

ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПРАВДА

ЕФЕКТИТЕ И ОДДРЖЛИВОСТА НА СОЦИЈАЛНАТА РЕФОРМА ОД 2019 ГОДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Пол Стабс
Ванчо Узунов

Јануари, 2024



Значително да се намали бројот на луѓето кои живеат во сиромаштија и кои се соочуваат со социјална исклученост, и да се намали бројот на децата кои се под ризик од сиромаштија



Да се модернизира системот на социјална заштита преку ширење на опфатот на услуги кои ќе се обезбедуваат во заедницата и во домот, а кои се скроени за конкретните потребни на ранливите семејства и поединци, со цел лицата кои се соочуваат со комплексни предизвици да ги добијат потребните видови на поддршка



Да се слушне гласот и потребите на заедницата и корисниците на услуги при планирање, развој и евалуација на услугите

Содржина

1.	СТУДИЈАТА	3
2.	МЕТОДОЛОГИЈА	5
3.	РЕФОРМИТЕ: ПОТЕКЛО И ПРОЦЕСОТ	7
4.	ЦЕЛИТЕ НА РЕФОРМАТА	9
5.	СИСТЕМОТ НА ГАРАНТИРАНА МИНИМАЛНА ПОМОШ (ГМП)	11
6.	ДЕТСКИ ДОДАТОЦИ И ДЕТСКА ЗАШТИТА	16
7.	СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ	20
8.	ФИНАНСИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА И ДЕТСКАТА ЗАШТИТА	23
9.	РЕФРОМИТЕ: ОДРЖЛИВОСТ И ПРЕПОРАКИ	27
	РЕЗИМЕ	31

1

СТУДИЈАТА

Извештајот кој е пред вас се заснова на независна евалуација спроведена помеѓу јули и ноември 2023 година, а ја иницираше Асоцијација за инклузивен и одржлив развој (СИГА), во партнерство со канцеларијата на Фондацијата Фридрих Еберт (ФЕС) во Скопје. Реформите во областа на социјална заштита кои беа отпочнати во Северна Македонија во 2019 година беа исклучително значајни и по многу нешта воведоа радикални промени во системот кој пред тоа даваше незадоволителни резултати во однос на намалувањето на сиромаштијата и социјалната исклученост. Иако ефектите од реформите не можеа целосно да се почувствуваат поради кризата предизвикана од Ковид-19 која започна да се шири на почетокот на 2020 година, веќе помина доволно време и од оваа перспектива може да се направи барем првична проценка на влијанијата на реформите и веројатноста на нивната одржливост.

Двајцата автори на извештајот ја поседуваат потребната техничка стручност за подобро да се разбере процесот, управувањето и финансирањето на реформите во системот на социјалната заштита, што е потребно за оваа евалуација. Тие се силно посветени кон прогресивна, претежно социјалдемократска политика, и цврсто веруваат дека реформите во социјалната заштита никогаш не се само технички мерки, туку треба да претставуваат и важен елемент на поширока реформска агенда. Иако извештајот е заснован на докази, тој исто така е одраз на оваа политичка определба. Со други зборови, користејќи ги истите или слични докази, автори на кои им е поблиска поинаква, на пример либерална или неолиберална политика, би можеле да извлечат поинакви заклучоци. Оттаму, овој извештај не треба да се смета дека е последен збор во реформите во социјалната заштита во Северна

Македонија, туку служи да поттикне дискусија, дијалог, дебата па дури и несогласувања. Заклучоците на авторите се дека веќе отпочнатите реформи и препорачаните чекори да се продолжи со дефинираната динамика на реформите се од големо значење не само за Северна Македонија, туку и за поширокиот регион.

Во најопшта смисла, анализата е сочинета од три цели кои се меѓусебно поврзани:

- Да се направи проценка на влијанието на спроведените социјални реформи во Северна Македонија во 2019 година, со посебен осврт на влијанието на реформите и степенот до кој ги постигнале саканите цели;
- Да се направи проценка на долгорочната одржливост на реформите и да се дефинираат клучните фактори, вклучувајќи го институционалното опкружување кое влијае врз нивната одржливост, и
- Да се разгледа што може да се извлече како научена лекција од реформите, вклучувајќи ги предизвиците, недостатоците и можностите за подобрување, и да се дефинираат препораки за засегнатите институции и креаторите на политиките во овој сектор со цел да се постигнат посакуваните ефекти и одржливост на реформата во иднина.

На почетокот треба да ја изнесеме општата дефиниција за социјална заштита која според нас е најрелевантна за читателите на овој извештај:

„Системите на социјална заштита овозможуваат општествата да ја унапредат **добростостојбата и безбедноста на граѓаните** со тоа што тие ќе бидат заштитени од ранливост и сиромаштија за да може да живеат пристоен живот. Од друга страна, системот на социјална заштита може да ги исполни **основните потреби за преживување** со тоа што ќе се погрижи сите жени и мажи да ја добијат **основната социо-економска сигурност**. Истовремено, социјалната заштита може да има подалекусежна улога во **подобрување на квалитетот на животот** на луѓето и општеството со тоа што го **доразвива и ослободува човековиот потенцијал, ги олеснува структурните промени, ја јакне стабилноста, ја унапредува социјалната правда и кохезија, и го промовира економскиот динамизам.**“¹

Ние цврсто го застапуваме ставот дека социјалната заштита може и треба да биде многу повеќе од само „социјална помош за најсиромашните“. Се надоврзуваме на важен аргумент развиен во 2004 година според кој, освен **заштитната функција**, која нуди брзо ослободување од сиромаштија, идеалниот систем за социјална заштита треба да биде и **превентивен**, со цел да се спречи сиромаштијата; да **поттикнува**, да ги зајакнува капацитетите и добросостојбата; и најважно од сè, да има моќ да **трансформира**, да ги зајакне капацитетите на маргинализираните и да помогне да се создаде општествен договор базиран на солидарност низ целото општество.²

1 Bonilla Garcia, A. and J.V. Gruat (2003) Social Protection: a life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and sustainable development. Geneva: ILO, November, <https://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifeycl/lifecycle.pdf> (пристапено на 23 ноември 2023), наша забелешка.

2 Devereux, S. and R. Sabates-Wheeler (2004) „Transformative social protection“, IDS Working Paper 232, October, <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/Wp232.pdf> (пристапено на 23 ноември 2023).

2

МЕТОДОЛОГИЈА

Анализата се заснова врз брза проценка на реформите во Северна Македонија, надополнети со размислувањата на двајцата автори преку дијалог кој се темели врз нивното огромно искуство со слични реформи во регионот на Југоисточна Европа. Методологијата вклучува чекори за да се потврдат анализата и препораките преку барање коментари од клучните чинители и со споделување на првичните нацрти на извештајот на консултативен настан со засегнатите страни.

Методологијата на истражување вклучува триангулација помеѓу трите методи за добивање на податоци. Од голема важност за валидноста и комплетноста на овие три видови на податоци беше да се обезбеди тесна поврзаност помеѓу нив. Трите вида на податоци се:

2.1 АНАЛИЗА НА ДОКУМЕНТИ

Беа анализирани и кодирани огромен број на објавени документи и сива литература во врска со реформите. Беа собрани, прочитани и анализирани четири општи категории на документација и материјали:

- i. Материјали во врска со реформите изготвени, или директно побарани од Владата на (Северна) Македонија.
- ii. Материјали во врска со реформите но и генерално во врска со системот на социјална заштита, изготвени од други чинители меѓу кои се: меѓународни тела како што се агенции на ОН, Светската Банка, ММФ; регионални организации како што е ЕУ, ОЕЦД, меѓународните невладини организации и аналитички центри; домашни невладини организации и аналитички центри.
- iii. Истражувачки студии и материјали во кои се истражуваат клучните предизвици на системот на социјална заштита во Северна Македонија.

- iv. Други материјали вклучувајќи написи во медиумите за реформите и други социјални прашања.

2.2 ИНТЕРВЈУА И СОГЛЕДУВАЊА

Реализиравме 10 формални, полуструктурирани интервјуа со засегнатите страни, кои варираа во својата должина од 45 минути до 1,5 час. Интервјуата ги водеа авторите (самостојно или двајцата заедно) на повеќе јазици: македонски, босанско-хрватско-српски и англиски. Повеќето од разговорите беа снимени, со дозвола од соговорниците, и транскрибирани. Помеѓу лицата кои беа интервјуирани беа: владини функционери и креатори на политиките кои се директно вклучени во реформите, клучни лица од меѓународни организации и истражувачи вклучени во спроведување на реформите како консултанти-експерти. Дополнително на ова, еден од авторите, (ПС) присуствуваше на меѓународна конференција на тема „Социјална работа и политики во времето на глобалната криза“ која се одржа во Охрид од 19 до 22 септември 2023 год. (<http://65swsp.fzf.ukim.edu.mk>). Овој настан претставуваше можност да се слушнат, а потоа и да се преземат, директно или индиректно, презентациите кои се однесуваат на реформите во 2019 година во Северна Македонија, како и можност авторите да се вклучат во неформални дискусии со голем број на чинители во процесот, вклучувајќи креатори на политики, истражувачи и лица кои ги застапуваа реформите. Некои од овие дискусии резултираа во последователни формални интервјуа, а други ни обезбедија важни сознанија кои ги искористивме за првичната бура на идеи во врска со изнесените наоди и препораки. Исто така, одржавме сесија за мислења и коментари во врска со претходната нацрт верзија на овој извештај која се одржа преку платформата Зум на 16 јануари 2024 година, а коментарите на присутните се вградени во оваа конечна верзија на извештајот. Поради временски и логистички

причини не можевме да побараме ставови на корисниците на услугите, иако сметаме дека тоа е од витално значење доколку сакаме да обезбедиме подолготрајна и солидна проценка на реформите во иднина.

2.3 СТАТИСТИЧКИ И ИСТРАЖУВАЧКИ ПОДАТОЦИ И ФИНАНСИСКА АНАЛИЗА

Социјалната статистика помага да се добие слика за долгорочните трендови во областа на социјалната заштита. Овие статистички податоци вклучуваат: јавно достапни официјални статистички податоци; административни податоци како и сива литература. Исто така, користевме досега необјавени податоци од анкетата како надополнување на „цврстите“ статистички податоци со информации за ставовите и гледиштата на јавноста. Собрани се и влезни податоци (на пр. за расходи) како и излезни податоци (на пр. за сиромаштијата и социјалната исклученост). Во тесна соработка со релевантните сектори во Министерството за труд и социјална политика, еден од нас (ВУ) изготви низа статистички анализи кои обезбедуваат важни докази за тоа колку чинат реформите, нивната покриеност и соодветност, со кои се поткрепени многу од нашите препораки. Негативната страна на користење статистика собрана од различни извори е тоа што понекогаш се користат различни термини за исти видови на социјална помош, на кои се надоврзуваат имиња на нови мерки и видови помош кои се воведуваат во различни периоди. Според нас, овие несовпаѓања се мали и не влијаат врз наодите, анализите и препораките. Доколку се фокусиравме само на еден извор на податоци ќе беше многу поограничувачки и контрапродуктивно.

Иако на одредени места во извештајот се користени цитати од соговорниците, се потрудивме идентитетот на лицата да не може да се открие. Ние не споделивме ниту еден од материјалите од интервјуата со никого. Методологијата опишана погоре ни овозможи да го реконструираме реформскиот процес, состојбите кои му претходеа, самите реформи и како и нивниот исход.

3

РЕФОРМИТЕ: ПОТЕКЛО И ПРОЦЕСОТ

Што се однесува до потеклото на реформите од 2019 година, важно е да се напомене дека засегнатите страни не се усогласени за тоа колку реформите донесоа радикална промена во споредба со тоа какви беа состојбите претходно. Навистина, може да се дефинираат низа точки кои претставуваат континуитет со претходниот систем на социјална заштита, но има и низа значителни измени и новини. Генерално постоеше согласност дека реформите беа повеќе од потребни, дури и можеби задоцнети, бидејќи последен пат кога се менувал системот на социјална заштита, барем што се однесува до законската рамка, било во 2009 година.³ Во ноември 2017 биле донесени измени со кои се отстраниле некои од условите во однос на материјалната состојба на корисниците на права по основ на попреченост.⁴

Прифатениот наратив за потребата од реформи ги наведува и техничките и политичките аспекти. Во текот на изминатите десет години се појавија многу нови ризици, а оние кои веќе постоеле уште повеќе се засилија, како што се ризикот од сиромаштија и социјална исклученост. Во времето на десничарската влада на ВМРО-ДПМЕ, креирањето на социјалната политика беше, до одреден степен, инструмент кој се користеше за изборни цели, и промените кои се спроведуваат имаат за цел повеќе да обезбедат гласачи отколку да се задоволат потребите. Беа воведени низа нови мерки преку кои се зајакна клиентелистичката структура на мерките за помош на групи граѓани за кои се сметаше дека се важни како гласачи. Дополнително на ова, се случи националистичко-популистички пресврт во кој социјалната политика се спои со демографските политики што требаше да го поттикнат

прирастот на население и овие политики продолжија да се спроведуваат, и покрај доказите дека не ги постигнуваат зацртаните цели.

Дури и во овој период, во системот почнаа да навлегуваат иницијативи и активности во насока на деинституционализација, пристап заснован врз почитување на човековите права и проширување на услугите достапни во заедницата и услуги кои се нудат во домот за низа ранливи групи, и тоа главно преку проекти кои ги спроведуваше Европската Унија, со што во процесот се создаваше поширока коалиција за промени. Прилично неформални мрежи од активисти, поддржувачи и политичари и креатори на политики кои се десно од центарот започнаа да дискутираат и да формулираат кохерентна, повеќеслојна реформа заснована на докази и права, која имаше потенцијал да се доразвие и реализира доколку се променат политичките услови.

Со победа на изборите на коалицијата предводена од СДСМ во мај 2017 година, и најважно, со назначување на силни и посветени политичари на местата Министер за труд и социјална политика (Мила Царовска) и Министер за финансии (Драган Тевдовски) се создаде политички моментум за реформи, и тие станаа неговите предводници. Фактот што и двајцата министри имаат силна позиција во партијата, што беа длабоко посветени на реформите на системот за социјалната заштита и беа одлични соработници беше главниот предуслов за успехот на мерките. Во претходните влади, Министерството за труд и социјална политика често се сметаше за маргинален дел од Владата, но сега стана клучниот чинител на поширокиот реформски профил на новата Влада. Како што го опиша еден од соговорниците упатен во состојбите од тоа време: „Министерот за труд и социјална политика беше двигател на реформата, а Министерот за финансии ја овозможи“.

Друг важен фактор во однос на капацитетот да се воведат потребните реформи беше одговорот на субјектот кој често го ословуваме со еуфемизмот

3 Законот за социјална заштита од 2009 год. на македонски јазик е достапен на https://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/zakon_so_zastita_osnoven.pdf (пристапено на 22 ноември 2023).

4 Gerovska Mitev, M. (2019) North Macedonia strengthens disability rights with a new Law on Social Protection, European Social Policy Network (ESPN) Flash Report 2019/40, July, Brussels: European Commission, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21519&langId=en> (пристапено на 22 ноември 2023).

„меѓународна заедница“. Иако во минатото многу меѓународни организации интервенирале во реформите на социјалната политика во Југоисточна Европа, создавајќи „преполна арена“ на совети кои се натпреварувале меѓу себе, но и самостојни и неодржливи „проекти“⁵, тоа не беше случај со реформите од 2019 година. Поради низа причини кои ќе бидат наведени во оваа анализа, поддршката на Светската банка и агенциите на ОН, особено на УНИЦЕФ, заедно со редовните состаноци на меѓународните организации со владините претставници, укажуваше дека е постигнат широк консензус во однос на клучните елементи на реформата, и дека надворешните чинители навремено ги обезбедија потребните финансии и експертиза без да ги наметнуваат своите агенди. Според зборовите на еден испитаник - претставник на клучна меѓународна организација:

„Ни стана јасно дека заедно можеме подобро и дека нашите пораки до Министерството треба да бидат усогласени со цел да не предизвикаат забуна, за да се создаде нешто што е најпрвин соодветно и потребно за земјата, а потоа ние да ги поддржиме во тоа, без притоа да ги збуниме. Оттаму, се постигна договор дека треба да работиме заедно за да се овозможи оваа реформа.“

Важно е да се спомнат и два други елементи на реформскиот процес за кои сметаме дека се од суштинска важност за природата на реформите и за поддршката од клучните чинители. Формирањето на работна група, формирана по пат на јавен тендер, овозможи водечки академски експерти во полето на социјалната заштита да работат заедно со стручните лица од министерствата за труд и социјала и финансии и со претставници на Центрите за социјална работа. Благодарение на нивната стручност и експертиза, реформите беа базирани врз докази и беа разгледувани примери од поширокиот регион. Во дискусиите се дефинираа јасните врски помеѓу теоријата и праксата, во смисла на тоа во кои области реформите би биле најсоодветни и најизводливи.⁶ Последниот елемент од оваа сложувалка беше ставање на акцент

на консултации со јавноста во однос на реформите, кој се реализираше преку серија работилници кои беа наменети за најважните чинители.

5 Види Deacon, B. and P. Stubbs (eds.) (2007) *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Chetenham, UK: Edward Elgar.

6 Од подготвителните материјали изработени во периодот кој претходеше на реформата издвојуваме два кои се посебно важни: Геровска Митев, М. (2018) „Извештај за правото на парична помош од социјална заштита, со предлози за воведување на гарантиран минимален приход“, Министерство за труд и социјална политика, необјавен; и Нано Ружин и д. „Предлог реформа на системот на социјална и детска заштита“, Министерство за труд и социјална политика, необјавен.

4

ЦЕЛИТЕ НА РЕФОРМАТА

Реформите кои беа воведени во 2019 година се опишувани на различни начини, сите меѓусебно слични, но понекогаш различни, зависно од тоа на што е ставен акцентот. Наједноставно кажано, реформата вклучуваше воведување на гарантирана минимална помош (ГМП), интегрирање на категоријални бенефиции и проверка на материјалната состојба, гарантирање дека корисниците на ГМП со деца би имале право на користење на детски додаток, и зајакнување на правата на услуги во рамки на системот на социјална и детска заштита, со фокус на поддршка во заедницата и во домот. Во тој период, Министерката Мила Царовска кажа дека реформата ќе го поедностави и воедначи системот, со што би се создал интегриран пристап, системот би станал поефикасен и би се стремел да ја отфрли стигмата на која се изложени корисниците на социјална помош. Социјалните услуги ги би нуделе поголем спектар на даватели, и системот би станал посоодветен за вистинските потреби, пошироко достапен, со подобрен квалитет и со фокус на социјални иновации⁷.

За потребите на оваа анализа при реконструирање на реформите од гледна точка на посакуваниот исход на реформите на долг рок, можеме да кажеме дека целта на реформите е:

1. Значително да се намали бројот на луѓето кои живеат во сиромаштија и кои се соочуваат со социјална исклученост, и да се намали бројот на децата кои се под ризик од сиромаштија;
2. Да се модернизира системот на социјална заштита преку ширење на опфатот на услуги кои ќе се обезбедуваат во заедницата и во домот, а кои се скроени за конкретните потребни на ранливите семејства и поединци, со цел лицата кои се соочуваат со комплексни предизвици да ги добијат потребните видови на поддршка; и

3. Да се слушне гласот и потребите на заедницата и корисниците на услуги при планирање, развој и евалуација на услугите.

Третата цел можеби понекогаш е повеќе имплицитна отколку експлицитна, но сметаме дека е важна, зашто една од најпроблематичните одлики на системите на социјална заштита, онака како што се развија во Северна Македонија и во регионот, е недостатокот на соодветни механизми за консултирање со корисниците на услугите или со лицата на кои тие мерки им се потребни, но од различни причини не влегуваат во системот. Потенцијалната опасност на еден ваков систем каде тежиштето е на стручните лица и службите кои го спроведуваат, а каде гласот на корисниците воопшто или малку се слуша, секако е дека тој ќе има стигматизирање и нема да одговара на потребите и барањата на корисниците.

Понатаму, често се наведуваше дека е многу важна идејата за „активација“ или реинтегрирање на пазарот на трудот на корисниците на ГМП кои можат да работат но во моментот се невработени. Беа спроведен важни измени во смисла на зајакната активација на корисниците на ГМП што го нотираме подолу. Не сметаме дека „активацијата“ е цел сама по себе но се бавиме со ова прашање во контекст на нашата оценка на системот на ГМП како целина.

Дефинирањето на целите на реформата е секако од клучна важност за оценка на нејзиниот успех и одржливост. Истовремено тоа овозможува да се гледа на останатите аспекти на реформата како на средство за исполнување на целите. За да се постигнат целите, се разбира, беше потребен соодветно скроен модернизиран и интегриран систем на управување со социјалната заштита и подобрени практики на социјална заштита. Затоа, ова не беше цел само по себе, иако, на многу начини поставените цели не можеа да се постигнат без овие предуслови. Реконструирајќи ги клучните

7 Carovska, M. (нема датум) „Reform of the Social Protection System in the Republic of Macedonia“, Misliti socialne inovacije <http://www.socialneinovacije.si/social-protection-reform/> (пристапено на 23 ноември 2023).

карактеристики на променетата архитектура на управување и практики, доаѓаме до шест клучни елементи, иако списокот во никој случај не е исцрпен:

1. Поголема улога на општините во планирањето и пуштањето во употреба на услугите и промовирање на можноста за меѓуопштински и регионални договори за да се обезбедат соодветни услуги на посакуваното ниво;
2. Воведување на пристап на управување со предмети за да се обезбеди координација на услугите;
3. Издавање дозволи на давателите на социјални услуги од недржавниот сектор;
4. Креирање на бази на податоци кои овозможуваат вкрстена проверка на податоците за корисниците;
5. Ширење и модернизација на услугите за следење и инспекција;
6. Создавање на регионални социјални совети.

3. Измени во социјалните услуги со вклучување на проширена понуда на услуги достапни во заедницата, намален обем на институционална нега и охрабрување на нови даватели на услуги и поинновативни услуги (вклучувајќи слушање на гласот на корисниците).
4. Фискалните импликации на реформата

Важни се и фискалните димензии на реформата. Многу често неолибералното гледање на нештата вели дека сите расходи за социјална заштита се сметаат за трошок, а не за инвестиција. Во последниве години, важен приоритет на глобално ниво стана идејата за проширување на фискалниот простор за социјална заштита, посебно за програми на кои претходно се трошело помалку⁸. Тука го вклучуваме она што треба да се земе смета за брза проценка на финансиските аспекти на реформата, користејќи сопствени пресметки и користејќи ги најактуелните податоци кои се достапни.

За потребите на извештајот, може да разграничиме четири различни елементи на реформата на кои ќе се фокусираме во следните четири поглавја:

1. Измени во социјалната помош и создавање на единствен систем на гарантирана минимална помош (вклучувајќи информација за активација);
2. Промени во детскиот додаток и воведување пакет кој вклучува детски додаток, образовен додаток, еднократна помош за родено дете, посебен детски додаток за деца со попреченост и родителски додаток за трето дете.

8 Ortiz, I. et al (2019) Fiscal Space for Social Protection: a handbook for assessing financing options, Geneva: ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_727261.pdf (пристапено на 23 ноември 2023).

5

СИСТЕМОТ НА ГАРАНТИРАНА МИНИМАЛНА ПОМОШ (ГМП)

Самиот систем

ГМП во себе обединува повеќе видови на социјална помош и категоријални бенефиции, посебно социјалната парична помош и трајниот надоместок. Целта беше да се подобри соодветноста, со тоа што значително ќе се зголемат основните суми и ќе се воведат поповолна скала на еквивалентност (за вториот и секој нареден член на домаќинството) врз основа на Анкетата на ЕУ за приходите и условите за живеење (SILC). Таа експлицитно се обиде да го прошири бројот на лица и домаќинства кои ги исполнуваат условите да ја добијат. Со оваа мерка се отстрани онаа поранешна пречка за добивањето социјална помош за лицата кои се вработени а кои имаат нередовни и/или ниски примања. Дополнително, целта беше да се подобри таргетирањето со тоа што повеќе средства би оделе за лицата на кои им се најпотребни и со намалување на грешките поради кои биле исклучени некои лица (корисници на кои им е потребна финансиска помош, но не ја добиваат) но и грешки поради кои биле вклучени некои лица (корисници кои добиваат помош, но не им треба). Со мерката целта беше да се олесни административната постапка за стекнување со правата на парична помош, поднесувањето на барање, неговото разгледување и одобрување, и да се разјаснат одговорностите на Центрите за социјална работа (ЦСР) во овој контекст⁹.

Законот за социјална заштита, кој стапи во сила во мај 2019 година¹⁰, воведо право на ГМП за сите материјално необезбедени домаќинства, под услов

да не поседуваат имот кој би бил средство за обезбедување приходи. Дефиниција за материјално необезбедени домаќинства беа оние чиј вкупен просечен приход од сите извори во претходните три месеци не го надминува вкупниот износ на ГМП за тој состав на домаќинството. Според тоа, износот на добиениот ГМП би бил разликата, односно износот кој недостасува, помеѓу вкупниот остварен приход и прагот на ГМП. Основниот износ за прво возрастено лице во домаќинство беше утврден на 4.000 денари месечно, што е околу 65 еур. За секој последователен возрастен член на домаќинството, износот се зголемува врз база на скала на еквивалентност на 0,5 за вториот возрастен член; 0,4 за третиот, 0,4 за четвртиот и 0,2 за петтиот член на домаќинството. Секое дете ја зголемува основата за 0,1. Со други зборови, прагот за ГМП за домаќинство со двајца возрастни и две деца беше поставен на 6.800 денари или приближно 110 еур. Во случај на домаќинства со еден родител и домаќинства со еден или повеќе членови на домаќинството со попреченост се применуваат повисоки скали на еквивалентност¹¹. Највисокиот износ за домаќинства – приматели на ГМП беше поставен на 10.000 денари или околу 162,50 еур. Износот на ГМП се ревидира на годишна основа базирани врз износ утврден со годишното зголемување на животните трошоци според Државниот завод за статистика на Северна Македонија.

Правото на ГМП значи дека корисниците имаат право и на други видови помош: домаќинствата кои примаат ГМП добиваат субвенции за електрична енергија од 1.000 денари (16,50 еур) месечно во текот на шест месеци од годината за да ги покријат трошоците за греење; а домаќинствата со деца автоматски имаат право на детски и образовен додаток,

9 Gerovska Mitev, M. (2018) FYR Macedonia exits political deadlock and resumes reform processes aimed at reducing poverty and income disparities, ESPN Flash Report 2018/65, Brussels: European Commission, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20500&langId=en> (пристапено на 23 ноември 2023). World Bank (2022) North Macedonia: Social Protection Situational Analysis, Washington: World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37873> (пристапено на 23 ноември 2023).

10 Законот, на македонски јазик, е достапен на https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2019/28.5_zakon_SZ.pdf (пристапено на 23 ноември 2023).

11 Види FinanceThink (без датум) System of Social Protection in North Macedonia, <https://www.financethink.mk/en/system-of-social-protection-in-north-macedonia/> (пристапено на 23 ноември 2023); Nikoloski, D. (2023) Performance of Western Balkan Economies regarding the European Pillar of Social Rights: 2022 Review on North Macedonia, Sarajevo: Regional Co-Operation Council, <https://www.esap.online/download/docs/European%20Pillar%20of%20Social%20Rights%20-%20NORTH%20MACEDONIA%20FINAL.pdf/a8dabfedfd80c476cd9213f7bc74f100.pdf> (пристапено на 23 ноември 2023).

со обврска децата кои се на училишна возраст да одат редовно на училиште. Веќе нема рок во однос на времетраењето на правото на ГМП иако постојат некои услови кои се однесуваат на активацијата, што се наведува подолу. Според Светската Банка, кога ќе се соберат ГМП и другите надоместоци кои се поврзани со неа, едно петчлено семејство може да добива околу двојно повеќе социјална парична помош во споредба со износот на кој имало право пред реформите¹². Како одговор на кризата со Ковид-19, на почетокот на 2020 год. владата реагираше брзо на промените, и некои од критериумите за добивање на ГМП беа времено изменети, со снижување на критериумите за оценка на приходите од три месеци на еден, намалување на бројот на потребна придружна документација, а барањата беа процесирани побргу.¹³

Во консултираната литература и во нашите полу-структурирани и неформални разговори соговорниците беа согласни дека воведувањето на ГМП, поради многу нешта, беше најуспешниот аспект на реформата. Беше нотирано дека голем придонес за успехот на реформата имаше техничката помош од Светската банка и посебно универзитетските експерти од Северна Македонија, како и соработката со Министерството за труд и социјална политика и Министерството за финансии. Исто така, флексибилноста на ГМП во периодот на пандемијата на Ковид-19 беше исклучително важна. Она што беше споменато како доста релевантно, што ќе се покрене како тема, е дека ГМП беше воведен со целосно очекување дека годишните стапки на инфлација ќе останат ниски. Како што е детално наведено подолу во делот за различните влијанија и ефекти, ова не се случува, туку се случува

пораст на цените на енергенсите и храната како резултат на руската инвазија на Украина во март 2022 година, што резултираше со зголемување на трошоците за живот, а ова имаше најголемо влијание врз посиромашните домаќинства. Ова не беше последица на реформата, туку напротив, фактор кој имаше влијание што не беше земено предвид. Во анализата наведуваме некои идеи за тоа како да се поправат овие состојби, како и други аспекти во насока на подобро приспособување на овој, во основа здрав и солиден систем.

Директното влијание на системот

Се постигна целта да се зголеми опфатот. Има многу повеќе луѓе кои ги користат придобивките на ГМП отколку во претходниот систем на социјална парична помош (СПП). Всушност последната СПП од април 2019 год. ја добивале 22.980 домаќинства, а првата ГМП, во мај 2019, ја добиле 28.117 домаќинства, што е раст од околу 22,4%.¹⁴ Понатаму се зголеми бројот на корисници откога се олеснија критериумите за време на кризата со КОВИД-19 што е зголемување за скоро 25%.¹⁵ Кога бројот на баратели беше највисок, во средината на 2022 год, ГМП добивале околу 36.000 домаќинства. Во Табелата бр.1 го пресметавме просечниот број на корисници на СПП (во 2018 год.), на СПП и ГМП (во 2019 год.) и на ГМП (за периодот од 2020 год. до октомври 2023 год.). Секако дека влијанието на сиромаштијата врз реформите би се зголемило уште повеќе, доколку се прошири опфатот и доколку тие што имаат право на помош а не доставиле барања побараат да се вклучат во системот.

Табела 1:
Корисници на социјална помош 2018 – 2023¹⁶

ГОДИНА	БРОЈ НА ДОМАЌИНСТВА	ИНДЕКС
2018	24.507,25	100
2019	24.654,75	100,6
2020	28.386,25	115,8
2021	34.410,67	140,4
2022	36.364,17	148,4
2023	35.482,70	144,8

12 <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/03/24/protecting-north-macedonia-s-poorest-from-covid-s-economic-impacts> (пристапено на 23 ноември 2023).

13 Ibid.

14 World Bank. 2022. North Macedonia Social Protection Situational Analysis. World Bank.

15 <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/03/24/protecting-north-macedonia-s-poorest-from-covid-s-economic-impacts> (пристапено на 23 ноември 2023).

16 Сопствени пресметки на авторите. Истите овие податоци, комбинирани со податоците за другите права на парична помош од социјална заштита се графички прикажани во статистичкиот анекс на овој документ.

Табела 2:
Просечни месечни ГМП износи по корисник, 2019-2023.

ГОДИНА	ПРОСЕЧЕН ИЗНОС	ИНДЕКС
2019	6.891 денари	100
2020	7.789 денари	113,0
2021	7.667 денари	111,3
2022	7.381 денари	107,1
2023	7.691 денари	111,6

Растот од над 40% на бројот на домаќинства - корисници за само четири години од воведувањето на ГМП е позитивен исчекор. Треба да се напомене дека зголемувањето е во голема мера во согласност со проекциите за веројатен раст на бројот на корисници содржан во извештајот за оценка на влијанието кој бил користен за потребите на реформата.¹⁷ Истовремено има докази, дури и ако не се потврдени, дека сè уште има домаќинства кои имаат право на ГМП, а не доставиле барање поради непознати причини. Според студијата на УНИЦЕФ спроведена во време на пандемијата на КОВИД-19, 27% од домаќинствата кои можеле да достават барање за ГМП не биле свесни дека имаат право на овој вид на помош.¹⁸ Не е јасно дали причина за ова е немањето информации, стигмата, или ставот дека трошоците на поднесување на барање се повисоки од придобивките.

Исто така се чини дека целта за **поуспешно таргетирање** е исто така постигната во голема мера. Според Светската Банка, само 30% од најсиромашниот квинтил на населението добивале социјална помош во 2017 година, а по реформата процентот пораснал на околу 41%. Ако се користат симулации, друг начин да се изрази ова е дека 53% од сите корисници на социјална помош се во најсиромашниот квинтил споредено со околу 44% од пред реформата. Се чини дека, сè уште има простор за зголемување на обемот на корисници од најсиромашниот квинтил на населението. Понатаму, според истата симулација, растот во покривање е понизок за помладите групи на граѓани.¹⁹

Понатаму, **во голема мера е постигната** и целта за постигнување на **поголема ефикасност**. Просечниот износ на трансфери за социјална помош се зголемил повеќе од душло, од околу 3.000 денари пред реформата, на преку 7.000 денари по корисник по реформата. Во Табела 2 се прикажани промените во просечниот износ на ГМП помеѓу 2019 и 2023 год. (октомври 2023). Симулациите на Светска Банка налагаат дека просечните трансфери по глава на жител по реформата изнесувале околу 17.777 денари за најсиромашниот квинтил од населението и 15.335 денари за вториот квинтил по сиромаштија, или скоро 62% од просечниот приход по глава на жител на најсиромашниот квинтил споредено со околу 23% за вториот квинтил.²⁰

Влијание врз стапките на сиромаштија

Во генерална смисла, целта на **намалување на стапките на ризик од сиромаштија** преку ГМП не е исполнета. Ако се земе релативниот праг на сиромаштијата од 60% од средното ниво на приходи, што е соодветно за земја-кандидат на ЕУ, стапките на ризик од сиромаштија не се значително сменети за периодот од 2018 до 2021, за кога се достапни најскорешни официјални податоци. Во 2021 год, околу 450.000 луѓе биле под ризик од сиромаштија со користење на оваа мерка. Истовремено, се зголеми севкупната улога на социјалните трансфери за намалување на сиромаштијата во овој период (Табела 3). Накратко, можеме да претпоставиме дека влијанието на пандемијата на Ковид-19 на стапките на лица со ризик од сиромаштија би биле уште поголеми доколку не се воведеше ГМП. Во секој случај, потребна е подолга временска перспектива за да се оцени влијанието на ГМП на стапките на сиромаштија. Како што е наведено подолу, дури и со зголемен опфат и соодветност, како и со подобро одредување на целните групи, сепак, кога е соочена со сериозни удари како што беше пандемијата и растот на цените во 2022-2023 година, ГМП не е посебно ефикасна мерка за борба против сиромаштијата.

17 Carraro, L. (2018) quoted in Gerovska Mitev, M. (2018) FYR Macedonia exits political deadlock and resumes reform processes aimed at reducing poverty and income disparities, ESPN Flash Report 2018/65, Brussels: European Commission, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20500&langId=en> (пристапено на 23 ноември 2023).

18 UNICEF. 2021. The Social and Economic Effects of COVID-19 on children in North Macedonia: an update, <https://www.unicef.org/northmacedonia/media/8696/file/The%20social%20and%20economic%20effects%20of%20COVID-19%20on%20children%20in%20North%20Macedonia:%20an%20update.pdf> (пристапено на 23 ноември 2023).

19 World Bank (2022) North Macedonia: Social Protection Situational Analysis, Washington: World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37873> (пристапено на 23 ноември 2023).

20 Ibid стр. 13

Табела 3:
Стапки на ризик од сиромаштија, С. Македонија²¹

	2018	2019	2020	2021
Стапка на ризик од сиромаштија по социјални трансфери	21,9%	21,6%	21,8%	21,8%
Стапка на ризик од сиромаштија пред социјални трансфери	40,8%	41,1%	42,1%	42,1%

Според ова, проекциите за влијанието на ГМП врз стапката на ризик од сиромаштија (која се очекуваше да порасне на 18,7% во 2019 год.²¹), и целите кои ги постави Владата во нејзината Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика (ЕСРП) (стапката на ризик од сиромаштија да се намали на 16,0% до 2022 год.) биле премногу оптимистични. Во ревидираната програма се користи исто така мерката „Апсолутна сиромаштија“, со цел да се намали она што може најдобро да се формулира како екстремна сиромаштија на под 1% до 2022 година, но и оваа цел не е достигната.

Главни предизвици и проблеми во врска со ГМП

Како што наведовме претходно, нашата анализа како и обавените разговори и интервјуа сугерираат дека постои една поголема и повеќе помали причини за загриженост во однос на ГМП. Најголемата е што, и покрај позитивните страни на мерката, таа не го постигна планираниот ефект за намалување на сиромаштијата. Проблемот тука е двостран. Прво, и покрај значителниот пораст споредено со претходниот систем, износот на ГМП, со основица од 4.000 денари, сепак беше прилично произволен, и не беше во сооднос, на пример, со референтните буџетски реални трошоци за сиромашните домаќинства, со праговите на ризик од сиромаштија, или со минималната плата. Второ, иако се приспособува на годишна основа врз основа на стапките на инфлација, високата стапка на инфлација не се предвиде, а особено, уште

повисоката стапка на инфлација со која се соочуваат најсиромашните домаќинства поради образецот на нивните расходи. Дополнително, доколку, од која било причина, платите и/или пензиите се зголемат за поголем износ, примателите на ГМП сепак би биле во релативно полоша состојба.

Ова го илустрираме во Табелата 4 каде се споредуваат промените во ГМП помеѓу 2019 год. (кога е воведена за прв пат) и 2023 год. со промените во индексот на цените на мало, некои делови од него, просечната плата и просечната пензија. Тука многу јасно е прикажано како се зголемува ГМП по стапка која е многу под стапката на општата инфлација, инфлација во смисла на трошоците за храна и домување, како и просечните плати и пензии. Секако дека е важно да се има предвид дека воведувањето на ГМП и заменувањето на СПП, доведе до значителен пораст во периодот помеѓу 2018 и 2019 год. На табелата е прикажано дека ГМП не држеше чекор ниту со промените во стапката на инфлација ниту со просечните плати и пензии.

Табела 4:
Измени во ГМП во однос на инфлацијата, платите и пензиите, 2018-2023²⁴

Ставка	% промени, 2019-2023
ГМП	11,6
Вкупен индекс на цени на мало	29,7
ИЦМ за храна и пијалаци	43,1
ИЗМ за домување и комуналии	32,4
Просечна месечна нето плата	40,2
Просечна месечна нето пензија	24,7

Една скорешна студија на влијанието на инфлацијата врз сиромаштијата содржи низа наоди кои само ја потврдуваат оваа порака.²⁵ Тука се наведува драстичниот пораст на бројот на луѓе кои живееле во

21 Carraro, L. (2018) quoted in Gerovska Mitev, M. (2018) FYR Macedonia exits political deadlock and resumes reform processes aimed at reducing poverty and income disparities, ESPN Flash Report 2018/65, Brussels: European Commission, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20500&langId=en> (пристапено на 23 ноември 2023).

22 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:WBT23_Poverty_main_indicators_2021.png и https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie_en.aspx?rbrtxt=115#:~:text=According%20to%20the%20data%2C%20the,Macedonia%20in%202020%20was%2021.8%25.&text=for%20pensioners%20it%20was%207.0%25 (пристапено на 23 ноември 2023).

23 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:WBT23_Poverty_main_indicators_2021.png и https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie_en.aspx?rbrtxt=115#:~:text=According%20to%20the%20data%2C%20the,Macedonia%20in%202020%20was%2021.8%25.&text=for%20pensioners%20it%20was%207.0%25 (пристапено на 23 ноември 2023).

24 Влада на Република Северна Македонија (2019) Програмата за реформи во вработувањето и социјалната политика, Декември 2022 год., https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/2020/1.4_esrp.pdf (пристапено на 24 ноември 2023).

25 Jovanović, B. (2023) The Impacts of Inflation on Poverty in North Macedonia. Skopje: SIGMA.

екстремна сиромаштија во 2022 год., до 24% од 2021 год. со мали шанси да се постигне значителен пад во 2023 год., дури и со шанса бројката да порасне. Исто така имало пораст на умерената сиромаштија бидејќи приходите на лицата со ниски примања, ниски пензии и социјална помош не држат чекор со нивоата на инфлација кои се хронично високи. Студијата понатаму содржи податоци во врска со напорите и потешкотиите ГМП да се зацврсне, соочена со драматични шокови.

Некои од другите забелешки се однесуваат на укинувањето на олеснетите критериуми за аплицирање за ГМП кои постоеја во периодот на кризата со Ковид-19. Конкретно, иако времето за решавање на барањата треба да биде 60 дена, постои загриженост дека тоа е предолго и дека во некои случаи, тој рок се пробивал. Исто така за жал не се пристапи кон наградување на лицата кои ќе најдат работа со тоа што ќе им се остави можност да задржат одреден дел од ГМП за одреден временски период. Губењето на ГМП може да делува како дестимулација за наоѓање работа, особено ако станува збор за несигурен облик на работа која е ниско платена и не е долгорочна. Дополнително, се чини дека не постојат стимулации за младите лица во домаќинствата - приматели на ГМП, како што е несметање на приходот на младите луѓе доколку нивните родители и понатаму не остваруваат сопствени приходи.

Забелешка во врска со активацијата

Прашањето за кое добивме најразнолики ставови беше во однос на важноста на условите за активација на ГМП, т.е. како да бидеме сигурни дека корисниците на ГМП кои можат да работат би барале и нашле работа на формалниот пазар на трудот. Дури и имаше несогласувања во однос на тоа до кој степен прашањето на активација е од клучно значење за реформите, дури и помеѓу оние кои беа директно засегнати. Еден соговорник ни изјави:

„Секако тука беше прашањето на активацијата, но... некако дојде од страна. Би рекол дека во регионалните дискусии за социјалната реформа ова прашање не беше толку клучно. Тоа дојде подоцна поради критиките не само од меѓународните организации, туку и од луѓето внатре во владата и во државата. Ги имате овие неолиберални момци кои секогаш ќе ги критикуваат ваквите видови на реформи. Ќе создаваш паразити, треба да ги активираш луѓето а не да ги учиш да живеат од социјална помош, што е секако глупост, но сепак тие зборуваат за тоа и мора некако да го решаваш тоа. И поради тоа, овој дел од активацијата стана дел од приказната. Но, сепак мислам дека никогаш не бил толку голем дел.“

За разлика од ова, друг соговорник ни кажа дека активацијата останува еден од нерешените проблеми. Еве што ни кажа:

„Постои потреба Заводот за вработување да спроведе промени, зашто до сега не направил ништо за евидентирање на корисниците ниту пак известуваа за оние што одбиле понуда за работа. Значи во основа, нема евиденција за корисниците. Оттаму, не можете да ги исфрлите од системот зашто Заводот нема систем за евидентирање. Тие ја немаат потребната опрема, алатките за инволвирање на најранливите и лицата што најтешко може да се вработат не се доволни зашто не е доволна само медијација или обука, туку има потреба за постојана поддршка. Ете затоа социјалното менторство е многу важно.“

На хартија, Законот за социјална заштита овозможува зголемено активирање преку барањето сите членови на домаќинството кои се работоспособни да бидат дел од активните програми за пазарот на трудот (АППТ) и курсеви за обука. Одбивањето да се биде дел од АППТ или програма за обука, или одбивањето на понуди за работа може да доведе до повлекување на социјалната помош. Сепак, за разлика од претходниот Закон, ова се однесува само на засегнатиот член на домаќинството, а не на целото домаќинство. Треба да напоменеме дека, доколку недостига силна мотивација или стручност од Службата за вработување, релативната тежина која се става на казнената условност може да биде превисока ако ја имаме на ум целта на поддршката. Во отсуство на цврсти докази за бројот на оние на кои им е укината ГМП како резултат на одбивање да прифатат понуда за работа или да бидат дел од АППТ, остануваме скептици во однос на важноста на инсистирањето за активација како услов. Строгите условувања може да бидат неефикасни, да бараат многу ресурси и да ризикуваат да турнат некои домаќинства во уште поголема сиромаштија. Една алтернатива може да биде да се заборави на активацијата како цел. Иако и ова има свои предности, подобар пристап би можел да биде да се разделат различните цели групи кои можеби ќе можат да се интегрираат или реинтегрираат на пазарот на трудот и да се насочи поддршката кон оние кои навистина го сакаат тоа. Накратко, наметнувањето строги услови како казнен пристап, според нас, не одговара на реалноста на пазарот на трудот во Северна Македонија. Ќе се вратиме на прашањето за активација во нашите препораки.

6

ДЕТСКИ ДОДАТОЦИ И ДЕТСКА ЗАШТИТА

Детски додатоци и поврзани мерки

Иако го поедноставува постојниот систем на мерки за парична помош за децата и се фокусира многу повеќе на намалување на сиромаштијата отколку на демографски раст, измените кои се воведоа со законите за социјална заштита и заштита на децата во 2019 година се сложени и веројатно, во споредба со ГМП, повеќе се резултат на политички компромис. Генерално, новиот пакет мерки за помош за децата го вклучува следново: детски додаток, образовен додаток, еднократна парична помош за новороденчиња, родителски додаток и посебен додаток за деца со пречки во развојот.²⁶ Детскиот додаток треба да биде загарантирано право за сите домаќинства кои примаат ГМП под услов да имаат едно или повеќе деца во редовно образование. Сепак, основата на прагот е поставена повисоко од ГМП, на износ од 6.000 денари (97 еур) за да можат повеќе семејства со деца да ги остварат своите права од системот на социјална парична помош. Скалите на еквивалентност се слични како оние за ГМП, иако не се прави разлика помеѓу возрастните и децата: со 0,5 за вториот член, 0,4 за третиот и четвртиот, 0,2 за петтиот и 0,1 за шестиот, седмиот и осмиот член на домаќинството. За домаќинствата со еден родител, скалата на еквивалентност е зголемена за 50%. Висината на детскиот додаток варира во зависност од бројот на деца и колку од нив се на училишна возраст и се движи од 1.000 денари (16,50 еур) до максимум 2.415 денари по домаќинство (40 еур).

Со реформите се воведоа образовен додаток чијашто цел е да го одврати раното напуштање на образовниот процес, што е еден од првите примери на условена парична помош. Ова е

дополнително на детскиот додаток иако е базиран врз истите прагови на приходи и скали на еквивалентност. Овој додаток се исплаќа на мајката на месечна основа, секој месец од годината, во износ од 700 денари (11,50 еур) за дете во основно образование, и 1,200 денари (20 еур) за дете во средно образование. Елементот на условеност се задржува, значи право на додаток следува само за деца кои редовно посетуваат настава (и за што има евиденција за редовност на барем 85% од наставата).

Еднократната парична помош за новороденчиња, еден вид на надомест за родено дете, се исплаќа секогаш кога на територијата на Северна Македонија ќе се роди дете на родител кој е државјанин на Северна Македонија и има постојано место на живеење во земјата. Овој додаток е со износ од 5.000 денари (82,50 еур) за прво дете и 20.000 денари (330 еур) за второ дете. Се чини дека со оваа еднократна помош се комбинираат, а понекогаш и се мешаат две цели: износот да биде еднаков за сите (додатокот е фиксен) но и да се поддржи природниот прираст, со оглед на тоа што износот за второто дете е значително поголем од износот за првото дете, иако за родителите поголемиот удар на нивните примања доаѓа со раѓањето на првото дете. Родителскиот додаток е наследство од главно неуспешните програми за демографско обновување и политички компромис кој го направи Владата за да обезбеди поддршка од помала партија што го претставува албанското малцинство. Тој им се исплаќа на мајките кои имаат трето дете, на месечна основа, за период од 10 години, во износ од 8.362 денари месечно. Освен што целта на овој додаток е демографска обнова, порамнување на примањата но и намалување на сиромаштијата, исплаќањето на додатокот е условено со износот на вкупниот просечен приход и се исплаќа доколку е понизок од висината на минималната нето плата утврдена за претходната година.

26 Описите на овие видови помош се воглавном земени од FinanceThink, види <https://www.financethink.mk/en/system-of-social-protection-in-north-macedonia/> (пристапено на 24 ноември 2023)

Додатоците за лицата со попреченост не се директно опфатени во оваа анализа, иако тие се вклучени во финансиската анализа и во анексот каде се содржани статистички податоци; сепак, важно е да се напомене дека на родители или назначени негуватели на деца со телесен инвалидитет или ментална попреченост до 26 години им се исплаќа посебен детски додаток. Се исплаќа на месечна основа и изнесува 4.202 денари (69 еур), а се зголемува за 50% за самохрани родители и за 25% за приматели на ГМП. Исклучително важен дел од реформата за детска заштита во Северна Македонија, кој не е опфатен со оваа анализа, е предучилишните установи да бидат достапни за сите деца.

Слично како со ГМП, во текот на пандемијата на Ковид-19 важеа специјални мерки. Правото на користење бенефиции кои во нормални услови би згаснало, во текот на прогласената вонредна состојба продолжи да важи и траеше уште три месеци потоа. Овој услов за редовност во училиште за да се исплаќа образовниот додаток беше укинат за училишната година која заврши во летото 2020 година.

Влијанието на мерките за детска заштита

Слично како со реформата на ГМП, целта за зголемена покриеност со детскиот додаток била делумно исполнета. Во споредба со 2019 година, бројот на корисници на детскиот додаток се зголемил за 12% во 2020 год. Кога образовниот додаток бил проширен за да ги опфати и децата од основно образование, бројот на корисници се зголемил значително. Истовремено, ако ја земеме предвид целта да се постигне вкупен број од 140.000 корисници на детски и образовен додаток дефиниран со ревидираниот ЕСРП за 2022 год. вкупниот број од 69.816 во 2020 год. бил далеку понизок од зацртаниот број.²⁷ Нашите пресметки во Слика 1, укажуваат на уште пониска вкупна сума, во просек од 57.462,3 во 2023 година.

Комбинирањето на различните надоместоци од детска заштита и споредбата со бројот на корисници помеѓу 2018 и 2023 година укажува дека се зголемил вкупниот број на корисници за 38,9%.

27 Влада на Република Северна Македонија (2019) Ревидирана Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика, 2022, декември, https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/2020/1.4_esrp.pdf (пристапено на 24 ноември 2023); ESAP Social Pillar Rights Report Macedonia 2021, https://www.esap.online/download/docs/ESAP-Social-Rights-Pillar-Report-N_Macedonia.pdf/1151e8ccb9db01147a37c3e76ca86c16.pdf (пристапено на 24 ноември 2023).

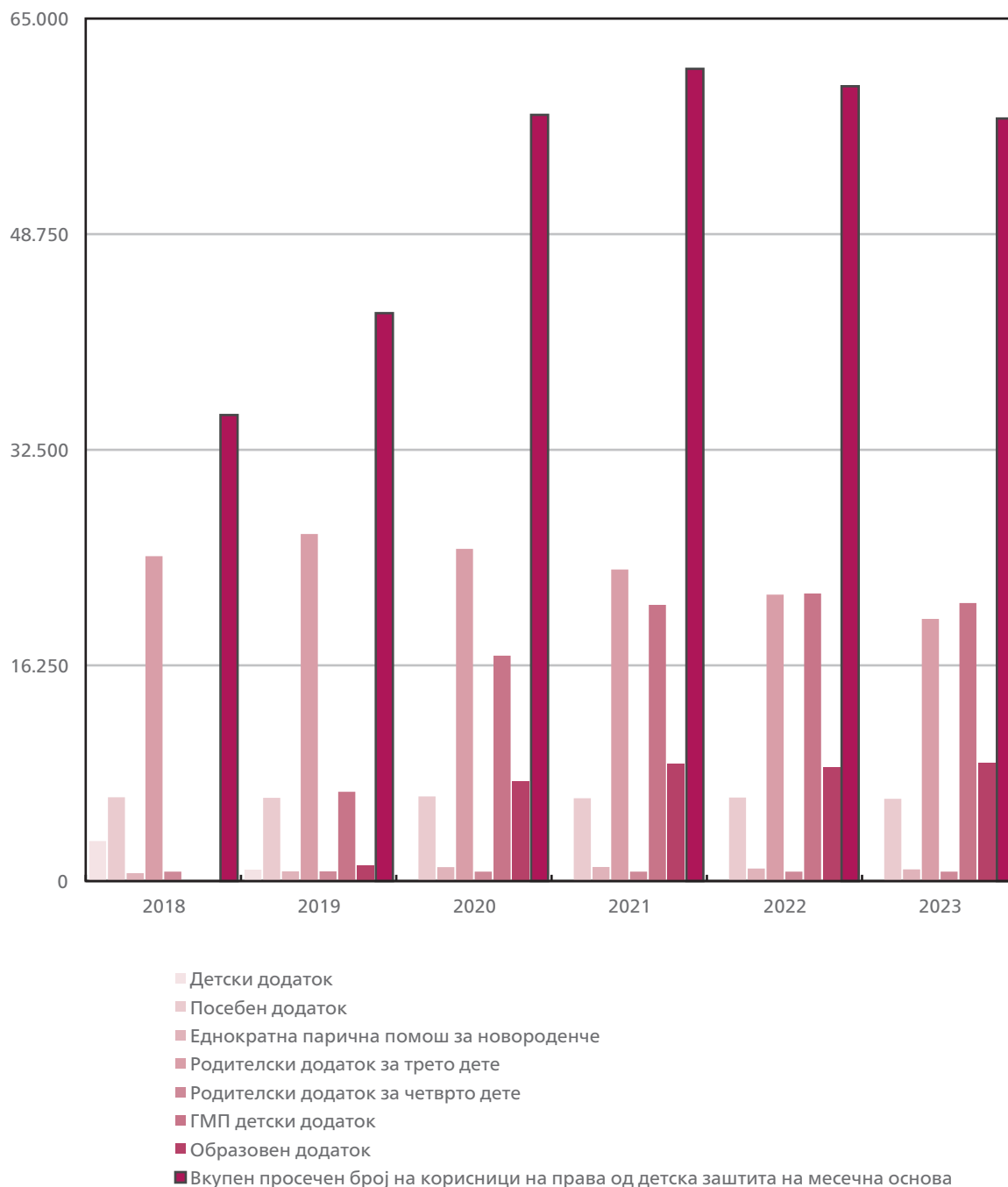
Поважно е тоа што можеби, структурата на корисниците е значително променета, при што мерките чијашто основна цел е да се намали детската сиромаштија стануваат сè поважни со текот на времето, а се намалува важноста на мерките фокусирани на поттикнување на наталитетот. Во Слика 1 се прикажани трендовите на различните права од детска заштита, со тоа што треба да се напомене дека во мај 2019 година се премина од еден пакет мерки кон друг.

Иако е значително подобрена покриеноста како и рамнотежата помеѓу целите за сузбивање на сиромаштија и поттикнување на природниот прираст, останува прашањето за соодветноста на детскиот додаток. На пример, просечниот износ исплатен во септември 2022 год. бил само 1.614 денари (26 еур). Но исто така, поврзување на детскиот додаток со ГМП може да направи голема разлика за најсиромашните домаќинства. Ако ги погледнеме стапките на ризик од сиромаштија за децата во Северна Македонија, предизвиците се слични како и за ризикот од сиромаштија и за општата популација. Националниот завод за статистика на Северна Македонија ги дава само стапките на ризик од сиромаштија за децата на возраст од 0-17 години до 2020 година, и ова можеби не е доволно време за да се согледаат влијанијата на реформите. Стапката сепак остана висока во 2020 год. (30,3%), по падот помеѓу 2018 (кога изнесуваше 29,3%) и 2019 (кога изнесуваше 30,3%).²⁸ Ризикот од сиромаштија или социјална исклученост е повисок (според Еуростат износот е 45,9%), а според мулти-индикаторското кластерско истражување на УНИЦЕФ, стапките се повисоки за поголемите домаќинства и за ромските домаќинства, што исто така укажува дека позитивните промени кои се резултат на реформата се разнишани од инфлацијата предизвикана од растот на цените на енергенсите и храната²⁹ слично како со ГМП.

28 https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/en/MakStat/MakStat__ZivotenStandard__LaekenIndikatorSiromastija/175_ZivStd_Mk_LaekenVOZRAST_ml.px/table/tableViewLayout2/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef (пристапено на 27 ноември 2023).

29 <https://www.slobodenpecat.mk/hr/rechisi-edna-tretina-od-makedonskite-deca-zhiveat-vo-siromashtija/> (пристапено на 27 ноември 2023). Повеќе информации види: FinanceThink (2019) Child Poverty in North Macedonia, Policy Brief # 53, https://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2021/12/PolicyBrief_FT-EN.pdf (пристапено на 27 ноември 2023).

Графикон 1:
Просечен месечен број на корисници на права за заштита на децата во Северна Македонија 2018-2023 год.



Главни предизвици и проблеми во однос на мерките за детска заштита

За разлика од ставовите на испитаниците за ГМП, имаше различни мислења во врска со соодносот на различните цели на реформата на правата од детска заштита. Беше широко прифатено воведувањето на детски додаток кој е во корелација со ГМП но кој би одел и пошироко. Еден од познавачите на состојбите ни кажа дека во тоа време, од разбирливи причини, немало дискусија за тоа детските додатоци да станат достапни за сите:

„Не треба да давате пари на сите, (или) ... на богатите. А практичната причина е бидејќи, ако додатокот е достапен за сите, ако давате пари на сите, износот што треба да се даде значително се зголемува и вие ги немате тие пари. Мислам, може да се најдат. Да, теоретски може, но во пракса е многу тешко. Така што мислам дека никогаш немало сериозни дискусии на оваа тема.“

Сепак, имаше предлози дека ова би можело да биде возможно во иднина, при што некои испитаници забележаа дека, во последниве години, трендовите во регионот се во насока на проширување на покриеноста и, во некои случаи, преминување кон универзална покриеност. Но поважно од ова, постеше чувство дека вредноста на промените се намали како резултат на растот на цените на храната и енергенсите. Постоеше согласност дека промените во правата од детската заштита се позитивни, но истата беше надополнета со чувството дека реформите со кои се зголемува пристапот до образование и грижа во претшколска возраст, како и развојот на поквалитетни услуги кои се нудат во заедницата, се подеднакво важни, а можеби и поважни, во смисла на решавање на проблемот со пренесување на сиромаштијата од една на друга генерација, исклученост и сиромаштијата, со што се изедначуваат шансите за успех кај различни групи деца.

7

СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ

Иако сите елементи на реформите во социјалната заштита се важни и, како што забележавме, се во меѓусебен сооднос и се зајакнуваат меѓусебно, не би било претерано да кажеме дека од особено значење е и реформата на социјалните услуги. На нив треба да се гледа како на процес кој се развива и надградува, иако се доста сложени. Во Северна Македонија, како и во целиот регион, системот за социјална заштита беше свртен кон парична помош, додека социјалните услуги, посебно услугите за поддршка во заедницата и домот останале недо-развиени, и покрај напорите да се напушти преку-мерното потпирање на институционалната нега. Во многу аспекти, реформата се заснова на работење на три предизвици кои честопати се решавале од-делно: деинституционализација; децентрализација – во смисла на пренесување на одговорноста за планирање и развој на социјалните услуги на локално ниво, и плурализација, во смисла на стимулирање на недржавниот сектор да стане давател на социјални услуги. Иако деинституционализацијата не е главниот фокус на оваа анализа, реформите беа израз на јасна заложба за ограничување на можноста за институционална грижа за децата, преку мораториум на сместување на деца без родителска грижа во институции. Дополнително, реформите го промовираа развојот на индивидуални станбени единици за нега на лица со попреченост.

Законот за социјална заштита од 2019 година дефинира шест широки категории на социјални услуги; услуги за информации и упатување; услуги за помош и поддршка; советодавни услуги; услуги за нега и помош базирани во домот; услуги кои се нудат во заедницата; и замена за семејна грижа. Законот исто така создаде категорија на иновативни услуги што исто така претставува напредок, со оглед на тоа што често премногу формално се толкува социјалната заштита во целиот регион, поттикнати од сознанието дека природата на услугите кои се потребни за да се задоволат потребите, сега и во иднина, не може да целосно да се знае однапред. Како што беше наведено погоре, проширувањето на бројот и видот на достапни услуги одеше паралелно со воведувањето на управување со предмети, системот за лиценцирање

и инспекција, дефинирање на стандарди за квалитет и развој на интегрирани информациски системи. Управувањето со предмети обезбедува проценка, дефинирање на план за работа на одделните предмети и надзор над реализација на истиот од страна на назначените раководители на предметите со цел корисниците да ги добиваат потребните услуги.

Системот на финансирање на социјалните услуги е комбинација на блок дотации од централно ниво кои се исплаќаат на општините и се префрлаат на локални даватели на услуги. И самите општини може да понудат дополнително финансирање, или поддршка од нивна страна, но секако дека и има можност и за екстерно финансирање. Законот овозможува склучување и на договори со повеќе општини за да се искористат поволностите на економијата од обем. Општините и регионите треба да основаат социјални совети кои ќе ги изготват плановите за социјални услуги, во консултација со различните засегнати страни и даватели на услуги кои потоа се ангажираат по пат на отворени, а понекогаш затворени тендери. Управувањето со социјалните услуги и следењето на начинот како функционираат во основа е споделена задача помеѓу општините, Центрите за социјална работа и Министерството за труд и социјална политика. Клучен дел на реформата е дефинирање на методологија за пресметување на трошокот на услугите. Преку наменски буџет во кој се предвидени значителни средства, се очекува во земјата значително да се прошири бројот на социјалните услуги кои се нудат насекаде во земјата. Овие цени се очекува да се менуваат на годишна основа, врз основа на движењето на индексот на цените на мало.

Влијанието на реформата

Во целата земја бележиме значителна експанзија на бројот и видот на социјални услуги кои се нудат. Ова наиде на позитивен прием кај сите соговорници, со очекувањето овие измени да се консолидираат со текот на времето. На оваа тема Софија Спасовска од МТСП имаше презентација на

Табела 5:
Социјални услуги кои се достапни, 2022

Видови на социјални услуги	Број на корисници	Број на даватели на услуги	Број на општини	Број на даватели на нега и стручни лица	Месечен број на часови
Услуги за нега и помош во домот	686	25	24	259	36.881 просек по корисник 53,8
Лична асистенција	311	4	15	222	24.973 просек по корисник 80,3
Дневно згрижување	454	2	35	148	
Живеење со поддршка	203	5	8	92	

конференција во Охрид³⁰ на која се осврна на четири категории на услуги во 2022 година:

Бројот на лиценцирани даватели на нега е значително зголемен, од само 12 во 2019 год. на скоро 80 на крајот на 2022 год. (бројките за 2020 и 2021 год се 22 и 60). Соговорници од МТСП не информираа дека бројот на лиценцирани даватели до септември 2023 год. се искачил на околу 100, а во процедура се уште околу 30 барања за лиценци. Некои од нашите соговорници го потенцираат ефектот на мултипликатор на реформите во социјалните услуги во поглед на создавање на (зелени) работни места со тоа што сега повеќе од 600 лица се вработени во секторот на згрижување, како и за можностите за отворање на уште нови работни места во иднина. Друго важно влијание е тоа што некои постоечки установи за резиденцијална нега се трансформираа во даватели на услуги во заедницата. Се изработија локални социјални планови во околу 30 општини, иако ова е сè уште помалку од половина од вкупниот број општини во Северна Македонија (вкупно се 80). Регионалното планирање се одвива побавно. Сепак, некои поголеми општини ја препознаа вредноста на социјалните услуги со тоа што овозможуваат пружање на одредени услуги преку сопствен буџет или поинаков вид на поддршка, како што е бесплатно користење на нивните простории. Понатаму, преку централно финансирање, во некои општини се купени возила кои ќе им овозможат на мобилните тимови да посетуваат корисници кои живеат во поизолирани области.

Главни предизвици

Со оглед на сложената природа на реформата на социјалните услуги, нејзиниот опфат и амбиција, во пракса беа неминовни и одреден број на предизвици кои предизвика ненамерни последици, споредено со промените во паричната помош.

Зголемувањето на услугите во себе содржи две меѓусебно поврзани нерамномерности кои го ограничуваат ефектот на реформата во смисла на задоволување на потребите на сите ранливи групи во земјата. Прво, најголемиот обем на услуги се насочени кон давање основна поддршка за постарите лица и возрасните со попреченост, а мал е бројот на услуги наменети за оние кои имаат комплицирани потреби, за деца кои се под ризик и за деца со попреченост. Нашите соговорници не се согласни околу тоа дали ова ќе се реши со време или можеби ќе треба да се направат некои промени во структурата на тендерите и финансирањето на социјалните услуги. Притоа, иако регионалните нееднаквости се намалени, сè уште има поголема концентрација на социјални услуги во главниот град Скопје и во два или три од поголемите градови во споредба со остатокот од државата. Ова треба да се реши со време, зашто финансирањето од централно ќе се пренесе на локално ниво, но се поставува прашањето како да се поттикнат нови даватели на услуги во посиромашните делови од земјата.

Во контекст на кажаното, бројот на лиценцирани даватели на услуги всушност може да го замаскира, до одреден степен, фактот дека само две невладини организации се најприсутни на терен во повеќето општини. Нивната доминација е производ на различни фактори. Едната организација е Црвениот крст на Северна Македонија, кој, секако, има своја мрежа канцеларии низ целата земја, има долга историја и солидна репутација и може да смета на огромна мрежа на волонтери. Поради ова Црвениот Крст е во идеална позиција да пружа домашна и слична поддршка, како што е купувањето намирници на лица кои немаат посложени потреби. Другата невладина организација е СОС Детско село која нуди непрофесионална поддршка, особено деца и возрасни со попреченост, како замена за негата која се дава во институциите. Оттаму сè уште е нејасно до кој степен ова ќе биде само рана предност за дете поголеми организации или можеби ќе доведе до нарушувања на двата краја на системот, и за лицата со најсложените и со

30 Spaskovska, S. (2023) „Social Protection Reform and Ongoing Measures for its Sustainability“, презентација на конференција во Охрид, се користи со дозвола на авторот.

најмалку сложените потреби, ако се гледа на подолг временски период.

Судејќи според податоците презентирани од Спасовска, ниту една услуга не е достапна насекаде низ земјата. Дури и со примена на економија од обем, загрижува фактот што услугите за домашна нега се достапни само во 24 од 80 општини. Постоеше загриженост и за недостатокот на кохерентни превентивни услуги. Сепак, беше изразена вистинска загриженост во однос на аспектите на системот кој е потребен како поддршка на проширување на социјалните услуги. Одредени испитаници сметаат дека распределбата на одговорностите помеѓу Министерството, Центрите за социјална работа и општините не е јасна. Можеби уште поважно, капацитетот на повеќето општини да ги координираат услугите, да се консултираат и да управуваат со нив, според многу од лицата со кои разговаравме, се смета за екстремно ограничен. Иако повеќето испитаници сметаат дека процесот на лиценцирање во голема мера одговара на зацртаната цел, постоеше загриженост дека нивоата на финансирање се премногу ниски за да се мотивираат давателите на услуги и што е најважно, се ризикува да се изгубат некои даватели што претставува закана за одржливоста на реформата.

Веројатно најголемата загриженост се однесува на процесот на управување со предметите и улогата на социјалните работници во Центрите за социјална работа. На конференцијата во Охрид во повеќе наврати беше изразена загриженост дека со реформите се зголемува бројот на обврските и задолженијата кои треба да ги извршуваат Центрите. Социјалните работници, посебно во поголемите центри, велат дека се одговорни лица за управување со огромен обем на предмети, и во контекст на реформата, по прашање на индивидуалните потреби на корисниците, неопходна е координација со давателите на услуги и со Бирото за вработување во однос на планирањето на активацијата. Се чини дека различни центри се реорганизираше и реструктурираше на различни начини. Овие барања се смета дека се неодржливи а притоа се чини дека сè уште недостасува очекуваната погодност да може да се споделуваат базите на податоци. Ке се навратиме на овие прашања во нашите препораки, притоа забележувајќи дека треба да се направи функционален преглед на одговорностите и задачите на Центрите за социјална работа и нивните односи со другите клучни чинители. Како и во другите земји во регионот, се чини дека модернизацијата на Центрите за социјална работа како и јасната поделеност на задачите и задолженијата, и понатаму останува нерешен предизвик.

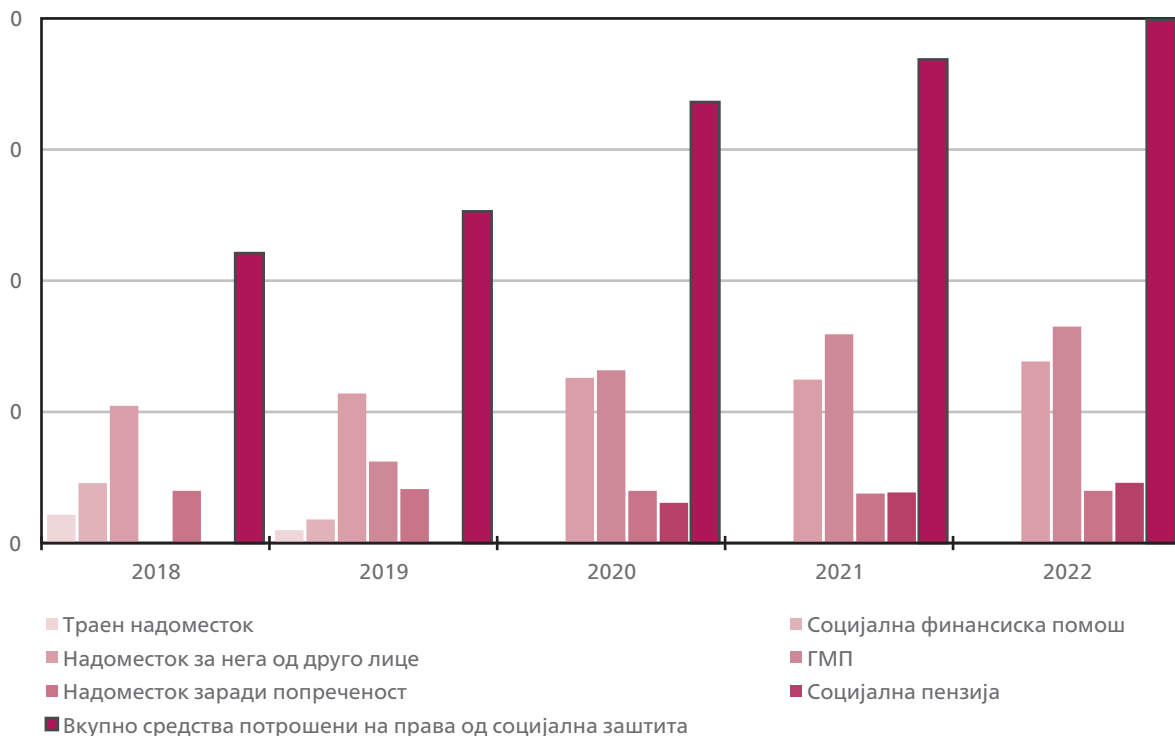
8

ФИНАНСИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА И ДЕТСКАТА ЗАШТИТА

Тука се прикажани главните резултати од финансиската анализа на расходите за социјална и детска заштита во периодот од јануари 2018 до септември 2023 година, користејќи, најмногу податоци обезбедени од Министерството за труд и социјална политика. Како што се зголемил бројот на корисници на социјална заштита како резултат на реформата, така се зголемиле и расходите. Ако ги погледнеме правата од социјална заштита во

целина, без делот на детска заштита, расходите пораснале за 81% помеѓу 2018 и 2022 година, од 71,8 милиони евра на 130,0 милиони евра. Средствата за ГМП пораснале помеѓу 2019 год., кога била воведена, и 2022 година, во износ од 20 милиони евра на 53,6 милиони евра. Овие трендови и зголемувања на другите видови на помош од социјална заштита се прикажани на Слика 2.

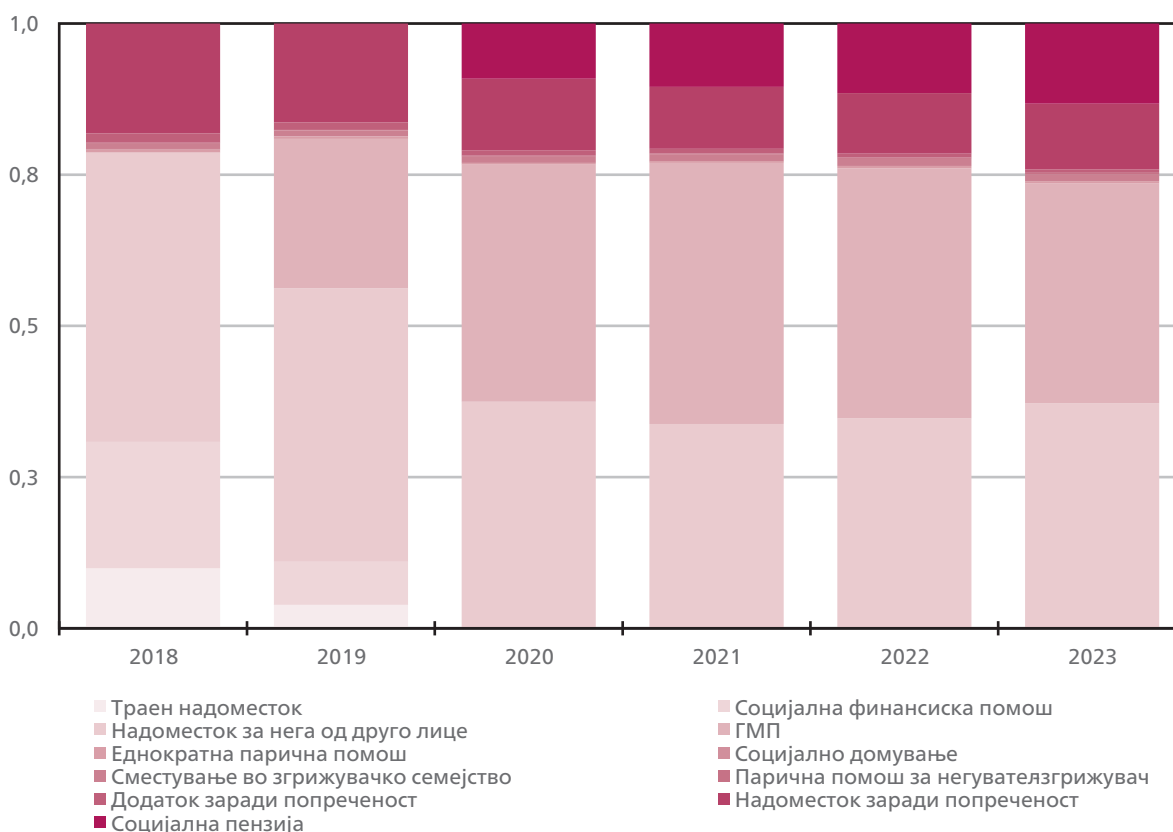
Графикон 2:
Средства на годишно ниво потрошени на главните видови на права од социјална заштита во РСМ 2018-2022 (во мил. еур)



Ако ја анализираме структурата на расходи за социјална заштита и на релативната потрошувачка за различните мерки и видови помош, може да видиме дека доминираат две категории: средствата за ГМП и за неа од друго лице. На овие две категории заедно отпаѓа скоро 75% од вкупната парична помош за социјална заштита. Главно, како резултат на ширењето на ГМП за време кризата со Ковид-19

можеме да видиме од Слика 3 дека за ГМП биле потрошени 43,2% од вкупниот износ во 2021 год., кој се намалил на 41,4% во 2022 год. и 36,3% во 2023 год. Истовремено, пропорционално средствата кои се трошат на еднократна финансиска помош растат секоја година, а расходите за неа од друго лице растат секоја година и износот пораснал во 2023 год., враќајќи се на нивоата од 2020 година.

Графикон 3:
Структура на средства потрошени на права од социјална заштита 2018-2023 (% од вкупниот износ)

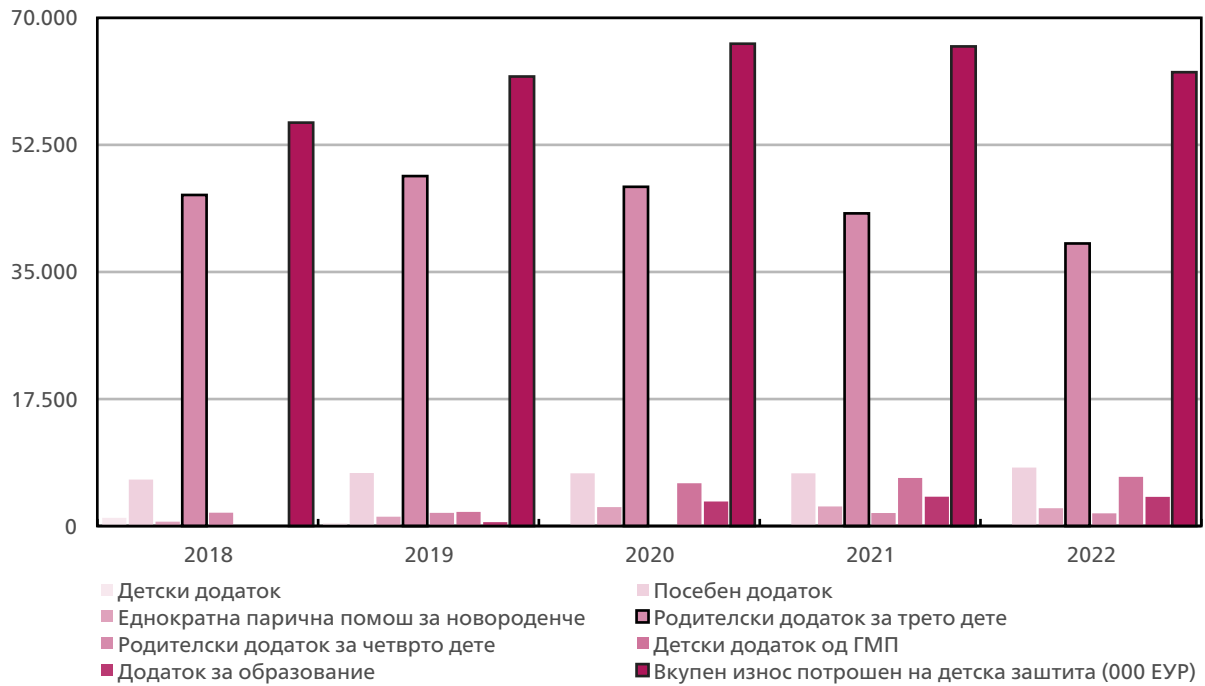


Во однос на детската заштита, видливо е дека иако расходите се намалиле во текот на изминатите пет години, стапката е пониска отколку за другите мерки за социјална заштита, главно бидејќи расходите за одредени видови на помош пораснале а други се намалиле. Сè вкупно, расходите за заштита на децата пораснале од 55,5 милиони евра во 2018 на 62,5 милиони евра во 2022 год, иако ова е помалку од највисоката сума која изнесувала 66,0 милиони евра во 2022. Имаше остар пад на трошењето на детскиот додаток кој е поврзан со ГМП, со раст од 1,95 милиони евра во 2019 год. на 6,7 милиони евра во 2022 год. Износот на расходи на додатокот за трето дете се намалил од 45,6 милиони евра во 2018 година на 38,9 милиони евра во 2022

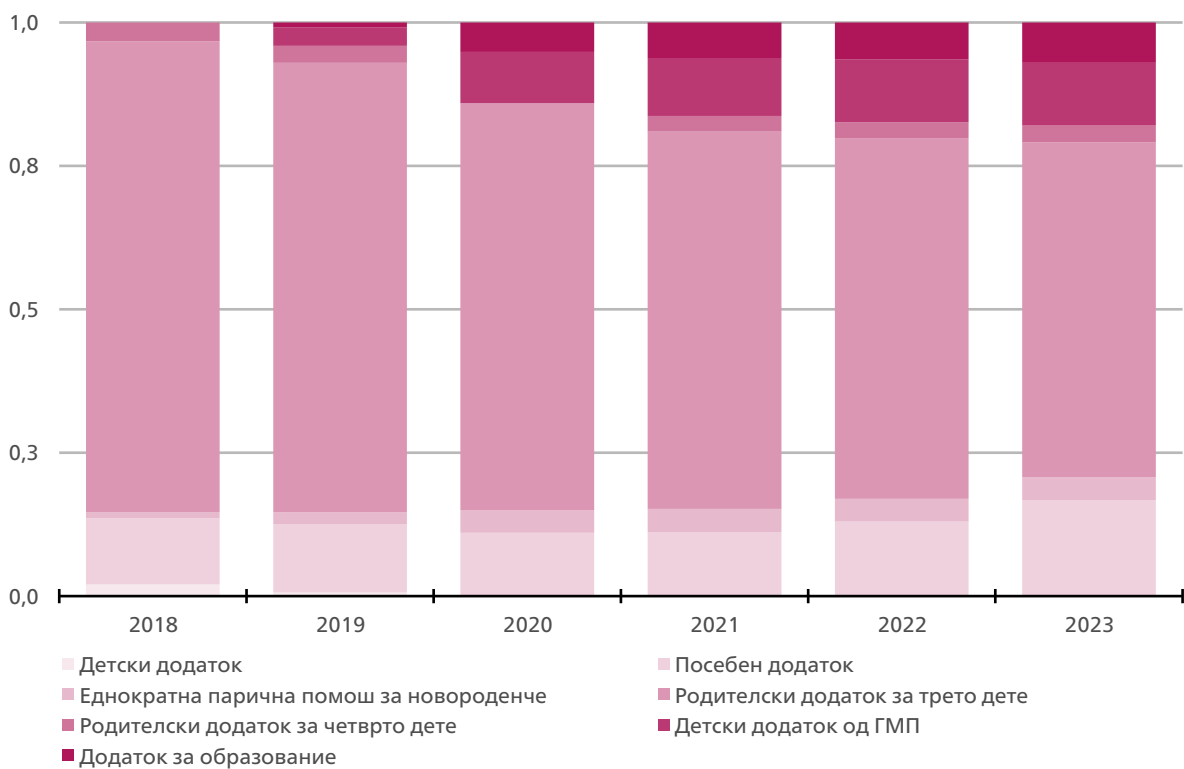
година. Трендовите за сите категории расходи за детска заштита се прикажани на Слика 4.

Во однос на процентот на трошење за различните додатоци, во 2023 година 57,9% од сите расходи за детска заштита биле наменети за додатокот за трето дете. Тоа значи дека овој расход продолжува да доминира во расходите за детска заштита, иако не толку како во претходните години: пред реформите, во 2018 година, на оваа ставка отпаѓале 80,1% од сите расходи. Трошењето за детски додатоци како сооднос од вкупните расходи пораснал помеѓу 2019 и 2021 година, а потоа се стабилизирал на околу 10%.

Графикон 4:
Годишни износи на средства потрошени на детска заштита во периодот 2018-2022 (во мил еур)



Графикон 5:
Структура на средства потрошени на заштита на децата 2018-2023 (% од вкупниот износ)



Ако се комбинираат расходите на детска заштита со другите социјални расходи, се гледа дека вкупните трошоци на годишно ниво за социјална заштита се зголемиле од околу 130 милиони евра во 2018 год. на скоро 200 милиони евра во 2022 год., што е раст од околу 54%. Според вкупната структура на финансирање, 70% се троши на мерки за социјална заштита, а околу 30% на мерки на детска заштита.

Ако ги разгледаме поопштите буџетски аспекти и пошироката одржливост на детската и социјалната заштита во Северна Македонија, забележуваме дека вкупните буџетски расходи се поделени во две општи категории, тековни и капитални расходи; учеството на секоја од нив во вкупните расходи во просек изнесува: 92% за тековни и 8% за капитални расходи. Во рамки на тековните расходи, расходите за социјална заштита во 2019 година учествувале со 4,7% во 2019 година; 5% во 2020 година; 5,2% во 2021 година; 5,2% во 2022 година; и 4,6% во 2023 година. Овие расходи се зголемиле за време на кризата предизвикана од Ковид-19, но потоа се намалиле на ниво пониско од периодот пред кризата. Оттаму, ова сугерира дека иако содржината на реформите можеби била „радикална“, тие биле во голема мера буџетски неутрални во смисла на трошоците.

Во однос на категоријата „социјални трансфери“, расходите за социјална заштита изнесувале: 8,7% во 2019 год.; 9,6% во 2020 год.; 10,0% во 2021 год.; 9,9% во 2022 год.; и 8,7% во 2023 год. Оттаму, увидуваме сличен образец на зголемено трошење во текот на кризата со Ковид-19, кое подоцна се намалило на нивоата од пред кризата. Но сепак иако се зголемиле расходите на главните мерки за борба против сиромаштија - ГМП и детските додатоци, тие сепак претставуваат мал процент од вкупните социјални расходи.

Ако се користи претпочитаната методологија на Европската унија (ESSPROS – интегрирана статистика на социјална заштита), ќе треба да ги додадеме и трошоците за социјални услуги, како и расходите за здравствена заштита, надоместоците за невработеност и другите додатоци и административни трошоци.³¹ Базата на податоци ESSPROS прикажува податоци за 40 европски земји³²: за жал, последниот податок за Северна Македонија е од 2017 год., кога вкупните расходи изнесувале 14,5% од БДП. Ова е малку повисоко од износот во Албанија (со потрошени 13,1% од БДП во 2021 год.) но е значи-

телно пониско отколку во другите земји во регионот (Босна и Херцеговина 19,9%; Црна Гора 19,2%; Србија 20,2%; Хрватска 22,2% - за годината 2021, но разликите се многу мали за годините од 2017 натаму). Во 2017 год., Земјите-членки на ЕУ се обврзаа процентот за социјални расходи да изнесува 28,1% од БДП. Оттаму, може да заклучиме дека дури и во однос на другите земји од ЈИЕ, Северна Македонија има фискален простор да ги зголеми социјалните расходи.

31 <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-19-014> (пристапено на 28 ноември 2023).

32 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en> (пристапено на 28 ноември 2023).

9

РЕФРОМИТЕ: ОДРЖЛИВОСТ И ПРЕПОРАКИ

Двата општи заклучоци од нашата анализа можеби на прв поглед ќе изгледаат контрадикторни. Од една страна, реформите значително го подобрија системот на социјална заштита во Северна Македонија. Тие се поврзани со јасни цели кои поттикнуваат развој на модерен систем на социјална заштита. Реформата на социјалните услуги создаде можност за значително подобрување на мрежата на превентивни и заштитни услуги низ целата земја. Реформите беа спроведени по релативно ниска цена. Понатаму, тие веднаш ја покажаа својата вредност во услови на кризата со Ковид-19 кога, преку релаксирање на некои критериуми за подобност и продолжување на времетраењето на исплата на надоместоците, јасно беше демонстрирана вредноста на флексибилниот пристап кон социјална заштита.

Од друга страна, сложената природа на реформата на социјалните услуги и потешкотијата да се постигнат истовремени и меѓусебно поврзани промени во структурата на нивното управување, доведоа до некои резултати кои не се задоволителни како и до непланирани последици. Дополнително, иако функцијата на социјалниот и детскиот додаток да ја намали сиромаштијата и се покажа одржлива за време на кризата со КОВИД-19, тоа не беше случај во последната година и половина во поглед на трошоците за живот, како и со кризата со храна и енергија. Треба да се истакне дека доколку системот останеше неререформиран, стапките на сиромаштија ќе се зголемеа уште повеќе. Истовремено, не се исполнија целите во однос на намалувањето на сиромаштијата кои требаше да бидат клучни показатели за успехот на различни аспекти на реформата. Накратко, некои делови од реформата не се покажаа како отпорни откога настапија неочекуваните надворешни шокови.

Зад сево ова има една општа идеја што треба да се разгледа. Како што забележавме во повеќе наврати, реформите не се изолирани мерки во времето, туку мора да се сметаат како збир на долгорочни процеси, визија и акции. Во овој контекст,

треба да се истакне ставот на многу од лицата со кои разговаравме дека политичката волја и посветеност во времето на реформата која беше демонстрирана од тогашната министерка за труд и социјална политика со поддршка на тогашниот министер за финансии беше од клучно значење за да се обезбеди подготвеност за спроведување на реформите и за грижата за нивното доследно спроведување. Би било погрешно да се сугерира дека двајцата министри го имале клучот за реформата. Всушност, сега кога веќе не се на таа функција, она што остава впечаток е желбата и грижата на стручниот персонал реформите да продолжат да се спроведуваат и натаму. Притоа, мора да се напомене дека фактот што ниту едно од споменатите лица сега не е во Владата може да се толкува како поопшта промена на фокусот и грижата да се биде фискално поштедлив и поотпорен кон ризик. Реформите не се под никаква директна закана, но условите веќе не се толку поволни како што беа за да се одржи континуиран притисок за продлабочување на реформите и постигнување долгорочни промени.

Во кој било демократски систем, тешко е да се воспостави рамнотежата помеѓу гледањето на реформите како на техничка операција наместо како на исклучиво политичка мерка. Прашањето до кој степен реформите во социјалната заштита може да се засноваат врз широк консензус, кој би се постигнал помеѓу сите политички партии и нивните гласачи, е доста сложено. Во овој процес треба да се земе предвид и степенот на недоверба кај обичните граѓани во многу институции во Северна Македонија, вклучително и политичките партии и Владата, како и перцепциите за ендемска корупција. Идејата за поголеми даноци за некои делови од населението за да се покријат поголеми исплати како поддршка на најранливите е малку веројатно дека ќе има поширока јавна поддршка во општество кое има високо ниво на перцепирана корупција. Наработот дека „ни ги одземате тешко заработените пари за да си наполните сопствените џебови и да им давате на оние кои не ги заслужуваат“, лесно наидува на симпатии. Во исто време, самите реформи

можат да предизвикаат промени во јавната перцепција. Ова е, можеби и теоретска дискусија која нема да ја отвораме за потребите на овој извештај, освен да се сугерира дека ако се истражи мислењето за овие реформи на јавноста и на елитите може да се добијат корисни информации. Важно е да се осознае кои се преференциите во однос на рамнотежата помеѓу улогата на државата, пазарот и семејството; за прашањето како да се финансира социјалната заштита; и кои корисници се сметаат дека ги „заслужуваат“ мерките за помош³³.

Во остатокот на ова поглавје ќе ги презентираме препораките кои се повторуваа во анализата, што како теми може и треба да се дискутираат. Истите ги групираме според трите општи прашања кои ги третиравме; додатоци за социјална заштита, детска заштита и социјалните услуги. Но најнапред ќе изнесеме некои препораки во однос на спроведувањето на реформите и ќе завршиме со одреден препораки во врска со финансирањето.

Општи препораки во однос на управувањето

Препорачуваме да се формира независна работна група за реформите, сочинета од различни чинители и задолжена за решавање на проблемите, која ќе има директен пристап до Министерството за труд и социјална политика. Оваа група може да дискутира и да дејствува по однос на проблемите кои се појавуваат во врска со реформите уште во рана фаза. Иако нејзината улога треба да биде советодавна, треба да постои општа заложба од страна на одговорните тела да одговорат во одреден временски рок на препораките кои ги дава групата. Некои од засегнатите страни веќе сугерираа дека би било од корист да се формира ваква независна експертска група која ќе продолжи да ги следи и коментира реформите.

Важно е предложената функционална анализа на Центрите за социјална работа да биде завршена во разумен рок и да се постапи по препораките. Центрите за социјална работа веројатно ќе останат важен дел од институционалната архитектура на социјалната заштита и во догледна иднина, но неопходно е радикално да се ревидира нивната улога, посебно во однос на нивните релации со општините и недржавните даватели на социјални услуги. Една посакувана промена би била да се воведат звањето „Виш социјален работник“ за лица кои ќе вршат надзорни задачи и ќе работат на најтешките предмети. Дополнително, потребна е значајна и континуирана обука на работното место. Итно е

неопходно да се запре заминувањето на квалификувани социјални работници од ЦСР, што се случува во последните години, и овој процес треба да се преобрати.

Системот на управување со предмети е во рана фаза, но навистина е важно да се дефинира кој законски може да биде раководител на предмети и да се применува овој систем само за посложените случаи, т.е. за лицата на кои им требаат повеќе облици на поддршка и кои се под висок ризик. Во таа смисла, некои социјални работници изразија загриженост дека се преоптоварени со предмети, што укажува дека е потребно да се приоритизира и да се воведат систем на управување со предмети, во кој ќе се дефинираат посложените предмети наспроти помалку сложените. Исто така треба да се запомни дека традиционалната социјална работа е само еден од методите кои им се на располагање на социјалните работници и другите стручни лица: на среден рок треба да се развива групната работа како метод, и уште поважно, работата во заедницата. Охрабрува фактот што во моментот се работи на изготвување на подзаконски акт кој ќе го регулира управувањето со предмети.

Немаме доволно информации за работата на социјалните совети и за тоа колку тие успеваат да ги вклучат мислењето на корисниците на услугите. Ова е, исто така, реформа за која ќе биде потребно време да се реализира нејзиниот целосен потенцијал. Препорачуваме да се спроведат евалуација на оваа мерка на среден рок и да се даде поголем акцент на обука и застапување со претставници на заедницата и со корисниците. Дополнително, може да се постави како услов сите институции за социјална заштита, вклучително и Центрите за социјална работа, да имаат најмалку двајца претставници на корисници во нивните Надзорни одбори или во соодветните структури на управување и да треба на годишна основа да образлагаат на кој начин го консултирале мислењето и ставовите на корисниците на услугите и како одговориле на нивните предлози. Потребни се повеќе истражувања за тоа како корисниците и потенцијалните корисници го перцепираат системот.

Исто така е важно да се размисли кои се групите до кои потешко се доаѓа, или за кои, од која било причина, е помалку веројатно дека ќе се изнајдат услуги и мерки за помош за да се исполнат нивните барања и потреби. Може да има расчекор помеѓу формалното и вистинското покривање на некои групи население: лица без документи; мигранти, баратели на азил; Роми и др. Оттаму, несомнено е потребна посеопфатна анализа за тоа кои се категориите на граѓани до кои тешко се допира, проследена со препораки за тоа како да се подобрат и подобро да се скројат услугите за граѓаните во иднина.

33 Bajrami Ollogu, E. (2023) Reforming Social Protection under Ideological Influences and Preferences, необјавен ракопис.

Права на социјала заштита и гарантирана минимална помош

Кратењето на времето на чекање и обработка на барањата на барателите на ГМП во екот на кризата со Ковид-19 беше позитивна промена. Препорачуваме ова да стане постојана пракса, со оглед на тоа што рокот од три месеци од поднесување на барањето до исплатата на додатокот се чини дека е предолго време за ранливите домаќинства.

Иако беше особено важно што се зголеми основницата на ГМП во споредба со претходната социјална парична помош како и инсистирањето на годишно зголемување односно усогласување со промените на индексот на трошоците на животот, ерозијата на вредноста на ГМП во контекст на кризата со зголемени трошоци за живот и ерозијата на нејзините ефекти за намалување на сиромаштијата налагаат дополнителни прилагодувања. Една препорака би била повторно да се зголеми основниот износ, или во однос на реалните трошоци на најсиромашниот квинтил од населението како што е изразено со референтниот буџет или како дел од минималната плата. Во моментот, не постои официјална пресметка за потрошувачка кошничка или референтен буџет и секако ова ќе треба да се пресмета Заводот за статистика за оваа препорака да може да се спроведе. Би предложили и годишни зголемувања базирани врз формула која го комбинира годишниот износ на инфлација (пондерирана 70%) и годишниот раст на минималната плата (пондерирана 30%). Доколку овој годишен износ, во текот на која било дадена година, се зголеми за повеќе од 10%, усогласувањето би можело да се случи уште наредниот месец наместо да се чека до 1 јануари следната година.

За да се ублажи преминот на корисниците на ГМП кон формалниот пазар на трудот, домаќинствата не треба веднаш да го изгубат правото на ГМП, туку, напротив, да добиваат намалена поддршка најмногу до 6 месеци, при што износот на ГМП ќе се намалува, на пример, за 20% во првиот месец и за дополнителни 10% секој нареден месец.

За да се олесни стапувањето на пазарот на трудот на младите, секое домаќинство кое прима ГМП во кое има лице помладо од 27 години кое нашло работа, семејството треба да продолжи да прима ГМП независно од тоа што младото лице се стекнало со статус на вработено лице. Износот на ГМП треба да се намали само за износот на ГМП кој го примало сега вработеното лице, кое повторно ќе се намалува во периодот од шест месеци, слично како со претходниот предлог. Со задоволство констатираме дека Министерството веќе се согласило на ваков предлог како подготовка за заем од Светската Банка.

Во однос на барањата корисниците кои се работоспособни а примаат ГМП да применуваат мерки за активација, препорачуваме тие да останат како услов само за лицата на возраст до 50 години и дека само во екстремни околности може да се размислува за укинување на оваа мерка. Уште поважно, корисниците на ГМП треба да имаат право на минимален пакет за поддршка, кој би вклучувал обука, преквалификација и социјално менторство. Треба да се воведат посебни шеми за групите кои се најдалеку од пазарот на трудот. Треба да се зајакне соработката помеѓу Центрите за социјална работа и Бирото за вработување со акцент на поддршката и менторството, а не на поставување на про-форма услови.

Мерки за парична помош за детска заштита

Исто како што препорачуваме зголемување на ГМП, исто така предлагаме зголемување на детскиот додаток и образовниот додаток и зголемување на највисокиот износ кој може да се додели. Истовремено, препорачуваме постепено да се укинуваат посебните додатоци за трето и четврто дете, во период од пет години. Иако адекватноста треба да се подобри за сите домаќинства, ова е посебно важно за поголемите семејства кои имаат значително поголем ризик од сиромаштија.

Треба да се пристапи кон темелно моделирање на мерките за социјална помош и на трошоците за воведување на универзален детски додаток. Универзалниот детски додаток е ефтин за управување и ги комбинира напорите за намалување на сиромаштијата и ублажувањето на приходите. На краток до среден рок препорачуваме да се вклучат повеќе домаќинства секоја година преку зголемување на праговите кои се однесуваат на примањата.

Иако е вон опфатот на оваа анализа, врзување на детската заштита со достапноста на предучилишното образование и негата за сите е јасен приоритет за иднината. Во меѓувреме, може да се воведат додатоци за неа за деца во предучилишна возраст за да им се овозможи на родителите да ги испраќаат децата во предучилишни програми, онаму каде се нудат во општините. Она што е поважно е правото на пакет помош каде ќе биде вклучена негата и услугите, а не воведување на нови условености.

Социјални услуги

На среден рок е потребно да се воспостави законска рамка и механизми за управување и финансирање со цел секоја општина и секој регион на Северна Македонија да може да обезбеди минимална кошничка со социјални услуги што ќе ги

покриваат сите десет категории на услугите наведени во Законот за социјална заштита, но со посебен фокус на услугите за домашна и дневна нега. Тие треба да се финансираат со минимални гарантирани дотации од централно ниво кои би можеле да се комбинираат со одделување на процент од буџетските средства од општините. За да се намалат регионалните нееднаквости во достапноста на услугите, треба да се плаќа додаток од централната власт на најсиромашните општини. Треба да им се овозможи на локалните самоуправи да соработуваат за да можат да обезбедуваат услуги на регионално ниво кои можеби не се потребни во секоја општина. Сето ова бара поширока дебата и план во однос на улогата и надлежностите на локалната самоуправа во поглед на обезбедувањето на социјални услуги.

Треба да се стави приоритет на организирање тендери за нудење превентивни услуги и услуги за деца и млади кои се под ризик како и за деца со попреченост. Онаму каде е изводливо, може да се понуди дополнителна финансиска стимулација за лиценцирани даватели на услуги, со цел тие да го прошират опфатот на своите услуги на овие групи.

Треба да се прави редовно оценување на обезбедувањето иновативни услуги и редовните консултации со засегнатите страни, преку онлајн анкети и фокус групи, кои ќе утврдат кои потреби остануваат незадоволени, кои нови потреби се појавуваат и кои услуги се потребни во иднина. Треба да се понудат стимулации за покривање на почетните трошоци на новите услуги.

Системот за лиценцирање треба да се надоврзе со јасен систем на стандарди на квалитет кој се фокусира на квалитет на нега а не на арбитрарни барања кои се однесуваат на условите.

Треба да се планира буџет да им се помогне и на корисниците да се организираат и пружаат социјални услуги, со обезбедување на лица кои ќе им помагаат, на пример, во групите за само-помош.

Финансирање на социјалната заштита

Од гледна точка на буџетските расходи, не е проблем да се обезбеди одржливост на системот на социјална заштита и помош. Учеството на овие расходи во вкупниот буџет е релативно ниско, па оттука зголеменото учество на расходите за социјална заштита е само прашање на политичка волја и преференции. Препорачуваме социјалните расходи во Северна Македонија да се пресметуваат и ажурираат со користење на методологијата ESSPROS. Кога тоа ќе се направи, треба да се развие

јасна програма за намалување на јазот помеѓу социјалните расходи во Северна Македонија и земјите во регионот.

Расходите за детската и социјалната заштита треба да се зголемат, за да достигнат барем 5% од моменталните буџетски расходи, во рок од три до пет години. Додатоците за детска заштита, а посебно образовните додатоци, треба да се зголемат уште повеќе.

РЕЗИМЕ

Овој извештај е базиран врз независна евалуација спроведена помеѓу јули и ноември 2023 година, инициран од страна на Асоцијација за инклузивен и одржлив развој (СИГА), во партнерство со канцеларијата на Фондацијата Фридрих Еберт (ФЕС) во Скопје.

Во генерална смисла, трите цели на ова евалуација беа:

- да се направи оценка на влијанието на спроведените социјални реформи во Северна Македонија во 2019 година, со посебен осврт на влијанието на реформите и степенот до кој ги постигнале саканите цели;
- да се направи оценка на долгорочната одржливост на реформите и да се дефинираат клучните фактори, вклучувајќи го институционалното опкружување кое влијае врз нивната одржливост, и
- Да се разгледа што може да се извлече како научена лекција од реформите, вклучувајќи ги предизвиците, недостатоците и можностите за подобрување, и да се дефинираат препораки за засегнатите институции и креаторите на политиките во овој сектор со цел да се постигнат посакуваните ефекти и одржливост на реформата во иднина.

Како еден вид на брза проценка, во методологијата се комбинирани анализа на документи, интервјуа и согледувања, како и статистичка анализа во која се користат официјални и административни податоци, особено во врска со финансирањето на социјалната заштита.

За потребите на оваа анализа при реконструирање на целите на реформите, извештајот сугерира дека целите биле:

- Значително да се намали бројот на луѓето кои живеат во сиромаштија и кои се соочуваат со социјална исклученост, и да се намали бројот на децата кои се под ризик од сиромаштија;

- Да се модернизира системот на социјална заштита преку ширење на опфатот на услуги кои ќе се обезбедуваат во заедницата и во домот, а кои се скроени за конкретните потреби на ранливите семејства и поединци, со цел лицата кои се соочуваат со комплексни предизвици да ги добијат потребните видови на поддршка; и
- Да се слушне гласот и потребите на заедницата и корисниците на услуги при планирање, развој и евалуација на услугите.

Главниот фокус на оваа студија е на првите две цели. Иако ја коментираме и третата цел, потребна е многу подетална проценка. Исто така, треба да се забележи дека е важно постоењето на соодветен, модернизиран и интегриран систем на управување со социјалната заштита како и подобри практики на социјалната заштита, иако самите по себе не претставуваат цел. Оттаму, се дискутира за шест клучни елементи на архитектурата на управување:

- Поголема улога на општините во планирањето и користењето на услугите и промовирање на можноста за меѓуопштински и регионални договори за да се обезбеди пружање на соодветни услуги на посакуваното ниво;
- Воведување на пристап на управување со предмети за да се обезбеди координација на услугите;
- Издавање дозволи на давателите на социјални услуги од недржавниот сектор;
- Креирање на бази на податоци кои овозможуваат вкрстена проверка на податоците за корисниците;
- Ширење и модернизација на услугите за следење и инспекција;
- Создавање на регионални социјални совети.

Во однос на гарантираниот минимален приход, забележуваме позитивни влијанија во однос на зголемената покориеност и подобреното таргетирање.

Нотирана е и поголема адекватност, иако тоа не доведува до позначително намалување на ризикот од сиромаштија поради инфлацијата, но и поради фактот што многу од лицата што под ризик од сиромаштија сè уште не го добиваат додатокот. Дополнително, во домаќинствата каде има повеќе генерации, овој систем не ги стимулира доволно младите да влезат на пазарот на трудот. Дополнително, некои засегнати страни сметаат дека, во некои случаи, потребно е многу долго време да се донесе решение по доставените барања.

Во однос на детскиот додаток, имаше слично позитивно влијание во смисла на поголема покриеност, иако треба да се забележи дека нивоата на покриеност сè уште беа пониски од очекуваните. Дополнително, тежината се префрли кон намалување на сиромаштијата а помалку кон поттикнување на наталитетот, иако релативно нискиот износ на додатокот нè доведе до значително намалување на детската сиромаштија. Дополнително, некои засегнати страни сметаат дека одредени категории на домаќинства остануваат тешко достапни.

Најкомплицираниот склоп на реформи се однесуваше на обезбедувањето на социјални услуги. Дефинитивно се прошири бројот и видот на услуги достапни во земјата како целина, проследено со зголемен број на лиценцирани даватели на услуги. Во моментот се случува премин од институционална грижа кон нега на корисниците во заедницата и во домот, што е во насока на поголема заштита на човековите права, но овој процес сè уште не е завршен. Она што е важно е дека локалните власти ова го прифатија. Во исто време, доминираат мерки и услуги фокусирани на повозрасни лица и лица со попреченост. Сè уште постои дисбаланс во однос на пружањето на услугите меѓу поголемите градови и остатокот од државата. Дополнително, најголемите даватели на услуги се две различни невладини организации, Црвениот крст на Република С. Македонија и СОС Детско село. Конечно, сè уште е нејасна точната улога на Центрите за социјална работа и управување со предмети.

Во однос на финансирањето, како резултат на реформите, значително се зголемија расходите за социјална и детска заштита. Во однос на паричните надоместоци, најголемиот дел оди на зголемено финансирање на гарантираниот минимален приход. Дополнително, иако трошоците за детска заштита се исто така зголемени, во споредба со зголемувањето на другите видови помош, порастот тука не е толку драстичен. Генерално, цената на реформата беше буџетски неутрална или вклучуваше само мало зголемување. Ова значи дека Северна Македонија сè уште е мал социјален трошач споредено со другите земји во регионот.

Дополнително, главно од причини поврзани со политичка целисходност, на таканаречените мерки за демографски раст сè уште отпаѓа значителен износ од буџетот, но мерките не се исплатливи.

Во поглед на одржливоста на реформите, извештајот наведува четири главни точки. Прво, реформите веќе бележат значително позитивно влијание, и вака ќе остане и во иднина. Тие се одликуваат со јасни цели, доследна поддршка од меѓународните организации, како што се Светската банка и УНИЦЕФ. Создадена е стабилна основа за мрежа на превентивни и заштитни служби. Целата реформа е постигната по релативно ниска цена и флексибилен пристап, особено за време на кризата со Ковид-19. Сепак, со реформите не се намали значително сиромаштијата, поради непредвидената криза со порастот на трошоците за живот и потребата уште повеќе да се подобри покриеноста и сообразноста. Имаше некои непланирани последици и мала забуна во однос на улогите на чинителите во реформите на социјалните услуги. Дополнително одредени демографски мерки остануваат во сила. Иако сè уште постои посветеност на реформите, дел од првичниот политички моментум не е задржан, а се забележуваат зголемени тенденции да се биде поотпорен на ризик и да се биде фискално штедлив. Од клучно значење е реформите како оваа да се сметаат за континуиран процес, а не за еднократна активност.

Во извештајот се содржани дваесет и две препораки кои се групирани во пет теми:

1. Управување

- Формирање на независна работна група за решавање на проблемите и експертска група за следење на реформите
- Целосна функционална анализа на Центрите за социјална работа
- Управувањето со предмети да се применува само за најсложените предмети
- Спроведување на евалуација на улогата на социјалните совети
- Фокусирање на групите граѓани до кои потешко се доаѓа

2. Системот на ГМП

- Кратење на времето на чекање и обработка на барањата
- Да се поврзе ГМП со референтниот буџет на потрошувачката кошница за петтиот квинтил, онака како што е официјално дефинирано

- Да се зголемува ГМП преку мешавина на инфлација и минимална плата (70+30) и повеќе од еднаш годишно доколку > 10%
- Да продолжи поддршката по наоѓањето работа со намален износ на додатокот за лица помлади од 27 години
- Да се ограничат мерките за активација на лицата постари од 50 години и да се воведат минимален пакет на поддршка

3. Детска заштита

- Зголемување на основницата и на највисоките износи по домаќинство
- Постепено укинување на посебните додатоци за трето и четврто дете
- Да се размисли за трошоците и придобивките на воведување на универзални детски додатоци
- Да се обмисли пакет стимулативни мерки за предучилишно образование и нега

4. Социјални услуги

- Да се обезбеди минимална кошничка со социјални услуги за секоја општина и да се зголемат дотациите за најсиромашните општини
- Да се прошири понудата на превентивни услуги како и услугите за деца и млади со попреченост
- Да се промовираат иновативни услуги и да се покријат почетните трошоци за новите услуги
- Да се воведат стандарди на квалитет на негата
- Да се формираат наменски фондови за услуги кои ги пружаат корисниците и групи за самопомош

5. Финансирање

- Да се пресметаат социјалните расходи со користење на ESSPROS методологијата и да се развие план за да се премости јазот во расходите во споредба со земјите од регионот
- Да се зголемат расходите на 5% од тековните буџетски расходи во рок од 3-5 години
- Да се зголеми образовниот додаток за повеќе од 5%.

ЗА ИЗДАВАЧОТ

Фондација „Фридрих Еберт“
канцеларија Скопје
Бул. 8-ми Септември 2/2-5
1000 Скопје, Северна Македонија

Одговорно лице:
Dr. Peter Hurrelbrink | Директор
Тел.: +389 2 30933-181 / -182

www.fes-skopje.org

Контакт:

contact@fes-skopje.org

Координатор на програмата: Ваљон Садика

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Ставовите изразени во оваа публикација нужно не ги осликуваа ставовите на Фондацијата “Фридрих Еберт” или на организациите за кои авторите работат.

Комерцијална употреба на било кои изданија на Фондацијата “Фридрих Еберт” е забранета без претходна писмена согласност од страна на Фондацијата “Фридрих Еберт”.

Дизајн и печат:

 **КОНТУРА**

фабрика за дизајн, графички
проекти и печатење

ЕФЕКТИТЕ И ОДДРЖЛИВОСТА НА СОЦИЈАЛНАТА РЕФОРМА ОД 2019 ГОДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Се препорачува да се формира независна работна група за реформите, сочинета од различни чинители и задолжена за решавање на проблемите, која ќе има директен пристап до Министерството за труд и социјална политика



Важно е предложената функционална анализа на Центрите за социјална работа да биде завршена во разумен рок и да се постапи по препораките



За да се олесни стапувањето на пазарот на трудот на младите, секое домаќинство кое прима ГМП во кое има лице помладо од 27 години кое нашло работа, семејството треба да продолжи да прима ГМП независно од тоа што младото лице се стекнало со статус на вработено лице