сопствени напори и дека е исто така понудено на оние кои не се во можност да стигнат до социо-културна егзистенција минимум на сопствените. Ова исто така подразбира дека општеството мора да преземе одредби за заштита од општите животни ризици и да нуди заштита на оние со посебни околности во рамките на социјалната држава. Освен тоа, исто така, треба да им овозможи на луѓето да живеат (или да се вратат на живот) самоопределен живот и во исто време да помогнат да се создадат еднакви можности за сите.

Мора да се гарантира пристап до други општествено неопходни стоки и услуги, покрај сигурен систем на социјално осигурување. Покрај обезбеденото ниво на егзистенција, ова вклучува и медицинска грижа, доделување на станови и ефикасна инфраструктура.

Стапката на приматели на минимални придонеси за социјална заштита ги идентификува лицата кои единствено можат да го достигнат социо-културниот износ на егзистенција, гарантирани според уставниот закон, со помош на основна поддршка за приход за лицата кои бараат работа во согласност со Германското социјално законодавство и социјална помош според германскиот социјален законик. Процентот на корисници на социјална помош изнесува релативно стабилен на околу 9 до 10 проценти во периодот 2013-2015. Ова одговара на околу 7 до 8 милиони луѓе. Примателите на бенефиции според SGB II ја сочинуваа најголемата групаречиси 6 милиони лица на крајот на 2015 година. Ова ги вклучува и вработените лица кои мораа да бараат SGB II бенефиции (познати како приматели на корист), покрај нивните сопствени заработен приход<sup>33</sup>.

---

<https://www.dw.com/en/unemployed-in-germany-have-greatest-risk-of-poverty-in-the-eu/a-42752570>

The German Federal Government's 5th Report on Poverty and Wealth, 2017

Гореспоменатите индикатори го мерат степенот до кој лицата не постигнуваат одредено ниво на приход - било да е тоа специфичен процент од просечниот приход, како и со стапката на ризик од сиромаштија или одредена сума на социокултурното опстојување минимум, како и со стапката на приматели на минимални придонеси за социјално помош.

Стапката на ризик од сиромаштија која ја нагласува Германската Федерална Агенција за Граѓанско Образование (Bundeszentrale für politische Bildung<sup>34</sup>) во јануари 2014 година, го одразува "делот на лицата кои се изложени на ризик од сиромаштија во целата група, чиј приход изнесува помалку од 60 % од средниот приход.

Во следната табела ќе бидат прикажани социјалните трансфери и нивното влијание врз сиромаштијата, и тоа, пред пред социјалните трансфери, кога се исплатени само пензиите, и кога се исплатени сите социјални трансфери.

**Табела 1: Влијанието на социјалните трансфери врз сиромаштијата, пред нивна исплата, по исплатени пензии и по социјалните трансфери во Германија**

	2013	2014	2015	2016	2017
Пред социјални трансфери	45.1%	46.5%	46.4%	46.2%	45.7%
Исплатени пензии	24.4%	25.0%	25.1%	25.3%	24.1%
По социјални трансфери	16.1%	16.7%	16.7%	16.5%	16.1%

Извор: Еуростат, 2018

По прикажаната табела може да се забележи дека стапката на сиромаштија значително се намалува по добиените социјални трансфери. На пример доколку забележи во 2016 и 2017 година стапката на сиромаштија пред и по социјалните трансфери се намалува за 29.7% во 2016 и во 2017 година за 29.6%.

Генерално гледано од 2013 година, па до 2017 година стапката на сиромаштија се намалува што значи дека социјалните трансфери имаат позитивен ефект врз сиромаштијата.

## 2.2 Систем и реформи на социјалната помош во Велика Британија

### 2.2.1 Систем на социјална помош во Велика Британија

Системот за социјална заштита е дел од животот на сите во Велика Британија. Таа обезбедува помош за секој кој има семејство или кој е постар, болен, инвалид, невработен, или социјално загрошено лице. Секој граѓанин на Велика Британија во одреден момент од нивниот живот добива помош од своите различни услуги, почнувајќи од здравствени проверки за деца, помош во домот за лицата со посебни потреби, постари лица или парични надоместоци за покривање на периодите на невработеност.

Системот на бенефиции во Велика Британија може да биде комплициран. Покрај тоа, постојано се развива во последните неколку години, бидејќи последователните влади ги имплементираат промените.

На кратко, системот на бенефиции постои за да обезбеди практична помош и финансиска поддршка за оние кои се невработени и бараат работа. Исто така им обезбедува на луѓето помош ако нивните приходи се ниски, ако имаат попреченост, воспитуваат деца, се пензионираат, се грижат за некој или се болни.

Постојат неколку типа на социјална помош во Велика Британија. Првиот и најпознат тип на бенефиции е за придонеси за барател на работа (*Jobseeker's Allowance-JSA*). Постојат два вида на *Jobseeker's Allowance*, едниот е *Income-based Jobseeker's Allowance (JSA (IB))*, или додаток заснован на приходите на барател на работа. Правото на овој вид на социјална помош, се плаќа во случај на невработеност, или кога условите не се исполнети за исплаќање вториот вид на социјална помош: *Contribution-based Jobseeker's Allowance (JSA (C))*, кој е заснован на придонесите од страна на барателот на работа.<sup>35</sup>

---

Hansen H., Louise M., Schultz-Nielsen (2015). Social Assistance in Five Countries in North-Western Europe

Вториот тип на бенефиции е Додаток за вработување и поддршка (*Employment and Support Allowance*) и е бенефиција која се користи за луѓе кои имаат ограничена способност за работа, поради болест или попреченост и не примаат придонеси за болни лица. За да се биде корисник на ова право мора да се биде на 16-годишна возраст и да има државна пензија.

Додатокот за вработување и поддршка, или *Employment and Support Allowance*, исто така, се соочува со промени во придобивките предвидени за нови побарувања во врска со неспособност или болест.

Друг тип на бенефиции е поддршка за приход- *Income Support (IS)*, која се плаќа на луѓе кои имаат ниски или никакви примања од разни причини, освен невработеност. Оваа бенефиција се користи за замена на доход за исплата на средства и е достапна за лица доколку спаѓа во една од следниве групи: негувател, бремена жена или осамен родител на дете под 5 години. Придонесите засновани на приходи и оние засновани на поддршка за приход, (*JSA- IB и IS*), имаат иста структура и износите се идентични.

Покрај основните критериуми, исто така за да се биде корисник на *Income Support* бенефиции, потребни се следните барања:

- Нема никакви приходи или ниски приходи и не повеќе од 16.000 фунти во заштеда
- Лицата не се во работен однос со полно работно време (може да работи помалку од 16 часа неделно, а партнерот може да работи помалку од 24 часа неделно)
- Нема право на *Jobseeker's Allowance* или *Employment and Support Allowance*
- Мора да се биде жител на Англија, Шкотска и Велс

Понатаму треба да се напомене и Надоместокот за домување (*Housing Benefit*), кој е достапен за да им се помогне на граѓаните во Велика Британија со трошоци за изнајмување за оние лица кои се со ниски приходи. Може да се биде вработен/на или невработен/на.

Право на оваа бенефиција имаат оние кои:

- Имаат тешка попреченост
- Се престојува во привремено живеалиште
- Се престојува во засолниште или поддржано живеалиште со посебни објекти во кои има чувари

Друг вид на бенефиција е Даночниот кредит за дете. Овој вид на бенефиција се користи за да се помогне со трошоците околу воспитување на дете. Потребно е да се биде одговорен за детето/децата и да има ниски примања. Подобност се зема во предвид во зависност од тоа колку деца има и дали некои од нив имаат некаква попреченост

Овие права се засновани на *mean-tested* бенефиции, за оние со ниски приходи, најверојатно како резултат на работа со скратено време, што е доволно да се користи ова право.

Во 2013 година, системот за социјална помош стана цел на подмладување. Тој се смета за погрешен и со доста грешки, дозволувајќи им на оние кои можат да работат да останат на правото на бенефиции за социјална помош поради страв од понатамошен финансиски ризик. Сегашниот систем се смета за премногу комплексен, со недоволни мотиви за луѓето да почнат да работат повторно.

Ова доведе до воведување на универзален кредит (*Universal Credit*), кој сè уште не е целосно искористен. Сите бенефиции што ги примаат лицата сега ќе бидат исплатени во една паушална сума. Идејата е да ги поттикне луѓето да најдат платена работа, да го зголемат своето работно време и да имаат непречена транзиција во ново работно опкружување. Системот треба да биде поедноставен, така што луѓето што ќе најдат работа, и да не се грижат за зголемената можност од ризик од сиромаштија. Промените на системот се исто така воспоставени за да се намалат грешките и измамите.

Покрај горенаведените бенефиции во системот постојат неколку други видови на помош:

Првата е Додаток за инвалидско живеење (*Disability Living Allowance*) и втората е Додаток за барател на помош (*Allowance Claimant Commitment*). Додатокот за инвалидско живеење, ќе биде определен како исплата за лична независност (*Personal Independence Payment*). Секој кој има долгорочна болест што го спречува да работи воопшто или во голем капацитет ќе можат да имаат корист од оваа опција за социјална помош. Додатокот за барател на помош е за лицата што бараат работа и кои имаат потреба од поддршка додека бараат работа. Постои ограничување на времето и придобивките кои може да се добијат за овој додаток, со цел да се поттикнат повеќе луѓе активно да бараат вработување.

Социјалните системи исто така вклучуваат помош во домување и храна. Луѓето со ниски примања можат да се запишат за помош во домување и да се пренесат во систем за сместување спонзориран од совети со пониски стапки. Исто така постојат и голем број добротворни иницијативи кои им помагаат на луѓето да си дозволат основни намирници.

Социјалното осигурување може да се пристапи за оние кои се пензионирани, или кои се постари од 55 години. Бенефициите за социјално осигурување може да потекнуваат од државна пензија, покриеност со загуба, невработеност, ESA или поддршка за приходи. Придобивките од социјалното осигурување, исто така, можат да бидат во форма на додаток како нега за инвалиди.

Социјалната помош има значајна улога исто така и за бенефиции за невработеност, болест, мајчинство, возраст, попреченост и смрт.

## **2.2.2 Реформи на социјалната помош во Велика Британија**

Реформите во Велика Британија станува јасна карактеристика на социјалната политика на владата на Велика Британија. Во изминатите години се направија голем број промени, но темпото на реформите драстично се забрза по изборот на коалициониот наследник предводен од конзервативците, кога намалувањето на

трошоците за социјална помош станал централно место за економската стратегија на британската владата. Владата од 2015 година и повторно реизбраната влада од 2017 година, ја задржа динамиката со уште еден круг реформи за социјалната помош.

Главните придобивки за социјално осигурување се управуваат низ Велика Британија од страна на Одделот за работа и пензии (DWP), дури и кога приватните изведувачи ја доставуваат Програмата за работа. Даночните кредити и детски додаток, исто така, се регулираат во рамките на Велика Британија, од страна на одделот за приходи и царина (HMRC). Северна Ирска официјално има законодавна независност во областа на социјалното осигурување, но до неодамна одржува паритет со остатокот од Велика Британија.

Собранието на Северна Ирска се согласи да го донесе Законот за реформа на благосостојбата. Придобивките за домување се исто така национална шема, но се спроведуваат од страна на локалните власти. Советот за даночна поддршка се нарекуваше "даночна бенефиција од советот", национална шема, но последната влада ја пренела на локалната самоуправа, која сега има дискреционо право да ја менува шемата, додека има намалување од 10% во буџетот и упатство за заштита пензионери. Во Велс, ако локалната власт нема сопствена шема, постои стандардна шема; во Шкотска постои национална шема која ја спроведуваат локалните власти. Бесплатните училишни оброци се широк систем во Велика Британија, иако условите може да варираат во Шкотска и Велс. Тие се пренесуваат на оние кои се со пониски примања во Шкотска, а се администрирани од локалните власти. Ослободувањето од плаќање за здравствена заштита се пренесуваат при добивање друг вид на бенефиции, а исто така препишување лекови се бесплатни во Шкотска и Велс. Делови од сигурносната мрежа, позната како дискреционен социјален фонд со новите реформи се раководени од локалните власти во Англија и на национално ниво од страна на Велс и Шкотска.

Реформи кои беа спроведени се:

1. Надоместок за домување - локален додаток за домување- Ги променува правилата со кои се регулира помошта за трошоците за домување за домаќинства со ниски примања во приватниот сектор за изнајмување
2. Надоместок за домување во социјална област- Се воведуваат нови правила со кои се регулира големината на имотите, за кои се извршени плаќањата на баратели на социјална помош на работоспособна возраст
3. Независни одбитоци- Зголемување на одбиените стапки од придобивките засновани на доход, за да се одрази придонесот на независните членови на семејствата
4. Лимит за бенефиции- Нов пристап за вкупните исплати по домаќинство, кој се однесува на широк спектар придонеси за баратели на работа кои не спаѓаат во работоспособна возрастна група
5. Бенефиции во вид на поддршка за лична независност- Замена на додаток за инвалидско живеење (Disability Living Allowance), преку плаќање на лична независност (Personal Independence Payment), за работоспособни лица, вклучувајќи построги и чести медицински испитувања
6. Додаток за вработување и поддршка- Замена на придобивките од неспособност (Incapacity Benefit) и сродни бенефиции од додатокот за вработување и поддршка (Employment and Support Allowance)

Сите овие бенефиции се заменети во 2013 година и истите беа спроведени преку една исплата, со Универзалниот кредит (Universal credit). Со тоа целосната реформа беше направена со замена на голем дел основни бенефиции кои се добиваа предходно.

Универзалниот кредит ги заменува следните бенефиции:

- Даночен кредит за дете
- Бенефиции за домување
- Поддршка за придонеси
- Додаток за барател на работа (*Jobseeker's Allowance*)
- Додаток за вработување и поддршка (ESA)

- Даночен кредит за работа

За да може да се биде корисник на Универзален кредит потребно е:

- a) Лицата се со ниски примања или невработени
- b) Да се биде над 18 години (во некои случаи и 17)
- c) Квалификуван за право на кредит и во пензија
- d) Да се има 16.000 фунти или помалку
- e) Да живее на Велика Британија

Во 2015 година, Велика Британија го утврди напредокот на владата за испорака на Универзалниот кредит, заедно со најновите анализи и евалуација за влијанието што го има оваа витална реформа. Доказите покажуваат дека преку Универзалниот кредит луѓето побрзо и полесно се вработуваат и заработуваат повеќе пари, давајќи им зголемена финансиска сигурност.

Исто така се потврди дека примателите на социјална помош имаат поголемо верување во Универзалниот кредит, отколку правото на придонес за барател на работа. Покрај тоа корисниците истакнале дека, повеќе веруваат дека системот за социјална помош ги охрабрува повеќе да најдат работа, да ја прифатат работа за кои се способни да ја работат, и да вложат поголем труд и време во барање работа.

Тоа претставува доказ дека трансформацијата на пазарот на трудот и социјалната држава е во тек, проширувајќи го досегот на Универзалниот кредит и дека почнува да влијае на локалните пазари на труд.

Според новата анализа на владата на Велика Британија, се покажа да корисниците на Универзалниот кредит<sup>36</sup>:

- 3 до 4 процентни поени има поголема веројатност да се биде во работен однос од корисниците на додатокот за баратели на работа - во 30, 60, 90 или 120 дена од нивното барање

- има 5 процентни поени поголема веројатност да имаат платена работа во текот на првите 120 дена од нивното барање
- Корисниците заработуваат 50 фунти повеќе од нивните колеги на работното место во текот на првите 120 дена од нивното барање

Разликата помеѓу барателите на надоместоци за Универзалниот кредит и надоместокот за баратели на работа се позитивни и статистички значајни. Овие резултати се многу охрабрувачки, особено поради тоа што покриваат таква рана фаза на процесот на започнување.

Покрај овие реформи секако мора да се напомене и дизајнот на шеми за минимален приход, односно како се поставени нивоата на бенефиции особено во последните неколку години. Посебен осврт ќе биде направен за бенефиции кои се добиваат за тие кои не се во работен однос и за тие кои се во работен однос.

Најголема поддршка преку бенефиции за социјална помош добиваат самохраните родители со деца под 3 години кои не се обврзани да работат. Надоместоците кои се засновани за баратели на работа се исти, меѓутоа само за оние кои се регистрирани како невработени, како и додаток за вработување и поддршка, но за оние лица кои не се во работен однос поради болест или некаков вид на попреченост.

За самохран родител над 25 години се добива 57.90 фунти на неделно ниво, за пар, над 18 години се добива 114.90 фунти на неделно ниво. За приходи поврзани со вработување и за поддршка се добиваат дополнителни 29.05 фунти неделно за оние кои се работно активни и дополнителни 36 фунти за поддршка.

Понатаму детски бенефиции за прво дете се добива во износ од 20.70 фунти неделно, а за второ и трето дете 13.70 фунти неделно. Семејниот додаток се добива на годишно ниво во износ од 545 фунти.

За лица кои се во работен однос, добиваат бенефиции како на пример, детски додаток за прво дете во износ од 20.70 фунти, потоа за второ и трето дете 13.70 фунти неделно, што значи дека се добива исто како и за невработените.

Тука за само лице придонесите се добиваат на годишно ниво во износ од 1960 фунти. За брачен пар и за самохран родител износот е исто така на годишно ниво од 2010 фунти. Доколку лицето работи по 30 часа се добива дополнителни 810 фунти на годишно ниво.<sup>37</sup>

До 2010 година, овие нивоа на бенефиции и даночни олеснувања беа нормално ревидирани на годишно ниво и се зголемија во согласност со индексот на цените на мало.

Сепак, од 2010 година ова не е непроменлив модел, а во буџетот за летото 2015 година било најавено дека нивоата на бенефиции треба да бидат замрзнати уште три години. Понатаму, износот на заработката не се зема предвид (прагот) за даночните олеснувања, а со тоа ќе се намалат и правото на повлекување ќе се зголеми на 48% .

Во следната табела ќе биде претставен моделот на минимални примања за невработени лица на неделно ниво.

**Табела 2: Модел на минимални примања за невработени лица на неделно ниво во Велика Британија**

	Самец	Брачен пар	Брачен пар со 2 деца	Самохран родител со 1 дете
Придонеси според JSA	71.10	114.85	114.85	73.10
Детски бенефит	-	-	34.40	20.70
Даночен кредит за дете	-	-	117.40	63.77
Бенефиции за домување	120.00	120.00	120.00	120.00
Даночна поддршка	18.00	24.00	24.00	18.00

Бесплатна хранарина за во училиште	-	-	20.00	-
Вкупно пред трошоци за домување	211.10	258.85	430.65	295.57
Вкупно по трошоци за домување	68.60	108.85	280.65	153.07

Извор: Тематски извештај за шеми за минимален приход Обединетото Кралство, 2015

### 2.2.3 Влијание на социјална помош врз сиромаштија во Велика Британија

Во изминатите неколку години се добиваше слика дека Велика Британија има релативно комплетна покриеност во своите шеми за минимален приход. Придобивките биле ниски, но сигурносната мрежа била безбедна.

Бенефициите за исплатени средства и даночните олеснувања беа и сè уште не се бараа со значителни пропорции на оние кои ги исполнуваат условите. Високата точка можеби беше само пред 1980 година. Во таа година владата го укина правото на социјална помош за повеќето лица на возраст од 16 до 18 години и почна да дава долгорочни придобивки само со инфлација на цените (или ги замрзнува, во случај на детски додаток). Нивото на сигурносната мрежа - коешто во реалноста двојно се зголемило од 1948 година, а повеќе или помалку се одржуваше паритет во однос на процентот на просечни приходи што ги застапуваше до тој момент - почнаа да губат контакт со променливиот животен стандард на оние кои се вработени.

Вистинската штета е направена од 2010 година. Употребата на бенефициите за работната возраст од значително помалку од инфлацијата од 2010 година и намалувањата на даночните кредити резултираа со паѓање на животниот стандард. Ова било првпат вистинското ниво на заштитната мрежа да падне откако помошта

за невработеност започна во 1934 година. Групата за акција за сиромаштија за деца неодамна проценила дека неуспехот да се зголемат детските бенефиции од инфлацијата од 2010/11 значело дека изгубил повеќе од 15% од неговата вредност во однос на овој парламент во споредба со нејзината вредност, ако е користен со индекс на цените на мало.

Практично, ова значи дека семејството со едно дете загуби 543 фунти за поддршка во текот на пет години, а семејството со две деца има претрпено загуби од 900 фунти. Неуспехот да се регулира детскиот елемент на даночните кредити во текот на последниот парламент резултирало со намалување на реалната вредност за 8,5 отсто. Како резултат на тоа, семејството со едно дете изгубило 628 фунти во последните пет години, а семејство со две деца ќе го зголеми двојно за 1256 фунти<sup>38</sup>. Ова е една од главните причини зошто Комисијата за еднаквост и човекови права откри дека комбинираната ефектите од даноците и промените на социјалното осигурување од 2010 година го намалија приходот на парови со деца во долниот дефицит за 13%.

Поради тоа приходите за оние лица кои не се во работен однос како дел од стандардот за минимален приход паднале со тек на време. Приходите за барателите на работа (JSA) исто така се намалиле, а со тоа голем дел од населението престанало да биде корисник на тоа право на помош. Така, постои растечкиот јаз помеѓу стапката на невработеност/сиромаштија и стапката на побарување - само 47,5% од оние кои се пријавени како невработени во центарот за вработување сега бараат каква било форма од правото за JSA<sup>39</sup>.

Некои од овие корисници ќе го изгубат и правото на придонес, а некои пак ќе бидат принудени да чекаат долго време за некаква минимална социјална помош. Други ќе бидат погодени од остар режим на санкции поврзани со програмата за работа. Некои невработени лица се префрлат на принудена самостојна работа со скратено работно време, поддржани од даночен кредит со цел да се избегнат овие санкции.

---

Тематски извештај за шеми за минимален приход Обединетото Кралство 2015  
Тематски извештај за шеми за минимален приход Обединетото Кралство 2015

Даночната бенефиција на советот како национална шема била одбиена со стапка од 100% за оние што живеат од безбедносниот нето приход. Даночната помош на советот била локализирана од страна на коалиционата влада. Локалните власти останале да управуваат со сопствените шеми за 10% помалку пари, со обврска да ги заштитат пензионерите. Значи, во зависност од тоа во која област на локална власт се живее, многу лица кои не се пензионери, а примаат социјална помош мораат да платат дел од данокот на советот од нивниот пад на минималниот приход за безбедност. Оние што не се во можност да ја платат се носат на суд и се казнуваат, што дополнително ги намалува нивните животни стандарди.

Последиците од овие политики во минатото се дека бенефициите за домување обично покривале 100% од киријата на оние кои добиваат бенефиции кои не се во работен однос, многу домаќинства сега плаќаат дел од нивната кирија, преку нивните основни бенефиции или приход.

Данокот за домување има влијание од 11,1% на сите социјални закупнини. Досега, 41% од станарите го платиле целиот износ; 39% од корисниците платиле само дел; и 20% немаат платено. За да се справат, 57% од барателите пријавуваат намалување на основните средства за домаќинството, позајмување пари од семејството или пријателите (26%) или трошење на долг. Како резултат на тоа, адекватноста на гаранцијата за минимален приход е нарушена<sup>40</sup>.

Во Велика Британија имало голем напор за проценка на влијанието на трансферите на социјалната помош врз намалувањето на сиромаштијата. Тука типично се споредуваат стапките на сиромаштија пред и по трансферите. Овие трансфери не вклучуваат само шеми за минимален приход и тешко е да се направи разлика помеѓу придонесот на шеми за минимален приход и други придобивки. Сепак, намалувањето на сиромаштијата поради пензиите и поради другите трансфери може да се издвои дека системот на Велика Британија е релативно успешен во намалувањето на детската сиромаштија пред трансферот.

Во следната табела ќе биде прикажано какво влијание има социјалната помош (процентуално) и нејзините трансфери над сиромаштијата во Велика Британија.

**Табела 3: Влијанието на социјалните трансфери врз сиромаштијата, пред нивна исплата, по исплатени пензии и по социјалните трансфери во Велика Британија**

	2013	2014	2015	2016	2017
Пред социјални трансфери	45.5%	43.8%	44.1%	43.4%	43.4%
Исплатени пензии	30.1%	29.4%	29.3%	28.1%	29.2%
По социјални трансфери	15.9%	16.8%	16.6%	15.9%	17.0%

Извор: Еуростат, 2018

По овие податоци може јасно да се забележи дека социјалните трансфери имаат голема улога и влијание во намалување на сиромаштијата во Велика Британија. Процентуалната стапка на сиромаштија се намалува во текот на годините од 2013 до 2017 година. Во 2016 година стапката на сиромаштија, пред и по социјалните трансфери, како и исплатените пензии се намалува за 27.4%, и нешто помалку во 2017 година, 26.4%.

## 2.3 Систем и реформи на социјалната помош во Данска

### 2.3.1 Систем на социјална помош во Данска

Три основни вредности го карактеризираат моделот на социјална држава во Данска: универзализам, еднаквост и солидарност. Универзализмот е принципот што се користи и во однос на социјалната сигурност и социјалните услуги, што значи дека секој граѓанин има право на социјална сигурност кога е засегнат од одреден настан и независен од семејните односи. Општите служби за социјална заштита го дефинираат системот, каде што сите граѓани имаат еднакви права на основните социјални бенефиции.

Данскиот систем за социјална помош (*kontanthjælp*) е заснован на тоа дека не е доволно да се има само ниски примања, бидејќи не е шема за надополнување. Мора да постои причина или настан, како на пример губење на работното место или развод, за да се биде корисник на социјална помош во Данска. За исполнувањето на овие критериуми како главен елемент во шемата за социјална помош, е основната плата (*grundsats*), а со тоа износот на платата зависи од тоа дали корисникот бил на возраст над или под 25 години и дали тој или таа имаат деца кои се зависни од своите родители. Основната плата во Данска се оданочува. Еднократната помош може да се обезбеди во рамките на шемата за социјална помош, а во некои случаи може да се добие и додаток за домување (*boligtillæg*)<sup>41</sup>

Покрај тоа, луѓето кои живеат под кирија, особено можат да добијат стан без надоместоци (*boligstøtte*), кои покриваат дел од киријата, а семејствата со деца можат да добијат детски додаток (*børneydelser*). Ниту една од овие дополнителни придобивки, додаток за специфични трошоци, станбени бенефиции или детски додаток, не се подложни на данок.

Примателите на социјална помош со семејства имаат три вида: самохрани родители, самохрани родители со две деца, и пар со две деца.

---

Hansen, H., Schultz-Nielsen M., L., (2015). Social Assistance in Five Countries in North-Western Europe

Данскиот систем за социјална помош нуди голем број на шеми за минимални приходи на располагање на луѓето, кои поради некоја причина не се способни да се самооддржуваат. Со цел целосно да го разбереме контекстот на шемите за минимални примања, е неопходно да се опишат овие шеми кратко за да се дознае структурата и логиката на данскиот модел на благосостојба.

Минималните приходи кои го добиваат граѓаните во ризик во Данска се всушност социјални бенефиции или социјална помош. Во тој поглед се објаснуваат во однос на условите за подобност, должината на поддршката, интерконекциите со други видови поддршка итн.

Системот за парична помош опфаќајќи најмногу 3 различни шеми за минимални приходи за различни целни групи е најниско ниво на мрежата за социјална заштита и се плаќа само кога нема други достапни опции за поддршка. Поддршката од шемите за минимални придонеси е достапна на барателите кои ги исполнуваат следниве минимални критериуми<sup>42</sup>:

1. Пристапот до шемите се заснова на принцип на престој во Данска, односно мора да се биде граѓанин на оваа држава за да може да се остварува ова право. Граѓаните имаат право само на паричен надоместок ако нивните социјални околности претрпеле значителна промена што би довело до лишување од средствата за самоподдршка. Ова може да биде невработеност, болест или сепарација. Така, луѓето немаат право на паричен надоместок поради низок приход, ако, на пример, тие се ниско платени или студенти.
2. Граѓаните имаат право само на паричен надоместок ако немаат пристап до други извори на приход. Прво, шемите за минимални примања се подружни за другите јавни системи за поддршка. Ова значи дека ако потребата може да се задоволи преку други јавни придобивки - како што се придобивките за ненаменување, болестите или породилното отсуство или студиските грантови нема да се одобри користење на минимални придонеси.

---

<https://www.borger.dk/>

Второ шемите се секундарни односно не се релевантни на приватните средства за поддршка. Ако некое лице или неговиот или нејзиниот сопружник имаат имот или приход од одредена големина, шемите не се достапни. Луѓето кои имаат фондови, на пример пензиски заштеди, вообичаено немаат право на користење на шемите за минимални придонеси.

Овие критериуми се најобемните услови за подобност поврзани со сите видови парична помош под кои постојат други посспецифични услови кои се применуваат конкретно за различни шеми на минимални придонеси.

Услови кои треба да се исполнат за да се биде корисник на социјална помош во Данска се:

- Прво и основно е секако промена во социјалните услови за живот.
- Не може да се биде корисник ако се има други средства за поддршка на себе. На пример доколку се прима пари за невработеност или средства што може да се продадат или доколку брачниот другар може да обезбеди.
- Треба да се биде активен на пазарот на труд односно на располагање за работа и да се присуствува на курсеви и други активности што се обезбедени преку центарот за вработување.
- Потоа центарот за вработување одлучува дали лицето е подготвено за работа или доквалификација, но исто така и дали се има здравствени, социјални или други проблеми.
- Може да се намали социјалната помош доколку не се почитуваат условите што центарот за вработување ги бара.

### **2.3.2 Реформи на социјалната помош во Данска**

Реформите за социјалната помош во Данска започна во 90-те години, кога се случија главно неколку централизираните реформи. Првата задолжителна програма која започнала да биде употребувана е шемата за надоместоци за млади за лицата на возраст од 18 до 19 години, која била воведена во 1990 година.

Во 1991 година програмата беше проширена, а општините исто така добија право да дејствуваат како служба за вработување за особено ранливи лица во сите возрастни групи. Потоа, напорите за активација постепено се зголемија во 1992 година, вклучувајќи ги и невработените лица на возраст под 25 години на бенефиции за социјална помош. Законот за општинска активација (1994) ја прошири целната група за активација, исто така, ги вклучи речиси сите корисници на социјална помош (иако со одложено извршување за оние над 25 години), како и лицата за кои се смета дека имаат други проблеми покрај невработеноста. Истовремено централизирање на реформите вклучуваше префрлање на придобивките во оданочлив приход и во голема мера укинување на дискреционите дополнувања

Централизирачките аспекти на овие реформи беа делумно обработени во 1996 година, кога општинската обврска за активирање се промени во општински дискреција, бидејќи локалните власти сега би можеле да одлучат да формулираат акциони планови ако се сметаат за неопходни во поединечниот случај.

Со Законот за општа социјална политика, во Данска се прошири раното спроведување на оние под 30 години, а правата на општините за санкционирање со дискреционо намалување на придобивките во рамките на тесните групи беа ограничени. Овој процес на централизација продолжи со Законот за имиграција (2002), со кој се ограничи пристапот на имигрантите до социјална помош, воведувајќи седумгодишен период на квалификација за целосни бенефиции, при што имигрантите можеа да добијат само помал додаток за интеграција.

Според поновите информации за реформите во Данска треба да се истакне дека според мерките за неактивност, данските приматели на социјална помош добиваат највисоки придонеси во однос на придонесите на било која друга земја од ОЕЦД. Ова укажува на тоа дека данските приматели се соочуваат со релативно многу силни дестимулативни активности. Обемот на подобрување на работните стимулации затоа се чини поголем во Данска отколку во која било друга земја на ОЕЦД. Оваа највисока позиција е, барем делумно, последица на нивоата на придобивки кои се зголемиле за 55 проценти за лица на 25-годишна возраст во

Данска кои се без деца, што претставува пораст од 11 проценти од просечната месечна заработувачка.<sup>43</sup>

Социјалната помош во Данска спаѓа во групата на таканаречени mean-tested бенефиции. Сите други извори на приходи се одземаат од добиениот вкупен износ на социјална помош. Само за брачните двојки бенефициите зависат од приходот на партнерот. Нивоата на надоместоци зависат од возраста, условите за живеење и родителскиот статус.

Корисниците на социјална помош под 25 години имаат право на бенефиции од 6.660 дански круни месечно. Оние кои живеат со своите родители имаат право на околу половина од оваа сума. На возраст од 25 години нивото на бенефиции се зголемува до 10.300 дански круни месечно, без оглед на условите за живеење. Додека пак, родители кои се одговорни за деца добиваат поголеми бенефиции, без оглед на возраста.

Нема ограничување за користење. Корисниците на социјална помош под 30-годишна возраст се обврзани да учествуваат во активна програма за пазарот на трудот по 13 недели. Примателите кои се "подготвени за пазарот на трудот" се предмет на барања работа. Правилата за дозволивост забрануваат богатство повеќе од 10.000 дански круни и се зависни од "социјален настан", како што е невработеноста, поради што корисникот не може да ја одржи економската самоподдршка или поддршка на неговото семејство. Нискиот приход не е самиот доволен услов за подобност. Тоа потврдува дека приходот навистина се зголемува на 25 години за лица без деца.

Покрај социјалната помош, три други програми се важни за дисконтинуирано влијание врз личната самоподдршка на лица со ниски примања и заслужуваат некое внимание. Трите програми се шемата за осигурување при невработеност, програма за возрасни стажирања и јавно обезбедена едукативна поддршка во вид на студиски грантови<sup>44</sup>.

---

The Danish national centre for social research- Disincentive effects of a generous social assistance scheme, 2018  
The Danish national centre for social research- Disincentive effects of a generous social assistance scheme, 2018

Првите две програми, осигурувањето за невработеност и учењето за возрасни, вклучуваат правила за лица на возраст на 25 години, што ги прави програмите попривлечни или достапни. Затоа програмите ја зголемуваат можноста на тоа дека, секоја набљудувана промена во економската самоподршка би можела да биде предизвикана од правилата поврзани со овие програми, наместо од времето зависно правило на шемата за социјална помош.

Програмата за учење за возрасни вклучува субвенција за фирми кои вклучуваат лица над 25-годишна возраст, кој веќе нема образование. Тоа лице може да влезе во програмата од вработување или невработеност, но бидејќи опцијата постои само за поединци кои наполниле 25 години, програмата може да влијае само на односот за самоодржување по 25 години. Без да се земе предвид постоењето на програмата, ризикува да изгуби можност за самоподршка на населението како резултат на зголемувањето на бенефициите за социјална помош.

Шемата за грантови за студирање нема правило зависно од возраста, но како што се зголемуваат бенефициите за социјална помош, овие придобивки ги надминуваат грантовите за образование на државната образовна подршка. Како резултат на тоа, обесхрабрувањата создадени од повисоко ниво на социјална помош може да вклучуваат образовно достигнување.

Со овие информации може да се процени влијанието на учеството на корисниците на социјална помош за зголемување на бенефициите од едно просечно ниво на ОЕЦД, на највисоко ниво во сите земји на ОЕЦД. Проценетиот ефект е скроман според големината и во согласност со оние бенефиции кои се помали. Ова укажува дека зголемувањето на нивото на корист остава простор за учество, без оглед на првото ниво на корист. Исто така се намалува покачувањето на примања за оние кои се приклучиле на програмата, а потоа помал дел ја напуштаат. Тоа јасно ја покажува транзицијата која е засегната, но само доколку има промени во правилата.

### 2.3.3 Влијанието на социјалната помош врз сиромаштијата во Данска

Еден елемент на владата на Данска кој придонесува за нивниот висок степен на животен стандард и ниската стапка на сиромаштија, е нивен приоритет на социјална заштита. За разлика од другите земји каде што економскиот развој и индустријализацијата имаат поголема важност од социјалните програми, јавната потрошувачка на Данска за социјална помош е на второ место на глобално ниво, што претставува 30,8 отсто од БДП на земјата.

Покрај тоа што има приоритет на социјалната заштита и нејзините програми, Данска се бори и против стапките на сиромаштија преку обединување и централизација на социјалните програми.

Данските јавни трошоци за социјална заштита се на второто место во споредба со земјите од ОЕЦД, што претставува 30,8% од БДП, споредено со просекот на ОЕЦД од 21,9%. Трошоците за семејствата и придобивките за луѓето за работоспособно население се поголеми во Данска отколку во повеќето други земји на ОЕЦД. Преку реформи, максималното траење на осигурувањето за невработеност се намалува од четири на две години. Данска има стапка на невработеност многу пониско од просекот на ОЕЦД. Сепак, уделот на возрасните што живеат во домаќинства без работа е близу до просекот на ОЕЦД<sup>45</sup>.

За тоа колку е ниска стапката на сиромаштија, говори и фактот дека на 6% од населението во Данска, ја имаат втората најниска релативна стапка на сиромаштија во споредба со други ОЕЦД земји. Уделот на населението кое изјаснува дека не можат да си дозволат да купат доволно храна во Данска е помалку од половина од просекот на ОЕЦД.

Гарантираниот минимален приход за семејствата со ниски приходи во Данска е близу до линијата на сиромаштија кога се вклучени придобивките поврзани со домувањето. Овој минимален приход е значително над просечната заштитна мрежа во ОЕЦД.

---

<http://www.oecd.org/denmark/OECD-SocietyAtaGlance2014-Highlights-Denmark.pdf>

Во врска со ефективноста на намалувањето на сиромаштијата, треба да се нагласи дека општата цел зад шемите за социјална помош, како првична корист и редовна парична корист, во Данска е да им обезбеди на граѓаните привремена заштитна мрежа за време на транзицијата кон самоподршка или постојана шема за подршка на приходот, како што е предвременно пензионирање. Оттука, шемите за минимални примања како социјална помош, не се намерно дизајнирани за трајно да ги извлечат граѓаните од сиромаштија. Веројатно, како резултат на ова, потешко е да се најдат евалуации кои се однесуваат на ефективноста на намалувањето на сиромаштијата од оние кои се однесуваат на ефективноста на стимулациите и шемите за активација.

Ефикасноста на шемите за социјална помош во смисла на намалување на сиромаштијата може да се однесува на краткорочни и долгорочни динамични ефекти. Првото се однесува на итно подобрување на финансиската состојба на групите со ниски приходи што произлегуваат од гарантираниот минимален приход во однос на некој вид линија на сиромаштија, додека вториот се однесува на потенцијалните ефекти во однос на зголемениот капацитет за одржување на самоподршка што е делумно и индиректно од финансиска подршка. Финансиската подршка, исто така, може да придонесе за спречување на незаконски начини на самоподршка и за зголемување на социјалната интеграција преку зачувување на здравствениот статус на примачот, способноста за работа, социјалното опкружување итн.

Еден аспект поврзан со ефективноста на шеми на социјална помош за минимални примања во смисла на намалување на сиромаштијата, е дарежливоста на поддршката во однос на другите европски земји. Високото ниво на дарежливост, секако, не е еднакво ефективно за намалување на сиромаштијата но, може да биде важна компонента.

Сепак бенефициите кои се добиваат за намалување на сиромаштијата покажуваат голема дарежливост и поради тоа стапката на сиромаштија во Данска е доста ниска и е послабо рангирана само од неколку земји членки на ЕУ. Во следната табела ќе

ги видиме резултатите изразени во прецентуална вредност и ќе се забележи намалување на стапката на сиромаштија од 2015 до 2018 година.

**Табела 4: Влијанието на социјалните трансфери врз сиромаштијата, пред нивна исплата, по исплатени пензии и по социјалните трансфери во Данска**

	2013	2014	2015	2016	2017
Пред социјални трансфери	45.2%	45.4%	44.5%	44.3%	44.4%
Исплатени пензии	27.8%	26.9%	25.8%	24.9%	25.3%
По социјални трансфери	11.9%	12.1%	12.2%	11.9%	12.4%

Извор: Еуростат, 2018

Според прикажаната табела може да се забележи дека, социјалните трансфери имаат големо влијание врз намалување на сиромаштијата. Така на пример во 2016 и 2017 година стапката се намалила за цели 32.4% што е навистина значително, додека во 2017 година таа стапка изнесува 32%.

## **Трет дел: Социјалната помош и реформските пристапи во Република Македонија**

### **3.1 Систем на социјална заштита во Република Македонија**

Социјалната заштита е дефинирана 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 на социјалната заштита во Република Македонија континуирано се унапредува за да обезбеди ефикасна достапност до правата и услугите за најранливите категории на граѓани. Во оваа насока, социјалната заштита се остварува преку спроведување на мерки за превенција од настанување и намалување на последиците од социјалните ризици за граѓаните, обезбедување на парични давања и воспоставување и развој на услугите од доменот на социјална заштита (услуги на стручна работа од страна на стручни лица и стручни тимови, сместување во установа за институционална или вонинституционална заштита).<sup>46</sup>

Во Република Македонија социјалната помош се добива преку системот за социјална заштита, кој пак е подготвен преку Законот за социјална заштита од страна на Министерството за труд и социјална политика. Пред да ги воочиме сегашните трендови и реформи да ја погледнеме накратко целосната рамка на системот за социјална заштита.

За развојот на областа на социјалната заштита и социјалното вклучување подготвени се и се имплементираат соодветни национални стратешки документи како: Програмата за развој на социјалната заштита 2011-2021, Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2020, итн.

Државата ја остварува својата социјална функција преку мрежата на јавни установи за социјална заштита. Системот на социјалната заштита го сочинуваат центри за социјална работа (30), кои имаат јавни овластувања за вршење на работите од областа на социјалната заштита. Центрите за социјална работа имаат јавни овластувања, ги администрираат паричните надоместоци од социјална заштита и ги обезбедуваат социјалните услуги. Администрирањето на паричните права од социјална заштита е целосно олеснето преку воспоставен систем на размена на информации по службена должност со институциите кои водат бази на податоци потребни во постапките за остварување на парични права од социјална заштита. Со отворање на нови дисперзирани одделенија во центрите за социјална работа, обезбедена е уште поголема достапност на социјалната заштита до сите граѓани, особено до оние кои живеат во руралните средини, старите и инвалидните лица<sup>47</sup>.

Може да се констатира дека системот на социјална заштита во Република Македонија функционира првенствено преку центрите за социјална работа, граѓанските здруженија и единиците на локална самоуправа. Врз таа основа се добива подобра слика за работењето на центрите за социјална работа со што се прави увид на силните страни и недостатоците со кои се соочуваат и се дадени препораки за подобрување на функционирањето на центрите за социјална работа и нивна соработка со институциите на државно и локално ниво (пример: центри за вработување и единиците за локална самоуправа) и граѓанските организации. Со подобрување на работата на центрите за социјална работа и локалната самоуправа се придонесува за создавање на еден поефикасен и подобар систем на социјална заштита во Република Македонија.

Лицата опфатени со системот за социјална заштита и корисници на социјална помош се најчесто долгорочно невработени лица, повеќето од нив неактивни на пазарот на труд, живеенјето им е на работ на сиромаштија и животна егзистенција. Имајќи го во предвид релативно малиот износ на средства за социјална помош, се јавува обесхрабреност кај долгорочно невработените лица најмногу поради нивните знаењата и вештините што ги имаат стекнати во текот на образовниот процес со

---

МТСП:Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика, 2017

текот на времето ги губат, многу е потежок и поскап процесот за нивно повторно вклучување на пазарот на трудот и тие лица се склони кон неформална работа, односно кон сивата економија. Поради тоа има потреба од сет на поврзани активности со заедничко делување на Центрите за социјална работа и Центрите за вработување врз корисниците на социјална помош што би било значајно заради нивен премин од невработеност до лица кои ќе го остварат своето активно вклучување на пазарот на труд и вработување.

Недоволната вклученост на Единиците на локална самоуправа (општините) го отежнува процесот на децентрализација на услугите од социјална заштита и справување со сиромаштијата и социјалната исклученост на локално ниво. Во општините постојат различни категории на ранливи групи на граѓани кои се наоѓаат на маргините на општеството или се наоѓаат во различни состојби на социјален ризик, при што со процесот на децентрализација неопходно е локалната самоуправа се повеќе да ја презема надлежноста во повеќе сфери, меѓу кои и во делот на развој на социјалните услуги, прилагодени на конкретните потреби на населението во локалната заедница.

Како последица на отсуство на доволни финансиски средства и институционални капацитети, голем број на единици за локална самоуправа се уште немаат изградено ефикасни системи на поддршка и грижа за социјалните потреби на ранливите лица, како и соодветни информации и бази на податоци за бројот на ранливи групи, за видовите на ранливост, нивните специфични потреби и ограничувања, кои понатаму би се користеле за подготовка на соодветни локални програми и решенија базирани на локалните потреби на населението<sup>48</sup>.

Во досегашниот период во овој дел, како добра пракса е препознаена активноста за воспоставување на центри за социјални услуги (во 4 пилот општини) и локални координативни тела за социјална заштита (во 3 пилот општини), како механизми за

развој на превентивната работа, планирање и преземање на активности од областа на социјалната заштита и воспоставување на ефикасна меѓу секторска соработка<sup>49</sup>.

Позитивна пракса исто така е и Програмата за општинско корисна работа, т.е. Програма за испорака на социјални услуги во локалната заедница, со која се унапредува системот за обезбедување на социјални услуги на локално ниво преку надополнување на постоечките и/или воведување на нови услуги. Со оваа програма се настојува да се помогне социјалното вклучување на лицата кои потешко се вклучуваат на пазарот на трудот преку нивно работно ангажирање со скратено работно време заради стекнување на одредени вештини, но истовремено и заради зголемување на понудата на социјални услуги, согласно потребите на населението во дадената локална самоуправа<sup>50</sup>.

Неопходно е да се поттикне и развојот на програми на локално ниво, кои овозможуваат активација и работна рехабилитација на ранливите групи на граѓани, што би придонело кон зголемување на нивното учество на пазарот на трудот, а со тоа и излегување од маѓепсаниот круг на сиромаштијата и социјалната исклученост.

Процесот на децентрализација во доменот на социјалните услуги е во почетна фаза. Општините сеуште недоволно ја препознаваат својата социјална функција во донесување на сопствени програми од областа на социјалната заштита, заради организирање и спроведување на социјалната заштита за граѓаните од своето подрачје, како и во развојот на социјалните услуги во заедницата.

Законот за социјалната заштита го овозможува процесот на плурализација во обезбедувањето на социјалните услуги, но во праксата тие воглавно се обезбедени од државата, меѓутоа недостасува иницијатива од општините.

Во Македонија сеуште е висока општата стапка на невработеност (во 2018 година изнесува 20,7% или изразено во бројка 198,569 лица<sup>51</sup>) и е многу повисока од

---

МТСП:Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика, 2017  
МТСП:Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика, 2017  
Државен Завод за Статистика, 2018

европската просечна стапка на невработеност (7,9% на почетокот на 2019 година<sup>52</sup>). Невработеноста освен што сама по себе претставува проблем, предизвикува и негативни реакции во речиси сите сегменти на општеството и тоа најмногу во социјалната сфера и секако економскиот раст и развој на државата. Имајќи го во предвид фактот дека високата стапка на невработеност временски гледано е долгорочна појава во Македонија, загубата за државата од ваквиот негативен тренд е повеќекратна.

### **3.1.1 Реформи во системот за социјална заштита и социјалната помош во Република Македонија**

Во изминатиот период, континуирано се прават напори за реформирање и унапредување на системот на социјалната заштита. Со Законот за социјалната заштита, донесен во 2009 година, се отпочна со дизајнирање на системот на социјалната заштита врз принципите на деинституционализација, плурализација и децентрализација. Од донесувањето на Законот за социјалната заштита, овој пропис претрпе чести измени и дополнувања.

Се покажува дека системот на социјалната заштита се наоѓа во фаза кога е неопходно да се преземат суштествени реформи, пред сè со цел да се подобри ефективностата и ефикасноста на паричните давања и подобрување и развој на социјалните услуги што се испорачуваат до крајните корисници. Досегашниот дизајн на социјалните трансфери е доста нерамномерен и неадекватен и како таков, придонесува кон продлабочување на нееднаквоста во општеството. Во однос на услугите од социјална заштита утврдено е дека тие не ги следат индивидуалните потреби на крајните корисници, при што истите треба да се обезбедат во заедницата преку натамошно спроведување на процесот на деинституционализација, децентрализација и плурализација.

Социјалната заштита граѓаните ја добиваат од државата која се остварува во согласност со начелото на социјална праведност. Таа го воспоставува системот на

---

Еуростат, 2019

социјална заштита и го овозможува неговото функционирање, обезбедува услови и мерки за вршење на социјално-заштитната дејност и развива форми на самопомош. 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.<sup>53</sup>

Првата фаза го опфати периодот од 1992 до 1996 година претставува фаза на основање на нов систем на социјална заштита во согласност со новиот уставен поредок на Република Македонија. Во овој период, како резултат на зголемувањето на стапката на невработеност и сиромаштија фокусот се става на прилагодување на законската регулатива, вклучување на социјалниот аспект во политиките за борба против сиромаштијата и обезбедување на целосна покриеност на социјалните права.

Втората фаза на институционален развој на системот, го опфаќа периодот од 1997-2002 година. Во овој период се донесе нов Закон за социјална заштита во 1997 година, со кој се воспостави нов систем на мерки и услуги за социјална заштита, и тоа: социјална превенција, институционална заштита, во институционална заштита и права на социјална помош.

Покрај Законот од 1997 година, мерките за социјална заштита се проширија на децата преку донесување на Законот за заштита на децата во 2000 година.

Третата фаза која е наречена фаза на реформи, започна во 2004 година. Во овој период фокусот се става на промените во политиката на планирање и управување,

---

Национална програма за развој на социјална заштита, 2011-2021

усвојување на современи принципи во социјалната заштита, како и поширока реориентација на националните режими за социјална сигурност кон обезбедување вработување, задоволување на потребите и социјално вклучување.

Најзначајните реформи беа воведени со измените и дополнувањата на Законот за социјална заштита во 2004 година, со што се означи почетокот на децентрализацијата во социјалната заштита. Мерките беа во насока на подобрување на услугите за социјална заштита на граѓаните, преку развивање на нови форми на центри за дневно и привремено згрижување на социјално исклучени лица, подобрување на згрижувањето на децата во згрижувачки семејства, јакнење на потенцијалот на биолошките семејства за грижа за своите членови со инвалидност, со што се овозможува користење на социјалните услуги во местото на живеење на корисниците. Во текот на 2005 година, реформскиот процес продолжи со дополнување на одредбите на Законот за социјална заштита, со кои се вовеле обврска за секој граѓанин да се грижи за задоволување на своите егзистенцијални потреби и за потребите на лицата кои е должен да ги издржува. Во јуни 2009 година, донесен е нов Закон за социјална заштита, со кој се изврши редефинирање на системот и организацијата на социјалната заштита, како и правата, финансирањето и постапката за остварување на правата од социјална заштита.<sup>54</sup>

Меѓу поголемите новости е и реформата на системот за социјална заштита, подготвена од страна на Министерството за труд и социјална политика. На тој начин се спроведува ефикасни и долгорочни решенија во борба против сиромаштијата и социјалната исклученост во Македонија.

Со новите реформи кои ќе стартуваат од почетокот на 2019 година, со измените во Законот за социјална заштита, социјалната помош ќе биде зголемена за 300%, односно 70% од корисниците ќе добиваат повисока социјална помош. Ќе биде воведена гарантирана минимална помош, и неколку нови надоместоци, кои ќе бидат со надополнети со нови обуки, за продуктивна и способна работна сила за активно влегување на пазарот на труд, а тоа ќе биде направено преку директна помош за

---

Национална програма за развој на социјална заштита, 2011-2021

вработување, со цел за да се овозможи трајно решение и можност за да се извечат голем број на граѓани над линијата на сиромаштија.

Исто така ќе социјалниот систем ќе биде достапен и за лицата со ниски примања. Со новите реформи ќе биде олеснет пристапот за надоместок на дополнителни 11.000 домаќинства, но и на веќе постоечките 24.000 домаќинства кои во моментот се приматели на социјална помош. Со новиот социјален систем, ќе биде овозможено правото на детски додаток за домаќинства со ниски примања. Така, бројот на деца корисници на детски додаток во 2018 година е 3.200, а се предвидува истиот да порасне на 73.500. Дополнително, бројот на корисници на образовен надоместок се предвидува да порасне од 3.800 на 64.316 деца<sup>55</sup>.

Ќе бидат воведени нови принципи за социјална и детска заштита, односно социјална реформа за четири-члено семејство, кои состои двајца возрасни (од кои едниот член прима минимална плата од 12.165) и две деца (едното во основно образование, а другото во средно образование). Реформата би изгледала ова: Покрај минималната плата од 12.165 денари, дополнително ќе биде дадено 1.600 денари за детски додаток, и 1.700 денари за образовен додаток. Со тоа ќе биде променета досегашната политика за исплата од 10.080 денари во 2016 година, што е за 5.385 денари повеќе во последните две години. Покрај четири-членото семејство со едно дете во основно и едно во средно образование, ќе биде воведено реформа и за четири-члено семејство со две деца во основно образование. Гарантираната минимална помош ќе изнесува 6.800 денари, 500 денари за енергетски додаток, 1.900 денари за детски додаток, и 1.400 денари за образовен додаток. Вкупиот паричен надоместок ќе изнесува 10.600 денари, додека претходно тој износ бил 3.029 денари, што е за 7.571 денари повеќе од претходниот надоместок. Со новата социјална реформа 73.500 корисници ќе имаат можност за земање детски додаток. Во 2018 година ваква можност имаат само 3.200 корисници.<sup>56</sup>

Со напоредната реформа во областа на заштитата на децата, се овозможува за прв пат корисниците на гарантирана минимална помош да можат да користат детски

---

[http://mtsp.gov.mk/pocetna-ns\\_article-so-temelni-socijalni-reformi-rabotime-na-namaluvanje-na-siromashtijata.nsp](http://mtsp.gov.mk/pocetna-ns_article-so-temelni-socijalni-reformi-rabotime-na-namaluvanje-na-siromashtijata.nsp)  
[http://mtsp.gov.mk/pocetna-ns\\_article-so-temelni-socijalni-reformi-rabotime-na-namaluvanje-na-siromashtijata.nsp](http://mtsp.gov.mk/pocetna-ns_article-so-temelni-socijalni-reformi-rabotime-na-namaluvanje-na-siromashtijata.nsp)

додаток и образовен додаток за деца кои редовно посетуваат настава во основно и средно училиште, заради поддршка на родителите во подмирувањето на училишните трошоците, со што се превенира раното напуштање на училиштето.

Меѓу другото се планира да се дефинира едно-родителското семејство, со Законот за семејство, со цел да се интервенира и да се даде јасна дефиниција за тоа што претставува семеен конструкт. Оваа дефиниција нема да биде така едноставна, и ќе биде дел од еден сложен процес за дефинирање на сите други видови семејства, кои во пракса постојат, меѓутоа не се идентификувани во законски рамки.

Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита се заснова на истите начела согласно кои што е донесен Законот за социјалната заштита, кој што се заснова на уставната определба, правото на социјална сигурност и социјално осигурување и начелата на хуманизам, социјална правда и солидарност.

Предложените измени на Законот за социјалната заштита ги содржи следниве решенија<sup>57</sup>:

- се воведува основа Владата на Република Македонија да донесе посебна програма за обезбедување на персонална асистенција;
- се овозможува правото на паричен надоместок за помош и нега од друго лице, додатокот за слепило и мобилност, како и додатокот за глувост да се остварат без оглед на приходите на лицето кое има потреба од помош за задоволување на основните животни потреби и вклучување во секојдневниот живот во заедницата;
- во постапката за остварување на правото на паричен надоместок за помош и нега од друго лице престанува потребата да се доставува конзилијарно мислење и наод од најмалку тројца лекари специјалисти од соодветни специјалности;
- се овозможува лице со умерени пречки во менталниот развој да оствари правото на паричен надоместок за помош и нега од друго лице врз основа на

---

МТСП- Предлог закон за социјална заштита, 2018

наод, оцена и мислење на стручен орган со кој е утврден видот и степен на попреченост, издаден пред навршување на неговата 26 годишна возраст;

- се овозможува родителот на дете со телесни или ментални пречки во развојот и со најтешки облици на хронични заболувања да оствари и користи право на надоместок на плата за скратено работно време, без оглед на возраста на детето;

Предлог на Законот за социјалната заштита ги содржи некои од следниве следниве решенија кои се од клучни за овој магистерски труд<sup>58</sup>:

1. Социјалната парична помош се реформира и надградува во гарантирана минимална помош. Основицата за гарантирана минимална помош е зголемена на 4.000 денари, за разлика на постојното право на социјална парична помош кое изнесува 2.871 денари. Досегашните долготрајни корисници на социјална парична помош кои примаат намален износ од 50% основицата, ќе добиваат цел износ на гарантирана минимална помош.
2. Во реформираниот систем на социјална заштита се предвидува зајакната активација на корисниците на гарантирана минимална помош на начин што сите работоспособни членови на домаќинството ќе се вклучат во активни програмите за вработување заради нивно оспособување за работа и вработување. Ова подразбира задолжително континуирано присуство на обуки како и прифаќање на понуда за вработување. Во исто време на корисниците ќе им се обезбеди поддршка за комплетирање на нивното образование и стекнување на вештини со што ќе станат конкурентни на пазарот на трудот.
3. Редизајнираните права на парична помош може да се гледаат единствено како семеен пакет на права во согласност со потребите на домаќинството и граѓаните. За лицата/домаќинствата во ризик поради материјална необезбедност предвидена е гарантирана минимална помош, како и 1.000 денари месечно во текот на шесте зимски месеци за покривање на трошоците за греење. Со напоредната реформа во областа на заштитата на

децата, се овозможува за прв пат корисниците на гарантирана минимална помош да можат да користат детски додаток и образовен додаток за деца кои редовно посетуваат настава во основно и средно училиште, заради поддршка на родителите во подмирувањето на училишните трошоците, со што се превенира раното напуштање на училиштето.

Исто така мора да се напоменат предлогот за Гарантиран минимален приход, и придонесите од ова право. Една од главните реформи е воведувањето на програмата за гарантиран минимален приход, што ќе гарантира финансиска поддршка за сите лица што живеат под линијата на сиромаштија.

Право на гарантиран минимален приход има полнолетно лице или домаќинство во кое има полнолетно лице, кое е материјално необезбедено и кое според други прописи не може да обезбеди средства за егзистенција. За материјално необезбедно се смета лице или домаќинство чија вкупна висина на приходи по сите основи, по член во домаќинството, е пониска од утврдената основица на ГМП и доколку истото не поседува имот и имотни права од кои може да се издржува.

Ова право го имаат самохраните жени за време на бременост еден месец пред породување и самохран родител, согласно Законот за семејство. Понатаму, ова право го има дете без родители и родителска грижа, лице постаро од 65 години.

Правото на користење на гарантиран минимален приход го остваруваат доколку вкупната висина на приходи по сите основи, по член на домаќинство се помали од 5000 денари усогласени со порастот на трошоците на живот за претходната година, објавени од Државниот завод за статистика. Висината на гарантираниот минимален приход за носителот на правото изнесува една третина од утврдената минимална плата во тековната година во Р. Македонија<sup>59</sup>.

Правото на гарантиран минимален приход се исплатува како разлика меѓу утврдениот износ на гарантираниот минимален приход и вкупните приходи по сите основи на сите членови на домаќинството.

---

МТСП- Предлог реформа на системот насоцијална и детска заштита, 2018

**Табела 5: Предлог износи на ГМП (основица 1/3 од од минимална плата)**

ГМП	Износ	Коефициент
Еден возрасен	4000 (основица)	1
Два возрасни члена во домаќинството	6000	1.5
Три возрасни члена во домаќинство	7600	1.9
Четири и повеќе возрасни члена во домаќинство	9200	2.3

Извор: МТСП- Предлог реформа на системот насоцијална и детска заштита, 2018

Пристапот до правото на гарантиран минимален приход е условен од материјалната и имотната состојба на поединците и домаќинствата. Како вкупни приходи по сите основи на сите членови на домаќинството при остварување и користење на правото на гарантиран минимален приход се сметаат сите приходи кои во моментот се важечки за правото на социјална парична помош. Приходите по основ на попреченост (додаток за попреченост и нега, посебен додаток) не се сметаат како приход. Приходите по основ на активни мерки за вработување на корисник на гарантиран минимален приход не се сметаат како приход во првите три месеци од користење на мерката<sup>60</sup>.

Носителот на правото на гарантиран минимален приход има задолжителна обврска за учество во активните мерки и услуги за вработување. Носителот на правото на ГМП има обврска за регистрирање како невработено лице во Агенцијата за вработување. Носителот на правото на ГМП е должен да потпише индивидуален оперативен план со Агенцијата за вработување, согласно кој се определува видот и

---

МТСП- Предлог реформа на системот на социјална и детска заштита, 2018

динамиката на обврски на невработеното лице. Во првите три години на користење на гарантираниот минимален приход, носителот на правото задолжително користи некоја од услугите за вработување (обука, доквалификација, преквалификација). По истекот на третата година од користење на гарантираниот минимален приход, носителот на правото задолжително користи некоја од мерките за вработување.

### **3.1.2 Влијанието на социјалната помош врз сиромаштијата во Република Македонија**

Социјалната заштита е област која бара постојано прилагодување и адаптирање, како на потребите на корисниците, така и кон реалните можности на системот и на државата да ги остварува овие политики. Системот на социјална заштита во Република Македонија и покрај реформите, се соочува со одредени пречки и слабости кои се одразуваат врз квалитетот на заштитата.

Сепак, сеуште постои потребата од унапредување на капацитетите за креирање на политиката со цел ефикасно, ефективно, одржливо и транспарентно планирање. Имено, учеството на релевантните актери во креирањето на политиката дополнително треба да се зајакнува. Планирањето на мерките и промените недоволно е засновано на претходни евалуации, анализи и истражувања. Во самиот систем постојат пречки со кои ја отежнуваат состојбата и неговата положба за намалување на бројот на корисници на социјална помош, а со тоа и намалување на сиромаштијата на ниво на цела држава. Анализите на состојбите и нивното долгорочно следење се дополнително отежнати и поради слабиот систем на менаџмент на податоци, поради кој не постои јасна и детална слика за состојбите во доменот на социјалната заштита во земјата. Единствените расположливи податоци се сведуваат на број на корисници, трошоци и пол, додека податоци од аспект на индикаторите како возраст, национална припадност, степен на образование, работни вештини не постојат во интегрирана база на податоци.

Од аспект на имплементација на политиките пак, клучниот недостаток кој повеќе години наназад го привлекува вниманието на практичарите и креаторите на политиката, и бил предмет на повеќе дебати се лоцира во поставеноста на системот

кој продуцира доминантна работа на професионалните служби (пред се Центарот за социјална работа, како и подрачните центри, преку кои всушност се испраќа социјалната помош) за остварувањето на права на парична помош од социјална заштита, и занемарување на социјалните услуги.

Недостатокот на современи механизми на евиденција и мрежни дата бази за корисниците на правата на парична помош претставуваат дополнителни потешкотии за стручните работници. Во практиката се забележува поклопување и недостаток на одредени услуги кои треба да ги дава ЦСР, до што доаѓа и поради парцијалниот пристап во идентификување на потребите на корисниците, но и поради нејасната поделба на улогите и одговорностите и отсуство на меѓусистемска соработка со останатите релевантни институции и служби и непланскиот пристап во понудата на услугите. Поради тоа целосниот систем е во голема блокада, од причина што доколку се добие одобрение од една државна институција, понатамошната процедурална постапка од друга релевантна институција може да најде на негативен одговор за продолжување и изнаоѓање соодветно решение на случајот.

Исто така, постои недоволна и неадекватна поврзаност и соработка меѓу системот на социјална заштита и образовниот и здравствениот систем. Посебно внимание привлекува несоодветната поврзаноста меѓу секторите на вработување и социјална заштита. Таквата состојба придонесува кон пролонгирање на должината на користење на правото на социјална парична помош, пораст на бројот на долгорочните корисници и нивна натамошна пасивност, наспроти активацијата и вклучувањето на пазарот на трудот како концепти кои од неодамна отворено се декларираат како едни од водечките насоки во развојот на социјалната заштита.

Сите овие пречки имаат големо влијание кон зголемување на сиромаштијата во Македонија. Многу често се случува да одредена група или пак семејство, да се одбиени за остварување на нивното право на социјална помош од причина што оствариле некаков приход, бидејќи во Македонија за да се биде корисник на социјална помош задолжително е да не се остварува или не се остварувал никаков вид на приход за да се биде корисник на некое право од Законот за социјална заштита, односно корисник на социјална парична помош.

Системот на социјална заштита не ја постигнува целта за намалување на сиромаштијата бидејќи според статистичките податоци пензиите имаат најголемо влијание врз намалувањето, а не социјалните трансфери. Потребно е да се формира еден универзален паричен надомест кој ќе ги интегрира оние што постојат во моментот. Досегашниот систем за социјална заштита не е доволен и потребен е нов модел преку кој би се намалила сиромаштијата за една третина, би се намалила и нееднаквоста на распределбата и би се овозможило извлекување од сиромаштија на најранливите категории без да се предизвика менување на пазарот на труд.

Целта на новиот дизајн или реформа за социјална помош е надминување на изнесените слабости преку воведување интегриран модел за гарантиран минимален доход. Гарантираниот минимален доход е систем за обезбедување социјална помош кој гарантира дека сите граѓани или семејства имаат приход доволен за живеење доколку исполнуваат одредени услови. Подобноста обично се определува со државјанство, условеност од примање друг вид приход и достапност на пазарот на трудот или подготвеност за вршење услуги во заедницата. Примарна цел на гарантираниот минимален доход е да се намали сиромаштијата.

Исто така како голем проблем се истакнува и неинформираноста за користење на правото на социјална заштита, односно социјална помош. Меѓу причините за некористење на мерките на социјална заштита, покрај онаа што се однесува на непостоењето потреба од ваков вид мерки, предничат неинформираноста и одбивањето на апликантите од страна на релевантните институции. Најчести причини за некористење парична помош од социјална заштита се: немање потреба, одбиени да користат социјална помош, или пак неинформираност. Меѓу оние кои велат дека се одбиени покрај тоа што имаат проблем со претходно остварени приходи, исто така многу од лицата во ризик ја немаат поднесено целосната документација за остварување на правото, додека за оние кои се недоволно информирани, како најчест проблем се гледа недоволна комуникација со странките или неквалификуван кадар.

Како најизразен проблем поврзан со сиромаштијата во Република Македонија е секако невработеноста. Според податоците на Државниот завод за статистика, во

2018 година, активното население во Република Македонија изнесува 957 623 лица, од кои вработени се 759,054, а 198,569 лица се невработени. Стапката на активност во овој период е 56.9%, стапката на вработеност 45.1%, додека стапката на невработеност изнесува 20.7%<sup>61</sup>.

**Табела 6: Влијанието на социјалните трансфери врз сиромаштијата, пред нивна исплата, по исплатени пензии и по социјалните трансфери во Македонија**

	2013 година	2014 година	2015 година	2016 година	2017 година
Стапка на сиромаштија пред социјалните Трансфери	41.0%	41.7%	40.5%	41.6%	40.7%
Исплатени пензии	26.8%	24.8%	24.8%	25.7%	25.9%
Стапка на сиромаштија после социјалните Трансфери	24.2%	22.1%	21.5%	21.9%	22.2%

Извор: ДЗС, Анкета за приходи и живеење 2017

Резултатите од табелата покажуваат дека социјалните трансфери имаат големо влијание врз сиромаштијата, односно влијаат врз намалувањето на сиромаштијата во Македонија. Во период помеѓу 2013 и 2017 година стапката на сиромаштија пред социјалните трансфери е генерално иста, но со многу мала промена. Меѓутоа, гледано како варира стапката пред социјалните трансфери и по нив се забележува голема разлика.

Исто така стапката на сиромаштија пред социјални трансфери со вклучени пензии покажува позитивни резултати во намалување на стапката на сиромаштија. Процентуално сиромаштијата се намалува со вклучени пензии, но сепак таа стапка е поголема за разлика кога се вклучени социјалните трансфери.

Најголема процентуална разлика се забележува во 2016 година, каде што стапката на сиромаштија пред социјалните трансфери изнесува 41.6%, каде сиромаштијата е на нависоко ниво заедно со 2014 година. Сепак стапката на сиромаштија пред социјални трансфери со вклучени пензии изнесува 25.7% или се намалила за 15.9%, додека по вклучени трансфери таа се намалува за скоро 20%, односно за 19.7%.

### **3.2 Споредбени специфики на реформите на социјална помош во Германија, Велика Британија, Данска и Република Македонија**

Од тоа што може да се заклучи по големиот број на податоци и истражување, за реформите на овие три западно- европски земји членки на Европската Унија е дека, тие само ги надополнуваат нивните веќе постоечки системи за социјална помош, на начин на кој најголема корист ќе имаат нивните корисници. Социјалната помош само повеќе добива на квалитет и корисност за тие кои ја добиваат таа помош, така што преку неа, би можело да се излезе од сиромаштија, повторно да се интегрира во општеството, да се биде активен на пазарот на труд.

Додека во Република Македонија, социјалната помош претставува надоместок со кој корисниците преживуваат. Со тоа може да се каже дека државата и институциите само ја ублажуваат сиромаштијата и невработеноста, бидејќи едно лице не може да биде примател на социјална помош и да има месечни приходи односно не може да биде активен на пазарот на труд, а без пред тоа да му биде скратено користење правата од социјалната заштита.

Поради тоа системите на Велика Британија, Данска и Германија, треба да бидат пример како рационално да се искористат сите можни ресурси кои се нудат, за да се обезбеди подобар пристап и услови за користење на социјалната помош. Во овие три европски земји, државата преку социјалната помош се обидува да им помогне на корисниците на социјална помош, да излезат од кругот на сиромаштија, и да бидат што е можно побрзо активни на пазарот на труд, за да на тој начин се ослободат средства со кои ќе му се помогне на некое друго лице или група.

Во Германија право на било каков модел на социјална помош имаат лицата кои заработуваат како дополнителни приходи, додека во Македонија тоа не е возможно и со тоа се отежнува процесот на реинтеграција и ресоцијализација во општеството.

Еден интересен пример кој доаѓа од Велика Британија е дека за вработено лице кое добива социјална помош, намалувањето на придонесите го зголемува мотивот да работи подолго или да најде подобро платена работа, со цел да ги задржи своите приходи. Вакво нешто во Македонија никогаш не било случај, или премногу ретко за

да може биде позитивен пример, каде луѓето се мотивирани да најдат работа, а некои воопшто не ни бараат работа, бидејќи се задоволни со помошта кои ја добиваат од државата, а со самото тоа тие не се обидуваат да излезат од кругот на сиромаштија

Македонија и Данска имаат слични критериуми за остварување на правото на социјална помош. Во Данска за да може да се користи правото на социјална помош, корисниците не смеат да остваруваат приходи. Но она што е позитивно, а различно во данскиот систем е дека, корисниците мора да исполнат најмалку 225 работни часа годишно, за да имаат право на целосна социјална помош, и на тој начин ќе бидат активни на пазарот на труд. Со тоа би се оправданост за примателите на социјалната помош да мора да придонесат нешто за да добијат повеќе финансиски средства.

Во Македонија почнува да се применува Гарантиран минимален приход, нешто што е веќе постоечка програма во овие европски земји што се предмет на истражување, но исто така се применува и во другите земји членки на Европската Унија. Европскиот столб за социјални права го дефинира минималниот приход како обезбедување на доволни ресурси и социјална помош за живеење на начин компатибилен со човековото достоинство и е дел од сеопфатна и конзистентна стратегија за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост. Програмите за минимален приход обезбедуваат сигурност за оние кои не можат да најдат работа, немаат пристап до пристојна работа или кои не можат да работат. Во пракса, нејзините главни корисници се луѓе кои можат да работат, но не можат да најдат работа, имајќи предвид дека невработеноста е главната причина зошто луѓето не можат да уживаат во соодветен животен стандард и главна причина за високата стапка на сиромаштија во Македонија.

Во следната табела ќе биде објаснето како е поврзана социјалната помош други поддршки од системот на социјална заштита и мерки од политиките за јавен интерес. Тука ќе бидат вметнати области како домување, здравство, социјални услуги, детски додаток, парична помош при вработување на корисници или баратели на социјална помош, образование итн.

**Табела 8. Поврзаност на социјалната помош со други поддршки од системот на социјална заштита и мерки од политиките за јавен интерес**

Поврзаност на користењето на социјална помош со:	Германија	Велика Британија	Данска	Македонија
Домување	Помош за живеење (главно се обезбедува за лицата кои живеат во приватни домаќинства)	Да, (надоместок за домување- Housing Benefit)	Да (boligstøtte)	Само надоместок за енергетска сиромаштија
Здравство	Да, (За корисници кои не се статутарно или приватно осигурани,	Не	Не	Да
Детски додатоци	Да	Да, (Даночниот кредит за дете)	Да (børneydelser)	Да
Парична помош за вработување	Се добива основна помош како баратели на работа според SGB	Да, (Jobseeker's Allowance- JSA и Employment and Support Allowance)	Не	Не
Активација	Да (сеопфатно советување, активирање и други форми на поддршка)	Universal Credit,	Да	Да (ограничена)
Социјални услуги	Да (штити од сиромаштијата и социјалната исклученост)	Да, (поддршка за приход- Income Support (IS) )	Да	Ограничени
Образование	Не	Да (делумно и ограничено)	Да (програма за учење за возрасни и шема за грантови за студирање)	Делумно (условен паричен надоместок и образовен додаток) Нема поддршка за претшколско освен за самохрани родители
Даночно олеснување	Не	Ослободени од плаќање за здравствена заштита	Ослободени од плаќање за додаток за станбени бенефиции или детски додаток	Не

По ова може да се заклучи дека делумно во сите четири земји кои се студија на случај, имаат поврзаност со социјалната помош, освен неколку области како здравството во Велика Британија и Данска, потоа паричната помош за вработување во Данска и Македонија и даночно олеснување кое го нема во Германија и Македонија. Треба да се напомене дека трите европски држави имаат посебни програми во скоро секоја област за разлика од Македонија, која се заснова на ново-реформираниот систем на социјална заштита.

Сите три земји кои се опфатени во овој труд имаат различни реформи спроведени за задоволување на системот на социјална заштита и нејзина социјална благосостојба. Во Германија минимален приход (MIP) направи значителна промена во изминатата деценија, трансформирајќи се од општ систем со резидуален карактер во категоричен систем во кој опфаќа 7 милиони граѓани, во Велика Британија реформите се спроведуваат преку Програмата за работа од страна на Одделот за работа и пензии (DWP), но најголемите промени беа направени преку Шемите за минимален приход (Minimum Income Schemes) и Универзалниот кредит, додека социјалната помош во Данска спаѓа во групата на таканаречени mean-tested бенефиции и данските приматели на социјална помош добиваат највисоки придонеси во однос на придонесите на било која друга земја од ОЕЦД. Според активноста на пазарот на труд, Данска има ветувачки работни стимулации за корисниците на социјална помош и поради тоа обемот на работна сила во Данска е највисока отколку во која било друга земја на ОЕЦД.

Додека пак реформите за социјалната помош во Македонија се направени преку Законот за социјална заштита од страна на Министерството за труд и социјална политика, а спроведени од страна на центрите за социјална работа. Како најнова реформа која треба да се спроведе е секако донесување на новиот Закон за социјална заштита. Најзначајна реформа ќе биде донесување на гарантиран минимален приход што ќе биде еднаков за сите.

Покрај реформите на социјалната помош од големо значење секако е и влијанието на социјалната помош врз сиромаштијата.

Оние што се невработени во Германија се соочуваат со многу поголем ризик да западнат во сиромаштија отколку во која било друга земја на Европската унија. И покрај тоа што е една од најбогатите и економски стабилни земји во Европа, Германија има најголем ризик од сиромаштија за невработените. Според најновите бројки на ЕУ, ризикот е висок до 70%. По анализата на податоците од 2016 година, Еуростат утврди дека ризикот од сиромаштија за оние кои се невработени во Германија е на 70,8 проценти - значително повисок од просекот од 48,7 проценти во Европа.

Во Велика Британија има голем напор за проценка на влијанието на трансферите на социјалната помош врз намалувањето на сиромаштијата. Тука типично се споредуваат стапките на сиромаштија пред и по трансферите. Овие трансфери не вклучуваат само шеми за минимален приход и тешко е да се направи разлика помеѓу придонесот на шеми за минимален приход и други придобивки. Сепак, намалувањето на сиромаштијата поради пензиите и поради другите трансфери може да се одвои дека системот на Велика Британија е релативно успешен во намалувањето на детската сиромаштија пред трансферот. Поради тоа приходите за оние лица кои не се во работен однос како дел од стандардот за минимален приход паднале со тек на време. Приходите за барателите на работа (JSA) исто така се намалиле, а со тоа голем дел од населението престанало да биде корисник на тоа право на помош. Така, растечкиот јаз помеѓу стапката на невработеност/сиромаштија и стапката на побарување - само 47,5% од оние кои се пријавени како невработени во центарот за вработување сега бараат каква било форма од правото за JSA. На пример, социјалната помош придонела за намалување на сиромаштијата во Велика Британија постепено за околу 12%.

За разлика од другите земји каде економскиот развој и индустријализацијата се поважни од социјалната благосостојба, во Данска важноста на социјалните програми и реформи се на второ место на глобално ниво што претставува околу 30% од БДП на земјата. Данска има ставено приоритет на нејзината социјална заштита и со тоа се бори против сиромаштијата преку централизација на социјалните програми.

За тоа колку е ниска стапката на сиромаштија во говори и фактот дека на 6% од населението во Данска, ја имаат втората најниска релативна стапка на сиромаштија во споредба со други ОЕЦД земји. Гарантираниот минимален приход за семејствата со ниски приходи во Данска е близу до линијата на сиромаштија кога се вклучени придобивките поврзани со домувањето. Овој минимален приход е значително над просечната заштитна мрежа во ОЕЦД.

Еден аспект поврзан со ефективноста на шеми на социјална помош за минимални примања во смисла на намалување на сиромаштијата, е дарешливоста на поддршката во однос на Германија и Велика Британија.

Влијанието на социјалните трансфери врз сиромаштијата во Данска имаат голем ефект и како показател е намалувањето на сиромаштијата во период помеѓу 2015 и 2018 година по добивање на социјална помош за околу 27%.

Во Македонија секако најголем показател за влијанието на социјалните трансфери врз сиромаштијата треба да биде зголеменоста на износот за социјална помош. Секако голем удел имаат и пензиите кои придонесуваат дополнително за намалување на стапката на сиромаштија. Во период помеѓу 2013 и 2017 година може да се забележи намалување на сиромаштијата по добивање на социјалната помош за околу 21%, што е голем чекор напред во споредба со годините наназад каде што генерално стапката на сиромаштија остануваше иста или пак се зголемуваше и покрај социјалните трансфери.

Кога би се направила споредба помеѓу сите три земји, Германија, Велика Британија, Данска и Македонија за влијанието на социјалната помош врз сиромаштијата, тогаш ќе се забележи дека во последните неколку години влијанието на овие западно-европски земји врз сиромаштијата имаат голема разлика во споредба со Македонија.

**Табела 7: Компарација на влијание на социјални трансфери пред нивна исплата, по исплатени пензии и по исплата на средствата во четирите студии на случај.**

	Германија		Велика Британија		Данска		Македонија	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Пред соц. Трансфери	46.2%	45.7%	43.4%	43.4%	44.3%	44.4%	41.6%	40.7%
Исплатени пензии	25.3%	24.1%	28.1%	29.2%	24.9%	25.3%	25.7%	25.9%
По соц. Трансфери	16.1%	16.7%	15.9%	17.0%	11.9%	12.4%	21.9%	22.2%

Извор: Eurostat, 2018

Според овие податоци може да се забележи разликата во нивото на сиромаштијата во 2016 и 2017 година во европските земји и Македонија. Доколку само се погледнат статистичките податоци по исплата на социјалните трансфери, Македонија заостанува во поглед на нивното влијание врз сиромаштијата во однос на другите земји. Најголема разлика по добиените социјални трансфери има помеѓу Македонија и Данска со големи 10% во 2016 година. Исплатените пензии исто така имаа големо влијание врз намалување на сиромаштијата. На пример во Германија во 2017 година по исплатените пензии, сиромаштијата се намалила за 21.6%, додека најмалку влијаела во Велика Британија во 2017 година со 14.2%. Во Македонија исплатата на пензиите имаат влијание во однос на сиромаштијата за 15.9% во 2016 година, и за 14.8% во 2017 година.

По исплата на социјалните трансфери и пензии, најниска стапка на сиромаштија има во Данска и тоа за цели 32.4% во 2016 година и за точно 32% во 2017 година, што значи дека во Данска и тоа како големо влијание имаат социјалната помош во поглед на намалување на сиромаштијата.

## **Заклучок:**

Согласно добиените податоци во врска со анализата на реформите на социјалната помош во Европа и осврт на состојбата и предизвиците во Република Македонија, може да заклучиме дека во овие три земји реформите се поефикасни, многу подобро искористени, унапредени и нема пропусти во законите. Преку квалитативен пристап и примена на анализа на содржината, како и преку компаративен метод со овој магистерски труд се направи целосна анализа на видот на реформи на социјална помош и нивното влијание врз корисниците и сиромаштијата воопшто.

Со поставената хипотеза за поврзаноста на социјалната помош со придружни права со системот на социјалната заштита, може да се истакне дека овие права ги оправдаа анализите, со тоа што овие придружни права воглавно се применуваат со сите четири земји, во зависност од системот и реформите во истиот. Социјалната помош има директно влијание врз детскиот додаток, социјалните услуги и активацијата, бидејќи се применува во сите четири студии на случај за реформи во социјалната помош.

Другата хипотеза, за вклучување на институциите во обезбедување на социјална помош и можноста за побрза интеграција на пазарот на труд, исто така ја оправдува својата улога во сите четири земји и нивните студии на случај. Во Данска и Велика Британија постојат посебни програми кои помагаат и влијаат на корисниците на социјална помош брзо да се вклучат на пазарот на труд и да не бидат постојано “зависни” од државата, туку да бидат активни баратели на работа, а социјалната помош да им биде само привремена поддршка. Во Германија има одлична децентрализација на институциите за социјална помош, така што секоја општина и заедница има посебни јавни бироа, кои помагаат во обезбедување на социјалните услуги, но исто така и центри за вработување кои ги поттикнуваат корисниците да бидат активни на пазарот на труд. Во Македонија вклучена институција е Агенцијата за вработување, со тоа што мора да се биде редовен барател на работа за да може да се биде корисник на социјална помош. Секој корисник мора редовно, еднаш месечно да се пријави во Агенцијата за вработување, како услов да се биде

корисник на социјална помош. Со тоа се потврдува дека оваа хипотеза има големо влијание врз реформите во системот за социјална помош и со тоа ја оправдува својата улога во магистерскиот труд.

Доста поразително е да се забележи и податокот дека во Македонија нивото на сиромаштија по исплатените социјални трансфери има највисока стапка на сиромаштија во однос на трите европски земји. Во трите држави, Германија, Велика Британија и Данска влијанието на социјалните трансфери е доста поголемо, што укажува дека има значително намалување на сиромаштијата. Разликата во овој податок е дека во Македонија и покрај социјалната помош стапката на сиромаштија сепак е голема за разлика од овие три земји членки на ЕУ.

Тоа што останува на Македонија е да го унапреди што е можно подобро системот, да ги следи европските трендови, да работи на искоренување на недостасоците, бидејќи само на тој начин може да се постигне одреден степен со кој граѓаните ќе добиваат помош која ќе им биде од големо значење, но не за продолжување на живот во сиромаштија, туку преку таа помош да се излезе од неа, да се биде активен на пазарот на труд, со работа и месечни приходи, кои ќе ги задоволат основните човекови права.

## Користена литература:

1. Adema W., Gray D., Kahl S., (2003). Social Assistance in Germany
2. Anker, J., Linden, J., Wenger, M., H., Holch J., A., (2009). Overview and analysis minimum income schemes in Denmark
3. Adema, W., Gray, D., Kahl, S., (2003). Labour market and social policy occilational papers- Social assistance in Germany
4. Anttonen, A., Saplia, J., (2014). Varieties of Universalism- New Directions in Social policy: Alternatives from and for the globar South, UNRISD.
5. Агенција за вработување на Република Македонија, (2019). Активно население на пазарот на труд, Скопје, Македонија.
6. Bradshaw, J., Bennet, F., (2015). ESPN- Thematic Report on minimum income schemes- UK
7. Beatty, C., (2017). Welfare reform in the UK 2010-16: Expectations, outcomes and local impacts, Centre for Regional Economic and Social Research, UK
8. Борнарова, С., (2005). Врмување нова социјална политика: актери, димензии и реформи, Скопје, Македонија
9. Daigneault, P., (2014). Three Paradigms of Social Assistance, Québec, Canada
10. Department of social security in the United Kingdom, (2018) <https://www.gov.uk/browse/benefits/entitlement>
11. Државен завод за статистика, (2019). Стапка на сиромаштија, Скопје, Македонија.
12. Државен завод за статистика, (2019). Лаекен индикатори за сиромаштија, Скопје, Македонија.
13. Esping-Andersen, G., (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, UK.
14. Единствен Национален Електронски Регистер, (2019). Предлог закон за социјална заштита, Скопје, Македонија.
15. Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2018), Germany
16. Fosti, G., Larenza, O., Longo, F., Notarnicola, E., Rotolo, A., Tasseli, S., (2012). Welfare Systems in Europe, SensAge.

17. Frazer, H., Marlier, E., (2016). Minimum Income Schemes in Europe, a study of national policies, European Commission
18. Federal Ministry of Labour and Social Affairs, (2018). Germany. Social security and social assistance [https://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Social-Security/social\\_assistance.html](https://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Social-Security/social_assistance.html)
19. Геровска, М., Доневска, М. (1999) Социјална политика и социјална работа, Скопје: Филозофски факултет.
20. Hansen, H., Schultz-Nielsen, M., L., (2015). Social assistance in five countries in North-west Europe, Rockwool Foundation Research Unit, Denmark.
21. Ивановска, М., (2014). Невработеност и активните мерки за долгорочно невработените лица во Република Македонија и Република Србија, Скопје, Македонија.
22. Jonassen, A., B., (2013). Disincentive effects of a generous social assistance scheme, Danish National Center for social research, Denmark
23. Kuivalainen S., (2015). A Comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries
24. Minimum Income Schemes in Europe, 2018- European Commission
25. МТСП, Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика, (2020)- Скопје, Македонија
26. Minas, R., Jakobsen, V., Kauppinen, T., Korpi, T. & Lorentzen, T., (2018). The governance of poverty: Welfare reform, Activation policies, and Social assistance; benefits and caseloads in Nordic countries, Stockholm University, Sweden.
27. Министерство за труд и социјална политика, (2019). Права и услуги-социјална заштита, Скопје, Македонија, Скопје, Македонија.
28. Министерство за труд и социјална политика, (2019). Пазар на труд-вработености невработеност, Скопје, Македонија.
29. Ministry of Children and Social affairs, (2018). United Kingdom.
30. Ministry of Social affairs, (2018). Denmark
31. Николовски, И., (2017). Како до “подобар“ систем на социјална заштита во Република Македонија- Скопје.

32. Ничевска, Л., Аврамовски, В., (2011). Прирачник за остварување на права од областа на социјалната и детската заштита- Скопје, Македонија
33. Петрески, М., Мојсоска-Блажевски, Н., (2017). Ремонт на системот за социјална помош во Македонија: Симулирање на ефектите од воведувањето шема за гарантиран минимален доход (ГМД)- Скопје Македонија, Finance Think.
34. Stoez, D. (1999). Conservative Social Policy: A Description and Analysis
35. Shorthouse, R., Kirby, D., (2014). How conservatives think about welfare, Great Britain
36. Spolander, G., Engelbrecht, L., Martin, L., Strydom, M., Pervova, I., Marjanen P., Tani, P., Sicora, A., Adaikalam, F., (2014). The implications of neoliberalism for social work: Reflections from a six-country international research collaboration, Coventry University, UK.
37. Social System in Germany and the Role of Caritas, (2007), Germany
38. The German Federal Government's 5th Report on Poverty and Wealth, (2017), Germany
39. Thematic Report on minimum income schemes, (2015). United Kingdom
40. Tanzler, D., Tirschmann, F., Heuser, C., (2015). The new poverty in Germany and the International state of research, University of Bonn.
41. Universal Credit at Work, (2015). United Kingdom
42. Welfare reform in the UK 2010-16, (2018). Expectations, outcomes and local impacts, Sheffield Hallam University- UK
43. <https://ec.europa.eu/eurostat>
44. <http://ec.europa.eu>
45. <http://www.mtsp.gov.mk/>
46. <http://av.gov.mk/>
47. <http://www.stat.gov.mk/>
48. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/sozialhilferecht-2005-bereiche.html#a2>
49. <https://www.gov.uk/universal-credit>
50. <https://www.gov.uk/browse/benefits/entitlement>

