

ЕКОНОМИЈА И ФИНАНСИИ

# ГОЛЕМАТА СЛИКА: МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА НА СРЕДЕН И ДОЛГ РОК

Глигор Бишев, Јане Богоев, Ивана Вучкова,  
Маја Геровска-Митев, Марија Дренковска,  
Бранимир Јовановиќ, Никола Поповски,  
Никола Стиков, Драган Тевдовски,  
Ванчо Узунов, Мила Царовска

Октомври, 2020



Во свет преполн со неважни информации, јасноста е моќ.



За да се движиме во вистинска насока, потребен е консензус за тоа каде сакаме да стигнеме.



Наместо секојдневните шумови, потребно е да зборуваме за работите кои што навистина се важни на долг рок.

# Содржина

	<b>Предговор</b> .....	<b>5</b>
	<b>Вовед</b> .....	<b>7</b>
<b>1.</b>	<b>КАДЕ САКАМЕ ДА БИДЕМЕ НА СРЕДЕН РОК?</b> <i>Драган Тевдовски и Глигор Бишев</i> .....	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>ПОРАСТ НА ПРОДУКТИВНОСТА НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА И СТРУКТУРНИ ПРОМЕНИ НА СРЕДЕН И ДОЛГ РОК</b> <i>Ванчо Узунов, Бранимир Јовановиќ и Ивана Вучкова</i> .....	<b>19</b>
<b>3.</b>	<b>КАКО ДО ОДРЖЛИВ РАСТ И НЕГОВО ФИНАНСИРАЊЕ ПО КОВИД-19</b> <i>Глигор Бишев и Јане Богоев</i> .....	<b>28</b>
<b>4.</b>	<b>ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ И ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА НА СРЕДЕН РОК</b> <i>Никола Поповски, Бранимир Јовановиќ и Драган Тевдовски</i> .....	<b>39</b>
<b>5.</b>	<b>МОНЕТАРНАТА ПОЛИТИКА НА СРЕДЕН РОК</b> <i>Глигор Бишев и Марија Дренковска</i> .....	<b>52</b>
<b>6.</b>	<b>ПРЕДИЗВИЦИ И ПОЛИТИКИ НА ПАЗАРОТ НА ТРУД НА СРЕДЕН РОК</b> <i>Маја Геровска-Митев, Никола Поповски, Мила Царовска и Бранимир Јовановиќ</i> .....	<b>63</b>
<b>7.</b>	<b>ИЗВОЗОТ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА КАКО ДВИГАТЕЛ НА ЕКОНОМСКИОТ ПОРАСТ</b> <i>Марија Дренковска, Ванчо Узунов и Јане Богоев</i> .....	<b>75</b>
<b>8.</b>	<b>ПРЕОБЛИКУВАЊЕ НА СИСТЕМИТЕ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРУВАЊЕ НА СРЕДЕН РОК</b> <i>Маја Геровска-Митев и Мила Царовска</i> .....	<b>84</b>
<b>9.</b>	<b>КОН ПОДОБРО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА</b> <i>Никола Стиков, Бранимир Јовановиќ и Драган Тевдовски</i> .....	<b>93</b>
	<b>Кратка биографија на авторите и авторките</b> .....	<b>103</b>

## 8

# ПРЕОБЛИКУВАЊЕ НА СИСТЕМИТЕ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРУВАЊЕ НА СРЕДЕН РОК

МАЈА ГЕРОВСКА-МИТЕВ И МИЛА ЦАРОВСКА

## ВОВЕД

Општествените промени кои вклучуваат изменети економски, социјални, демографски и семејни структури, неизбежно наметнуваат неопходност од промени и на системите на социјална заштита и социјално осигурување. Социјалните режими кои се соочија со потешкотии во прилагодување на структурните промени во 90-тите години од 20-тиот век, Еспинг-Андерсен ги нарече „замрзнат пејзаж“, реферирајќи притоа на статус кво ситуациите и ригидноста на аранжманите на континентално-европските социјалните држави (Еспинг-Андерсен, 1996). Низ призма на изменетите општествени текови во третата деценија од 21 век и потребите кои тие ги наложуваат, голем дел од социјалните држави повторно може да се наречат „замрзнат пејзаж“. Имено, прилагодувањето на социјалните системи треба да е континуиран процес и не треба да се гледа само низ параметриските измени на постоечкиот дизајн. Новите семејни структури, новите форми на вработување, новите социјални ризици изискуваат парадигматски промени, како и менување на логиката на функционирањето на системите на социјална заштита, односно од систем на „последен излез“ во систем на „првична поддршка“, од систем на реципроцитет кон систем на дополнителност и од куративен во превентивен социјален систем.

Реформските зафати во системите на социјална заштита и социјално осигурување во Северна Македонија беа карактеристични како за почетокот на 2000 година (воведување на капитално финансирано пензиско и инвалидско осигурување, измени во должината на осигурувањето во случај на невработеност и сл.), така и во последните неколку години со измените и дополнувањата на системот на социјална и детска заштита (2019), со кои се воведоа нови права (пр. образовен додаток), се прошири опфатот и се изедначија референтните скали меѓу различни права со што се подобри еднаквоста во третманот на различни категории на корисници. Сепак, потребата од понатамош-

ни промени е неминовна. Гледано на среден рок, системите на социјална заштита и социјално осигурување во Северна Македонија треба да претрпат преобликување, во насока на: опфат на нови социјални ризици, вклучување на нестандартните форми на вработување во социјалното осигурување, зголемување на финансирањето и диверзификација на изворите на финансирањето, проширување на универзалноста на социјалните права, како и дигитализација на социјална заштита и социјално осигурување.

## 8.1. ОПФАТ НА НОВИ СОЦИЈАЛНИ РИЗИЦИ

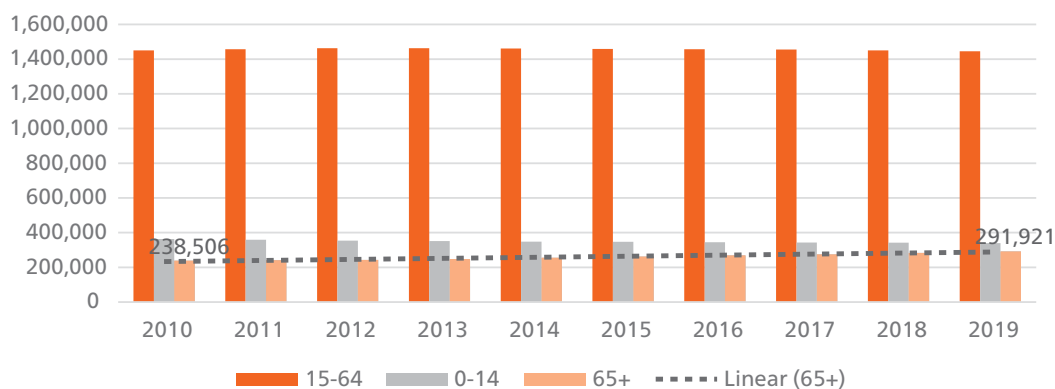
Опфатот на социјалното осигурување се заснова на покривање на очекуваните социјални ризици во текот на животниот и работниот век на човекот, како: раѓање, болест, повреда при работа (здравствено осигурување), професионална адаптација, невработеност (осигурување во случај на невработеност), инвалидитет, старост, смрт (пензиско осигурување). Ваквиот традиционален пристап на „штедење“ за социјалните ризици во најголема мера вклучува парично надоместување на моменталниот ризик со кој се соочува осигуреното лице. Но, имајќи ги предвид демографските промени кои се случуваат во однос на продолжениот човеков век, како и промените на пазарот на труд во однос на растечкиот број на „нетрадиционални“ форми на работа, социјалното осигурување се соочува со потреба да го прошири опфатот на социјалните ризици кои ги покрива, но и да го зголеми уделот на услугите наместо исплатите, како форма на социјално осигурување.

Поаѓајќи од континуираниот пораст на населението на возраст над 65 години, кое во периодот од 2010 до 2019 година се зголеми за 22,3% (графикон 8.1.), како и нагласената потреба од долгорочна заштита на оваа возрасна категорија која во периодот 2010 – 2018 година речиси трикратно е зголемена (графикон 8.2.), неопминлива е диску-

сијата за можности од воведување осигурување за долгорочна нега. Искуствата на европските земји покажуваат дека сè уште најголемиот дел од паричните издатоци за долгорочна нега се финансираат од генералното оданочување. Исклучок од ова е Германија која има задолжителни придонеси за долгорочна нега, додека системите во Луксембург и Белгија/Фландрија имаат комбинација на придонеси и оданочување. Во Шведска, локалните самоуправи имаат право да одлучат и да воспостават шема за финансиски надоместоци за долгорочна нега (Spasova et al., 2018). Во Германија, која го воведува осигурувањето за долгорочна нега во 1995 година, финансирањето (традиционално) е подеднакво поделено меѓу работникот и работодавачот и изнесува 2,55% месечно од бруто-платата. Тоа ги покрива трошоците за нега во домот на корисни-

кот или, пак, трошоците за сместување во институција за долгорочна нега. Овој вид осигурување ја преферира грижата во домот на корисникот или, пак, живењето со поддршка. Сепак, во 2017 година околу една третина од корисниците живееле во институција за долгорочна нега, а од нив 50% биле лица со деменција (Federal Ministry of Health, 2017). Овој пример на пресретнување на демографските предизвици го следи и Словенија, која, во текот на 2020 година очекува усвојување на Законот за осигурување за долгорочна нега. Со цел да осигура стабилен извор на финансирање на растечките издатоци за долгорочна нега, Словенија симулира повеќе сценарија во однос на тоа дали новото осигурување ќе биде задолжително или доброволно и дали ќе се зголемат даноците или ќе се воведат зголемен придонес за социјално осигурување.

Графикон 8.1.  
СТРУКТУРА НА НАСЕЛЕНИЕТО СПОРЕД ВОЗРАСНИ ГРУПИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Извор: Завод за статистика, 2020 годин

Графикон 8.2.  
УСТАНОВИ И КОРИСНИЦИ НА УСТАНОВИ/ДОМОВИ ЗА СТАРИ ЛИЦА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Извор: Завод за статистика, 2019 година

Според словенечките проценки, овој нов вид осигурување ќе чини половина милијарда евра<sup>14</sup>.

Во Северна Македонија, долгорочната нега е фрагментирана меѓу системот на социјална заштита и системот на здравствена заштита. Ваквата поделеност не резултира со интегриран пристап меѓу двата система и многу често корисниците на правата и услугите за долгорочна нега ги остваруваат преку долга и комплицирана процедура, која изискува посета и на центрите за социјална работа и на здравствените институции и комисији, зависно од типот на попреченост или болест. Ваквата дуалност на системот за долгорочна нега резултира и со нејаснотија во однос на издатоците за неговото финансирање. Според Евростат, издатоците за попреченост во 2017 година изнесувале 1,7% од бруто-домашниот производ (БДП), додека издатоците за здравствена заштита 4,2% од БДП. Воведувањето дополнителен придонес за долгорочна нега би можел да ја подобри не само транспарентноста на издатоците, туку и стабилноста и диверзификација на финансиските извори за оваа намена. Исто така, придонесот за долгорочна нега би обезбедил, покрај пензиска, односно материјална заштита во староста, поддршка за трошоците за нега во домот на корисниците или трошоци за сместување во институција. Ова значително би влијаело и на подобрување на социјалната сигурност кај старите лица. Секако, воведувањето на нов или зголемен придонес за социјално осигурување за долгорочна нега треба да биде доведен во контекст и со севкупниот товар на трошоците за работната сила. Предизвиците за негово воведување во национален контекст се однесуваат и на сè уште ниската стапка на вработеност (47,3%), како и на значителниот број неформално вработени (15,7%). Дополнително, дебатата поврзана со моделот на фискална политика, која во делот на социјалното осигурување предвидува негово целосно засновување на даночно-финансиран модел, треба да биде земена предвид, при што доколку на среден рок истата биде реализирана, уделот на трошоците за финансирањето на долгорочната нега треба да бидат соодветно проектирани во даночните ставки. Имајќи ги предвид севкупните придобивки, кои освен на индивидуално ниво би се рефлектирале и на ниво на растоварување на семејните обврски за обезбедување издршка на родителите од страна на нивните деца, која обврска во определени случаи постои и помеѓу други роднини, проширувањето на социјалното осигурување со долгорочна нега е неминовност која на среден рок ќе придонесе Северна Македонија да го надопolni конзервативниот систем на нега, да има отчетен и диверзи-

фициран систем на финансирање и обезбедување долгорочна нега, како и зајакната социјална сигурност кај повозрасната популација.

Дополнително, осигурувањето во случај на невработеност исто така треба да биде предмет на проширување, односно додавање можност за негово користење од страна на сите невработени за кои е платен придонес, без разлика на причините за настанување на невработеноста. Актуелниот систем на осигурување во случај на невработеност има одредби кои се косат со правата кои произлегуваат од работниот процес. Имено, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност дефинира дека паричниот надоместок во случај на невработеност не може да оствари, меѓу останатите, „невработено лице на кое работниот однос му престанал поради: спогодбено престанување на работниот однос, престанок на работниот однос со отказ и неоправдано изостанување од работа три последователни или пет работни дена во годината“ (чл. 67, Службен весник, бр. 124/19). Ваквиот начин на третирање на невработеноста не коинцидира со фактот дека придонесите за осигурување во случај на невработеност се уплатени без разлика на причините за прекин на работниот однос. Логиката на ваквиот пристап веројатно произлегува од фактот дека придонесите ги плаќа работодавецот, а не лично работникот, па оттаму заштитата во случај на невработеност треба да биде „заслужена“, односно се добива само ако причината за тоа не е директно самиот вработен.

Ваквото конзервативно спроведување на осигурувањето во случај на невработеност го прави уплаќањето на овој придонес бесмислен. Најновите мерки за поддршка на невработеноста како резултат на Ковид-19 привремено ги измени овие одредби, па невработените може да се стекнат со право на осигурување во случај на невработеност, без разлика дали работниот однос се прекинал спогодбено или со отказ. Оваа мерка од времен карактер е неопходно да биде втемелена како гарантирано право на паричен надоместок во случај на невработеност, кое ќе може да се остварува без разлика на причината за невработеност. Дополнително, поради фактот дека Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување не ги дефинира како обврзници за плаќање придонес во случај на невработеност самовработените, земјоделците, сезонските работници, истите се исклучени од можноста за заштита во случај на невработеност преку системот на социјално осигурување. Една од мерките кои треба да се преземат на среден рок е отворањето на социјалното осигурување и кон овие нестандартни форми на вработеност, како од аспект на нивно интегрирање во системот на задолжително плаќање придонес за осигурување во случај на невработеност, така и од аспект

14 Медиумска изјава на словенечкиот Министер за здравство Алеш Шабедер: <http://www.rprogreso.com/slovenia-health-minister-assures-legislation-of-long-term-health-care-reform-to-address-the-needs-of-ageing-population.htm>

на непречена можност за негово користење (повеќе елаборирано во следниот дел).

## 8.2. ПРИСТАП ДО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНОТО ОСИГУРУВАЊЕ ЗА НЕСТАНДАРДНИТЕ ФОРМИ НА ВРАБОТУВАЊЕ

Согласно дефиницијата на Меѓународната организација на трудот<sup>15</sup> терминот нестандартни форми на вработување се користи како чадор за различни аранжмани за вработување што отстапуваат од стандардното вработување. Тоа вклучува привремено вработување; работа со скратено работно време и на повик; работа преку агенција за привремено вработување и други повеќестрани работни односи; како и прикриено вработување и зависно самовработување.

Податоците за нестандартните форми на вработеност во Северна Македонија, согласно Евростат<sup>16</sup>, покажуваат дека во 2019 година, 16,2% биле самовработени, 13,2% вработени со повремени договори и 4,0% вработени со нецелосно работно време. Самовработувањето бележи поголем раст од стандардното вработување со полно работно време, при што уделот на земјоделството во самовработувањето е најголем. Согласно анализите на Анкетата за работна сила, самовработувањето најчесто не е резултат на избор, туку на недостаток на достапни платени работни места. Повеќе е прашање на економски опстанок што може да се забележи и со фактот дека мнозинството самовработени живеат со приходи под просечната плата.

Следејќи ги заложбите на ниво на Европската Унија, во контекст на Европскиот столб на социјални права, состојбата со формално-правниот, но и ефективниот пристап до социјална заштита и социјално осигурување за „нестандардните вработени“ во Северна Македонија, има потреба од подобрување. Од аспект на формалниот пристап до социјална заштита и осигурување, самовработените лица се вклучени во задолжителното социјално осигурување, достапно до сите економски активни лица. Исклучок од ова е осигурувањето во случај на невработеност, со кое не се опфатени самовработени лица (освен оние кои се вработени кај самовработени лица). Исто така, постои разлика во однос на основата врз која се наплатуваат придонесите за социјално осигурување. Дополнително, привремените работници со договори за вршење физич-

ки и/или интелектуални услуги (договори за услуги за кои не се вработени) се исклучени од пензиско и инвалидско осигурување, како и од осигурување во случај на невработеност. Придонесите за здравствено осигурување се задолжителни само за оние привремени работници чиј приход е поголем од законската минимална плата. Земјоделците исто така се посебна категорија и се исклучени од можноста за учество во вториот пензиски столб, како и во осигурувањето во случај на невработеност.

Покрај недостаток од формален пристап, за одреден број вработени во нестандартни форми на вработување, реализирањето на ефективниот пристап до социјалната заштита и осигурување е отежнато во пракса. Имено, често, работодавачите не се придржуваат до законската одредба за продолжување на договорите на определено време коишто траат пет години, во постојани работни договори (освен ако не е вклучена трудова инспекција), па намерно ги прекинуваат таквите договори пред крајот на петгодишниот период. Исто така, нестандартните работници, честопати се соочуваат со тешкотии во исполнувањето на условите за подобност за добивање бенефиции од социјалното осигурување (на пр. поради периоди на прекин на придонесот). Во случајот на самовработените, проблемите со остварувањето на правата, честопати се поврзани со пресметката на основата за проценка на приходот врз која се плаќаат социјалните придонеси.

Имајќи ги предвид овие состојби, неопходно е отворање на системот на социјална заштита и социјално осигурување до сите форми на вработување, имајќи ја притоа на ум хибридноста на работните статуси. Во таа насока, покрај ефективното мониторирање и инспекција на спроведувањето на одредбите за формалниот пристап за нестандартните вработени, потребно е и прилагодување на критериумите за пристап, висина и должина на придонесите согласно спецификите во однос на должината на работното време и карактеристиките на самата работа (повремена, сезонска и сл.).

## 8.3. ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ФИНАНСИРАЊЕТО И ДИВЕРЗИФИКАЦИЈА НА ИЗВОРИТЕ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНОТО ОСИГУРУВАЊЕ

И покрај јавната перцепција дека државата троши многу за социјална заштита, сепак анализите, особено споредбените со земјите од регионот и пошироко, укажуваат дека според издвојувањата за социјална заштита Северна Македонија е класифицирана како дел од групацијата на држави од

15 Меѓународна организација на трудот, <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--en/index.htm>

16 Евростат, 2020: lfsa\_egaps; lfsi\_pt\_a

Централна и Источна Европа со мала потрошувачка (Sprasova and Ward, 2019). Споредено со државите во регионот, издатоците за социјална заштита во Северна Македонија се пониски од оние во Хрватска (21,2%), Србија (19,1%), Босна и Херцеговина (17,8%) и Црна Гора (16,8%)<sup>17</sup>. Како што може да се види и од графиконот 8.3., согласно ЕСПРОС методологијата<sup>18</sup>, издатоците за социјална заштита во 2017 изнесувале 14,3% од БДП и истите не претрпеле значајни промени во периодот 2015 – 2017 година. Најголем удел во издатоците за социјална заштита имаат пензиите, додека најмал удел имаат издатоците за домување, невработеност и социјална исклученост.

Во насока на ефикасно справување со клучните социјални предизвици, како невработеност, сиромаштија, социјална исклученост и сл., потребно е зголемување на издатоците за социјалната заштита, односно оние во доменот на здравствена заштита, попреченост, семејство/деца, невработеност, домување и социјална исклученост. Достигнувањето на просекот на издатоци за социјална заштита на ниво на ЕУ (26,9%) е нереално, но затоа издвојување за социјалните издатоци меѓу 18 и 20% од БДП на среден рок треба да биде приоритетна цел.

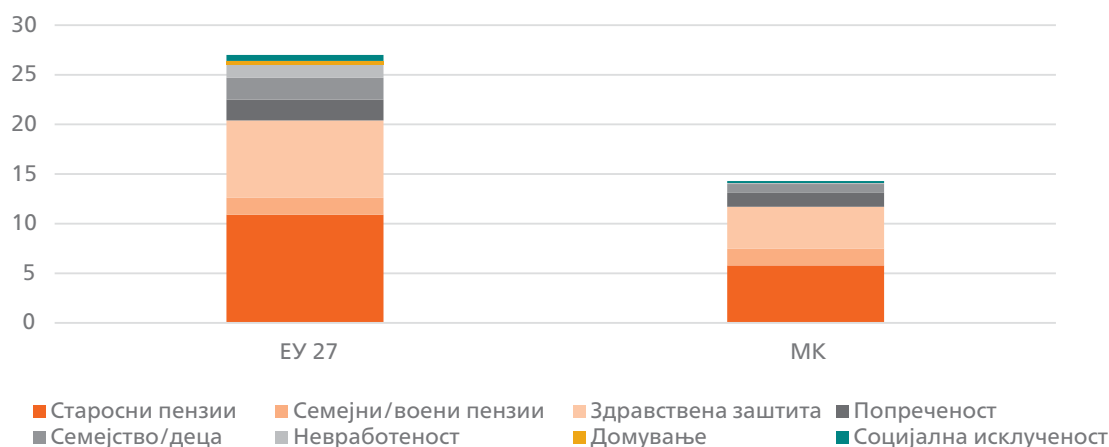
Во слична насока, потребна е и подобрена диверзификација на изворите на финансирање на социјалната заштита. Доминантни извори се придонесите (8,5% од БДП) и даночните приходи (6,7% од БДП), додека другите извори (кофинансирање, учество, приватно осигурување, итн.) се занемарливи (0,3% од БДП) и не претставуваат значаен

фактор во вкупните приходи за социјална заштита. Структурата на финансирање на социјалната заштита се смени во периодот 2005 – 2017 година на сметка на зголемени јавни издатоци, главно како одраз на реформите во врска со намалувањето на стапките на придонес за социјално осигурување, транзиционите трошоци за пензиската реформа, како и соодносот на оние кои плаќаат придонес и осигурените лица. Додека изворите на пензиски и здравствени приходи вклучуваат и придонеси и даноци, другите гранки на социјална заштита – на пр., социјална помош, инвалидитет, детска заштита доминантно се финансираат од даночни приходи.

Во интерес на подобрување на соодносот придонеси – даночни приходи на сметка на намалување на вторите, потребно е избегнување на јавни мерки и политики кои промовираат ослободување од плаќање придонеси, како начин за подобрување на конкурентноста на трудот или како мерки од активната политика на вработување. Таквите мерки се погубни како за јавната перцепција во однос на важноста на социјалните придонеси, така и за инвестирањето во социјалната сигурност воопшто. Дополнително, за подобрување на потенцијалот на идните извори на финансирање за социјална заштита на среден рок, потребно е: дополнително воведување на социјални придонеси кај договорите за повремено или привремено вршење на услуги (кои актуелно подлежат само на персонален данок на доход); постепената формализација на непријавената работа со пониски стапки на социјални придонеси; како и зголемена поддршка за учество на пазарот на трудот кај жените,

Графикон 8.3.

Издатоци за социјална заштита како дел од БДП, според функција, % во Северна Македонија и ЕУ 27, 2017 година



Извор: Евростат, 2020 година

17 Евростат, 2020: spr\_exp\_gdp

18 ESSPROS – European System of Integrated Social Protection Statistics

особено на оние од помалку застапените етнички заедници како албанската, турската, ромската и сл.

#### 8.4. ПРОШИРУВАЊЕ НА УНИВЕРЗАЛНОСТА НА ПРАВАТА ОД СОЦИЈАЛНА И ДЕТСКА ЗАШТИТА

Поширокото влијание на Ковид-19 ја нагласи потребата од трансформативни и одговорни системи за социјална и детска заштита. Поддршката обезбедена преку социјалните услуги и паричните надоместоци во текот на првите месеци од кризата во Северна Македонија, која вклучуваше олеснување на критериумите и условувањето (проверка на приходот од последниот месец наместо последните три месеци, исклучување на активацијата како услов, олеснување на критериумите за сопственост на имот), поедноставени административни барања, разновидни методи на комуникација со клиентите, треба да претставува нова норма и да продолжи по кризата. Основната логика на критериумите за пристап до најголем дел од правата за социјална и детска заштита во Северна Македонија веќе долго време се заснова на напорите да се избегне измама, злоупотреба и зависност меѓу клиентите. Оттука, пристапот до системот на социјална заштита и заштита на децата е „резервиран“ само за најранливите. Тековната криза предизвикана од пандемијата понуди можност за замена на таа „логика“ на системот за социјална и детска заштита со пристап заснован на превенирање на ризиците, заштита на барателите и проширување на универзалноста на правата од социјална и детска заштита.

Почетен чекор во насока на проширување на универзалноста може да биде преземен преку универзализација на пристапот до детскиот додаток. Измените и дополнувањата на Законот за заштита на децата (Службен весник, 104/19) веќе го начна овој процес, преку подигнување на прагот на приходи, што овозможи пошироко покривање со детските додатоци, односно со детскиот додаток и додатокот за образование. Ваквата промена на приходниот праг придонесе за зголемување на опфатот на детски додатоци од 9.000 деца во 2018 година на речиси 20.000 деца до средината на 2020 година. Сепак, детскиот и образовниот додаток се засновани на проверка на приходи, што им овозможува пристап само на оние со пониски приходи. Воведување на универзален детски додаток за сите деца од раѓање до 18-годишна возраст би имал повеќекратни ефекти, како: значително влијание врз намалувањето на детската сиромаштија, лесна достапност за време на периоди на кризи, како и намалување на стигматизацијата на неговите корисници (која актуелно постои заради проверката на

ресурсите – приходи, имот и сл. на домаќинствата баратели и корисници). Во државите на ЕУ ваквото универзално право на детски додаток постои во Австрија, Литванија, Естонија, Финска и Германија.

Во однос на поставување на вредноста/висината на универзалниот додаток за деца, многу е важно да не се постави произволен, односно арбитражен праг. Неодамнешниот извештај за универзални додатоци за деца (ODI/UNICEF, 2020) разгледува три пристапа кои го утврдуваат трансферот: 1) во однос на националната линија на сиромаштија, (2) меѓународни линији на сиромаштија и 3) во однос на просечниот приход или потрошувачка на домаќинството. Во наш национален контекст, вредноста на универзалниот детски додаток треба да се утврди земајќи ја предвид висината на минималната плата. Имено, за да не се поткопаат нивоата на вработеност, висината на универзалниот детски додаток треба да се оформи земајќи ја предвид висината на комбинираниите права на парична помош од социјалната и детска заштита, чија вкупна висина не треба да биде блиску до нивото на минималната плата. Воведувањето на универзален детски додаток, исто така, ќе ги направи непотребни дел од постојните про-наталитички парични трансфери, како што се додаток за новороденче, или родителски додаток за трето и четврто дете. Дополнително, тој би бил и во функција на зајакнување на правата на децата, помала нееднаквост, како и поголема социјална доверба.

Сепак, доколку фискалните проекции покажат дека потребните издатоци ги надминуваат позитивните придобивки од воведувањето на универзалниот детски додаток, тогаш истиот може да се заснова на приходен праг, според кој би се ограничил пристапот на домаќинствата од највисокиот приходен квинтил.

Ваквиот безусловен пристап заснован на човековите права може да се промовира и кај дел од правата на парична помош од социјална заштита. Гарантираната минимална помош (ГМП) (Службен весник, 104/19) која ја замени претходната социјална парична помош, понуди пофлексибилен пристап, со тоа што лицата кои се баратели, не мора да се претходно пријавени во Агенцијата за вработување, обезбеди повисоки исплати на правото и воведи еквивалентни скали кои ја подобрија еднаквоста меѓу корисниците од различни типови домаќинства. Сепак, како основен инструмент за справување со приходната сиромаштија, ГМП сè уште е „растргнат“ помеѓу нудењето приходна заштита и ригидните процедури за справување со социјалните ризици. Барањето на реципроцитетен однос од корисникот на ГМП за возврат на доделеното право за користење на материјална заштита е дел од принципите воведени со законските изме-



ни кон средината и крајот на 2000 година, кои ја устоличија активацијата како услов за користење на основното право на парична помош од социјална заштита.

Ваквото „неолиберално“ сфаќање на активацијата, која наместо како право се воведо како услов, не покажа посебни ефекти во Северна Македонија, па така преминот на корисниците од социјална заштита кон пазар на труд не е значително евидентен. Во таа насока, потребно е враќање на „неусловеноста“ на ГМП, преку отстранувањето на активацијата како услов за користење на парична помош од системот на социјална заштита. Отстранувањето на условеноста не означува дека корисниците на ГМП би биле спречени во користење на активните мерки за вработување, ниту пак дека активацијата би била отстранета како обврска во Законот за социјалната заштита. Напротив, активацијата би продолжила да се нуди преку Агенцијата и Центрите за вработување, додека пак Центрите за социјална работа би ги насочувале корисниците кон можностите за вработување. Единствено, финансиската помош преку гарантираната минимална помош не би се укинала, доколку корисникот нема можности за реализирање на активацијата.

Имајќи го предвид образовниот профил на корисниците на ГМП, ваквиот пристап би придонел за реално искористување на активните мерки од страна на „вработливите“ корисници, наспроти вештачкото инсистирање за активација на корисници кои ниту ја имаат основната образовна подолга (и за кои е потребно подолгорочно инвестирање во обуки и работни вештини), ниту ги имаат потребните работни навики. Дополнително, со ваквиот пристап на системот на социјална заштита би се вратила неговата примарна улога на поддржувач наместо контролор, а на сметка на тоа останатите системи како образовниот, пазарот и труд и др., би ја зајакнале својата улога во поддршката на социјално ранливите граѓани и домаќинства. Исто така, ова делумно би ја намалило и административната работа на Центрите за социјална работа и би им овозможило на социјалните работници дискреционо право за избор на видот на поддршка која треба да им се понуди на корисниците на ГМП, согласно нивните способности и потреби.

## 8.5. ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНОТО ОСИГУРУВАЊЕ

Употребата на дигиталните технологии во домен на социјалната заштита и социјалното осигурување во земјата се однесуваат на одредени основни активности, како на пример, користење на клиентски софтвер за месечна пресметка за интегрирана

наплата на придонеси, електронска евиденција на работното време, употреба на програма за избор на посвоител по електронски пат и сл. Националниот портал за е-услуги е добар почеток кој нуди контакт информации и потребни документи за барателите, но сè уште не нуди можности за е-пријавување за користење на услугите од системот на социјална заштита и социјално осигурување.

Пошироките ефекти од пандемијата Ковид-19 го доведоа во прашање традиционалниот модел на (физичка) испорака на социјални услуги и остварувањето на социјалните права. Во насока на пресретнувањето на идните предизвици поврзани со оваа пандемија, како и во интерес на диверсифицирано нудење на социјални услуги и социјална заштита, еден од приоритетите на среден рок треба да биде поголема применливост на дигиталната испорака на социјалната заштита и социјалното осигурување. Секако, ваквиот приоритет не означува намалување на директниот физички контакт со клиентите, ниту пак го занемарува ризикот од креирање дополнителна социјална, односно дигитална исклученост кај ранливите категории кои не можат да користат електронски платформи. Целта на зголемената дигитализација треба да претставува надополнување на постоечките услуги и поддршки и нивно комбинирано применување, онаму каде е можно.

Дигиталните решенија во домен на социјалните услуги, вклучуваат широк дијапазон на можности како: превентивни тестови за самопроцена на одредени социјални ризици, дијагноза, индивидуални и групни терапии, управување со случај, мерење на исходот, интервенции и комуникација. Mackrill и Ebsen (2017) анализирајќи ја дигиталната технологија во социјалната работа со младите во локална заедница, го посочуваат примерот со алатката „MySocialworker“. Алатката претставува дигитален систем кој има за цел да изгради мост помеѓу младите во социјален ризик на возраст од 15 до 23 години и нивните социјални работници – водители на случај и истата беше предмет на тестирање во три општини во Копенхаген, Данска во 2017 година. Укажувајќи на комплексноста од дигиталната социјална работа, како и потребата од континуирана обука за дигитални технологии и одредени етички аспекти, Mackrill и Ebsen истакнуваат дека преку апликацијата, клиентите можеле да ја следат нивната благосостојба, добри навики, нарушувања во нивниот живот, задоволството од услугите што ги користат во општината, додека пак, овие карактеристики му помогнале на социјалниот работник да процени ризик, напредок и употреба на ресурси. Системот за апликации исто така може да се користи за поддршка на промените и самопомош, бидејќи може да ги потсети клиентите за позитивно однесување и да им помогне да размислуваат посистематски за тоа

како се одвива нивниот живот со следење на промените. Системот за апликации е исто така начин за комуницирање на перспективата на клиентот за неговиот живот на неделна основа која ја следи водителот на случај.

Споредбените искуства покажуваат особена применливост на дигиталните решенија во грижата за старите лица, како во домот, така и во институциите во кои се згрижени. Согласно анализите на Еурофаунд (2020), како дел од проектот *moduLAAr/Leichter Wohnen*, кој се спроведувал од 2012 до 2015 година во сојузната држава Бургенланд, Австрија, 50 домови на постари лица (повеќето од кои живееле сами) биле опремени со сензори во бањи, на врати и прозорци, како превенција од несреќи и систем за известување. Овие домови исто така биле опремени со уреди што даваат потсетници (на пример, да земаат лекови) или за социјална интеракција. Како дел од овој проект, бил развиен и систем за препознавање на настани во домот (*Home Event Recognition System – HOMER*) и платформа за интеракција помеѓу негуватели и роднини (*OwnCloud*).

Дигитализацијата на социјалното осигурување нуди поголеми можности за примена од онаа на социјалната заштита и истата се соочува со помали ризици од етички аспект или пак од аспект на дехуманизирање на дејноста. Дигиталните платформи во домен на социјалното осигурување овозможуваат полесно вклучување на нестандартните форми на вработување, но исто така можат да ја зголемат транспарентноста на пазарот, да ги намалат трошоците за трансакции и да понудат нови ефикасни и флексибилни можности за фирмите, како и задоволување на желбите на

поединците во врска со флексибилните часови на работење и самостојните професии. Меѓународната организација на трудот предлага формирање дигитален систем за социјално осигурување, за професии кои ги надминуваат националните граници, и кој би можел да биде раководен од меѓународните финансиски институции. Системот на придонеси според овој предлог би се засновал на принципот на тековно плаќање (*pay as you earn*), кој потоа на месечно ниво би се уплаќал во националните системи за социјално осигурување (Weber, 2018). Ваквиот предлог може да се размисли да биде локализиран, односно во рамки на постоечкиот систем на социјално осигурување да се воведат потсистем кој ќе се однесува за професии и придонеси кои се плаќаат на основ на фиксен процент од договорената плата.

Сите погоре споменати предлози за преобликување на системот на социјална заштита и социјално осигурување се само дел од можните насоки и приоритети кои е препорачливо да се преземат на среден рок во Северна Македонија. Секако, нивното применување бара претходно постоење на повеќе претпоставки, како: повеќепартиски консензус за потребата и прифатливоста на споменатите решенија на среден рок, зајакната професионализација во сферата на социјалната заштита и социјалното осигурување, нулта-толеранција за политички влијанија и политички вработувања, строго наменети финансиски средства на годишно ниво од буџетот на државата, како и доделување поголеми ингеренции на локалната власт во нудењето услуги и права во доменот на социјалната заштита.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

**Esping-Andersen, G.** (ed.) (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage: London.

**Eurofound (2020)** Impact of digitalisation on social services, Publications Office of the European Union: Luxembourg.

**Federal Ministry of Health, Germany** (2017) Peer Review on “Germany’s latest reforms of the long-term care system” Brussels: European Commission.

**Mackrill, T. & Ebsen, F.** (2017): Key misconceptions when assessing digital technology for municipal youth social work, *European Journal of Social Work*, DOI:10.1080/13691457.2017.1326878

**ODI/UNICEF** (2020) *Universal child benefits: policy issues and options*. London: Overseas Development Institute and New York: UNICEF.

**Spasova S. and Ward T.** (2019). *Social protection expenditure and its financing in Europe, A study of national policies 2019*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission

**Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R. and Vanhercke, B.** (2018). *Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

**Weber, E.** (2018) *Setting Out for Digital Social Security*, Research Department Working Paper No.34, Geneva: International Labour Organization.

**Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност**, Службен весник, бр. 124/19

**Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата**, Службен весник, бр. 104/19

**Закон за социјална заштита**, Службен весник, бр. 104/19