

Експерт: м-р Снежана Костовска-Фрчковска

Социјална политика

7.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

7.1.1. Пазар на труд, политика за вработување и социјален дијалог

Еден од позначајните реформски проекти на Владата на РМ во извештајниот период беа измените и дополнувањата на Законот за исплата на платите во Република Македонија што се изврши во декември 2008 година. Со извршените измени и дополнувања се воведо систем на исплата на бруто плати според моделот на исплата на плати што се применува во најголем број земји во светот.

Со слична важност беа и измените и дополнувањата на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување што се извршија во мај 2009 година. Тие измени и дополнувања овозможуваат сите граѓани здравственото осигурување да го обезбедуваат директно преку Фондот за здравствено осигурување на РМ, со што се создава можност Агенцијата за вработување на РМ своето работење да го фокусира на активните мерки за вработување на невработените лица што активно бараат работа, исклучувајќи ги невработените лица што се пријавуваа во таа Агенција, исклучително, заради остварување на здравствено осигурување.

Во насока на обезбедување поефективни механизми за соочување со нелегалното вработување, со измените и дополнувањата на Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, кои се извршија во декември 2008 година, се воведо обврска за писмено известување до надлежниот инспекциски орган од страна на невработеното лице, ако тоа стапи на работа кај работодавач без договор за вработување.

На почетокот на 2009 година беа извршени измени на Законот за вработување и работа на странци, кои се во функција на забрзување на постапката за издавање соодветни типови на работни дозволи за странци и зголемување на периодот на важност на одредени работни дозволи, како и скратување на роковите во кои одредени институции треба да одлучуваат во процесот на донесување на решение за работни дозволи.

Приодот на Владата на РМ кон спроведување активни програми и мерки за вработување што започна во 2007 година со донесување на првиот годишен Оперативен план за активни програми и мерки за вработување (ОП), продолжи во 2008 и 2009 година со донесување и реализација на ОП за тие две години. Со програмите и мерките од ОП за 2008 година беа опфатени вкупно 6.882 невработени лица, за што се потрошени 276 милиони денари, од кои 82 милиони денари се буџетски средства. Во јануари 2009 година, Владата на РМ го усвои ОП за 2009 година, којшто вклучи три нови програми со проширување на целните групи, вклучувајќи ги најранливите групи на пазарот на труд: млади до 27 години; лица што се долготрајно невработени; деца без родители; инвалидизирани лица; самохрани родители; самохрани родители со 3 или повеќе деца; млади самохрани родители до 27 - годишна возраст; брачни парови со 3 или повеќе деца и родители на деца

со посебни потреби; постари лица (од 55 до 64 години); невработени лица на кои работниот однос им престанал врз основа на стечај, ликвидација или технолошки вишок; жртви на семејно насилство и Роми.

Со првиот ребаланс на буџетот на РМ за 2009 година, за ОП беа одобрени дополнителни 150 милиони денари за воведување Програма за организирање јавни работи, како една од мерките на Владата на РМ за „амортизирање“ на ефектите од економската криза. Мерката почна да се применува од јули 2009 година, при што месечно беа ангажирани околу 4.800 лица за извршување јавни работи.

Дел од активните програми и мерки за вработување што се финансирани со средства од буџетот на РМ е и Проектот за самовработување со кредитирање. Преку тој проект во 2008 година својот неформален бизнис го легализирале или почнале нов бизнис 1.984 невработени лица, за што се потрошени 386 милиони денари. Тој проект продолжи да се реализира и во 2009 година, со предвидени 2.000 нови вработувања.

На 30.01.2009 година Владата на РМ го донесе Националниот акционен план за вработување 2009-2010 година (НАПВ), во кој се содржани очекуваните цели и планираните активности што имаат позитивно влијание на вработувањето како што се: создавање на поконкурентна бизнис средина и поттикнување на приватната иницијатива, промовирање на подобра претприемничка клима и создавање поволна средина за мали и средни претпријатија, имплементација на политики за вработување, промовирање на пристап кон работа, активни и превентивни мерки на пазарот на трудот, подобрување на поврзувањето на потребите на пазарот на трудот.

Во периодот на известување се реализира (заврши во април 2009 година) третата фаза на проектот “Техничка помош за поддршка на политиката за вработување“ што е финансиран од ЕУ. Во рамките на тој проект беа реализирани обуки и други активности за зајакнување на капацитетот на администрацијата за ефективно планирање, имплементација, мониторинг и евалуација на политиките за вработување; беше изготвен „модел на услуги“ (прирачник), кој ги опишува поединечните услуги што службите за вработување при Агензијата за вработување треба да им ги нудат на клиентите-работодавачите и на лицата што бараат работа; беа реализирани обуки за изготвување локални акциони планови за вработување; се воведо ИСЦО88 - систем за класификација на занимања; се засили соработката помеѓу владините институции и организациите на социјалните партнери (синдикатите и организациите на работодавачи) преку билатерални состаноци и учество на заеднички обуки и преку активна вклученост на социјалните партнери во изработка на НАПВ 2009-2010; беше разработена и имплементирана Стратегија за подигање на свеста за новите мерки на политиката на вработување.

Со измените и дополнувањата на Законот за работните односи од декември 2008 година се воспостави институционална и процедурална рамка за решавање прекршоци во полето на работните односи. Согласно новото законско решение, во првата половина од 2009 година беа формирани и почнаа да работат Прекршочна комисија и Комисија за посредување за прекршоци на полето на работните односи, а се формираа и почнаа со работа Прекршочна комисија и Комисијата за посредување за прекршоци на полето на безбедноста и здравјето при работа во функција на имплементација на одредбите од Законот за безбедност и здравје

при работа донесен во 2007 година.

Во 2009 година, во согласност со одредбите од Законот за безбедност и здравје при работа од 2007 година, со задоцнување се основа и почна да работи Советот за безбедност и здравје при работа, како владино советодавно експертско тело за прашања од областа на безбедноста и здравјето при работа. Во согласност со тој закон, а заради усогласување со европските директиви, во периодот на известување беа донесени 6 подзаконски акти.

Во согласност со одредбите од Законот за мирно решавање на работните спорови, во 2009 година беше формиран Совет за мирно решавање на спорови како стручен орган кој врши работи што се однесуваат на мирно решавање на колективните и индивидуалните работни спорови, избор и стручно усовршување на помирувачи и арбитри итн.

Измените на Законот за вработување на инвалидни лица од август 2009 година беа извршени со цел поголема заштита на правата од работен однос на инвалидните лица што се вработени во заштитните друштва, засилување на контролните механизми при надзорот на наменското трошење на средствата од Посебниот фонд за подобрување на условите за вработување и работење на инвалидните лица и зголемување на износот на глоба во случај на непочитување на соодветните законски одредби.

Посебно актуелна новина во законската регулатива во набљудуваниот период беше дополнувањето на Законот за работните односи што се изврши во септември 2009 година, со одредби за “Психичко вознемирување на работно место (мобинг)“. Со тие одредби се забранува секаков вид психичко вознемирување на работно место и се предвидува заштита на положбата и на условите на работното место за лицето што повело постапка за правна заштита од психичко вознемирување на работното место, како и за лицето што сведочи во текот на таквата постапка.

Во насока на унапредување на социјалниот дијалог, во март 2009 година беше постигнат договор за формирање Заеднички консултативен комитет за РМ со Европскиот економски и социјален совет, помеѓу Сојузот на синдикатите на Македонија, Конфедерацијата на слободни синдикати, Конфедерацијата на синдикални организации на Македонија, МОСТ и Македонски центар за меѓународна соработка. По консултации со социјалните партнери, подготвени се предлози за измени на Законот за работните односи со кои ќе се решава прашањето на репрезентативноста на синдикатите и здруженијата на работодавачите, преку утврдување објективни критериуми за репрезентативност и постапка за нејзино определување.

7.1.2. Пензиско и инвалидско осигурување

Периодот на известување е обележан со бројни активности на планот на реализирање на реформите во пензискиот систем преку воведување и унапредување на капитално-финансирано пензиско осигурување.

Така, во април 2009 година беа извршени измени и дополнувања на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, со кои се зголеми обемот на средства што пензиските фондови можат да го инвестираат во странст-

во од 20 на 30 отсто; се зголеми можноста за инвестирање на средствата во акции, документи за удели и во други хартии од вредност што се издадени од странски компании и банки; се овозможи диверзификација на средствата при нивното инвестирање и поголем избор на компании при инвестирањето на средствата на задолжителните пензиски фондови од страна на друштвата; улогата на чувар на имот се пренесе кај деловните банки итн.

Во тој период се продолжи со активностите за воспоставување на Третиот столб од пензискиот систем. Заради промоција на доброволно капитално финансирано пензиско осигурување-Трет столб и едукација на јавноста за пензиските реформи, во периодот на известување беа реализирани повеќе едукативни и информативни активности. Во тој период започнаа да работат првите два доброволно пензиско осигурителни фондови: во мај 2009 година беше издадена првата дозвола, а во август 2009 година беше издадена втората дозвола за вршење на дејност за управување со доброволни пензиски фондови и условно одобрение за управување со доброволен пензиски фонд.

Со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување (пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност), кој што беше донесен во октомври 2008 година, се определија стапки на социјални придонеси со тренд на намалување во 2009, 2010 и 2011 година и се поставија основите за интегрирана наплата на трите придонеси од задолжително социјално осигурување, така што од јануари 2009 започна собирање на социјалните придонеси од страна на Управата за јавни приходи. Значајна новина во 2009 година претставува намалувањето на стапката на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување од 21,2% на 19%.

Со дополнување на Законот за пензиско и инвалидско осигурување, во ноември 2008 година се уреди издвојувањето на средства за Солидарен фонд кој се кумулира од надоместокот што го плаќаат корисниците на пензии, а исплатата на посмртната помош да ја сервисира Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на РМ, со целосно учество на здруженијата на пензионери во располагањето и управувањето со средствата како носители на Солидарниот фонд со цел да се обезбеди негово соодветно и ефикасно сервисирање и да се обезбеди еднаков третман на пензионерите.

Со измените и дополнувањата на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, кои се применуваат од 1 јануари 2009 година, извршено е негово усогласување со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, со што се укина можноста корисник на пензија повторно да заснова работен однос и истовремено да користи и дел од пензијата, а за тоа да му се плаќа придонес за пензиско и инвалидско осигурување на повисока основица од останатите вработени.

7.1.3. Социјална заштита и социјална инклузија

Една од најзначајните промени во законската регулатива во областа на социјалната заштита е донесувањето на новиот реформиран Закон за социјална заштита во јуни 2009 година. Предвидува нови законски решенија за унапредување на политиката на социјална заштита. Со новиот Закон за социјална заштита за првпат се воведува законско решение за премин од пасивно користење на социјална помош кон активирање на корисниците на социјална помош преку нивно работно

ангажирање за извршување на јавни работи, извршување на сезонски работи и други повремени работи. Притоа, правото на социјална помош не им престанува или им мирува во зависност од времетраењето на работното ангажирање. Во рамките на реформските активности во областа на социјална заштита во периодот на известувањето продолжи реализацијата на Проектот за имплементација на социјалната заштита-СПИЛ, кој е финансиран со средства од заем од Светска банка и со соодветно учество на буџетот на РМ. Во рамките на тој проект беа преземени активности за воспоставување на интегриран информациски систем за администрирање на социјалните бенефиции и на финансиското работење во центрите за социјална работа (ЦСР) и во Министерството за труд и социјална политика (МТСП), за која цел е набавена потребната хардверска опрема за ЦСР, а во претстојниот период останува да се заврши изготвувањето на софтверската апликација.

Една од поактуелните новини во областа на социјалната заштита во делот на паричните давања е Проектот за условени парични трансфери. За реализација на тој проект, во септември 2009 година Владата на РМ ја донесе Програмата за условен паричен надоместок за социјална заштита, со која што ќе се обезбедат парични надоместоци за ученици што се запишале и кои посетуваат средно образование. Програмата има за цел да го зголеми бројот на лица што ќе се запишат и редовно ќе посетуваат средно образование. Надоместокот е наменет за ученици од домаќинства што се корисници на право на социјална парична помош или тоа право времено им мирува поради ангажирање за извршување на јавни работи. Средствата за реализација на тој проект се обезбедени преку заем од Светска банка во износ од 25 милиони УСД за периодот септември 2009 до март 2014 година.

Во согласност со приоритетните цели утврдени во Националната стратегија за деинституционализирање на системот на социјална заштита за 2008/2018 година, во периодот на известување се спроведуваше процесот на деинституционализација со цел да се овозможи побрза интеграција и ресоцијализација на лицата со ментална попреченост. Беа згрижени 22 лица со умерена и тешка попреченост во менталниот развој во 6 станбени единици во Кисела вода, Лисиче, Неготино и Демир Капија. Во тој период беше отворен и мал групен дом за деца без родители и родителска грижа во Берово, а се зголеми и бројот на дневни центри за во-нинституционална социјална заштита. Покрај тоа, државата продолжи со реализација и проширување на Проектот „Народни кујни“ за обезбедување топол оброк на лицата на кој тој им е потребен. За таа цел, во анализираниот период беа отворени уште 4 „народни кујни“ и тоа во општина Центар, Чашка, Дебар и Злетово, со што вкупната бројка на опфатени корисници на топол оброк во вкупно 35 отворени „Народни кујни“, изнесува 3.479 корисници.

Во периодот на известување поважни активности во делот на социјална инклузија беа следните: Донесен е Акционен план за превенција и справување со сексуална злоупотреба на деца и педофилија 2009-2012 година и беше конституирано Национално координативно тело за следење на имплементацијата на тој план; конституирано е Национално координативно тело за следење на имплементацијата на Националната стратегија за заштита од семејно насилство 2008-2011 година; беше спроведена е мултисекторска обука за работа со жртви на семејно насилство за 20 стручни работници од разни области (социјала, здравство, полиција, граѓански организации) за координирано постапување во конкретни случаи на

семејно насилство; Донесен е Акционен план за реализација на проекти за изградба на пристапни рампи за лицата со инвалидност во јавни објекти. Со цел обезбедување еднакви можности, беа реализирани следните поважни програми/проекти: Програма за „родово сензитивно буџетирање“, Програма „Поддршка на комисиите за еднакви можности на жените и мажите во единиците на локалната самоуправа“; Проект „Обука на правници и персонал на народниот правобранител за Конвенцијата на ОН за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената и факултативниот протокол“ и Проект „Изработка на анализа на релевантни законски прописи и граѓански дневници за надминување на нееднаквиот третман и пристап на Ромите, посебно на жените - Ромки до државните институции“.

Во периодот на известувањето се реализираа и активности, мерки и политики што се поврзани со Национална стратегија за демографски развој, којашто има за цел забавување на стапката на намалување на населението и создавање услови за одржлив демографски развој, намалување на регионалните демографски диспаритети, поддршка на семејството и семејните вредности и зголемување на квалитетот на живот на населението.

Во делот на социјалната заштита стратегијата предвидува спроведување на повеќе активности, мерки и политики. Од нив, во периодот на известувањето како појзначайни можат да се извојат мерките што се операционализираа со измените и дополнувањата на Законот за детска заштита кој што почна да се применува од 1 јануари 2009 година, а кои се однесуваат на подобрување на системот за финансиска помош преку еднократен надоместок за новороденче со елиминирање на материјалниот цензус за остварување на правото и воведување на ново право за детска заштита-родителски додаток за дете (второ, трето и четврто дете) и обезбедување минимална пензија за жени што родиле и одгледале 4 или повеќе деца, во случај ако не остваруваат право на пензија.

7.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведно во анализираниот период

Споредувањето на планираните и остварените активности во анализираниот период укажува дека во набљудуваниот период не биле реализирани следните планирани активности:

- Имплементирање на Програмата за хармонизација на трудовото законодавство со законодавството на ЕУ;
- Донесување на Закон за инспекција на трудот со цел тој да се усогласи со Законот за прекршоци, со стандардите на Меѓународната организација на трудот и со Конвенциите на Европската Унија;
- Изготвување на софтверска апликација за социјалните надоместоци (изготвувањето е во тек);
- Скратување на роковите во постапката за посвојување на дете и нов модел на избор на најсоодветен посвоител-избор на посвоител по електронски пат;
- Донесување на Закон за социјално домување (во тек е подготовка на законот);
- Донесување на Национална програма за развој на социјалната заштита и Националната стратегија за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост во РМ (во тек е нивна подготовка);

- Донесување на мулти-дисциплинарни протоколи за постапување со деца на улица (во тек е нивна подготовка);
- Измени на Законот за вработување и работа на странци со кои ќе се изврши намалување на потребната документација за добивање на лична работна дозвола за самовработување на странци, како и постапки за донесување на нов “Правилник за постапката за регистрација и завршување на работата која ја вршат странци“ и “Правилник за постапките за издавање на работни дозволи и формата и содржината на посебните видови на работни дозволи“;
- Донесување на Закон за антидискриминација (законот е во собраниска процедура);
- Ратификување на Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба;
- Спроведување на реформи во согласност со меѓународни инструменти, како што е Конвенцијата на ОН за правата на децата.

7.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите

Недоволниот административен капацитет и ограниченоста на финансиските ресурси, се уште, остануваат главни ризици кои ја попречуваат или ја одложуваат имплементацијата на активностите и политиките од областа на социјалната заштита или влијаат врз квалитетот на нивната имплементација. Секако, актуелната економска криза е значаен ризик за имплементација на поголем дел од предвидените активности.

7.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето

7.4.1. Пазар на труд, политики за вработување и социјален дијалог

Забележливо е дека во периодот на известување Владата на РМ остварила бројни активности и мерки и остварила значаен напредок во унапредувањето на политиките за пазарот на труд и работните односи, вработувањето и социјалниот дијалог кои, произлегуваат од нејзината Програма за работа. Фактичките состојби покажуваат подобрување на резултатите во оваа област, но и дека тие не се во целост остварени согласно предвидувањата.

Политиката на државата за намалување на социјалните придонеси во периодот 2009-2011 година е една од позначајните политики што одат во прилог на подобрување на состојбата на пазарот на труд. Ако разликата од намалувањето на придонесите му припадне на работодавачот, тоа ќе има ефект врз намалување на цената на трудот, што ќе резултира со намалување на невработеноста и премин на работниците од неформалниот во формалниот сектор. Ако, пак, работодавачот се определи разликата од намалувањето да му припадне на работникот (што, во практиката многу ретко се случува) намалувањето на придонесите ќе влијае врз подобрување на стандардот на работниците.

Најсериозен проблем со кој Владата на РМ се соочуваше во анализираниот период е високата стапка на невработеност. И покрај нејзините програмски определби за значително зголемување на поддршката за реализација на активните политики и мерки за вработување, бројките покажуваат дека Владата на РМ, сеуште, не ус-

пева да се соочи со високата стапка на невработеност, која се движи околу 32 проценти од работоспособното население. Таквата состојба покажува дека обемот на активните мерки и програми што биле имплементирани во изминатиот период во смисла на континуирано зголемување на бројот на корисници на мерките и програмите, како и на зголемените финансиските средства на годишно ниво, имале мало влијание за подобрување на состојбата со невработеноста. Кон таквата состојба неминовно придонесува и актуелната криза, затоа што во услови на рецесија не е реално да се очекува зголемување на вработеноста во економијата.

7.4.2. Пензиско и инвалидско осигурување

Во анализираниот период беа спроведени бројни активности во насока на заокружување на реформите во пензискиот систем во делот на воведување доброволно капитално финансирано пензиско осигурување. Позитивните ефекти од реформата ќе влијаат како на поединецот, така и на државата. Новиот систем ќе придонесе за зголемување на приходите на граѓаните од една страна, и за обезбедување долгорочна солвентност на пензискиот систем, намалување на јавната потрошувачка во делот на пензискиот систем, развој на финансискиот пазар и зајакнување на капацитетот на инвестирањето, од друга страна, што се заедно ќе резултира во раст на економијата.

Сепак, во овој период е многу рано да се очекуваат позитивните резултати од спроведувањето на пензиските реформи. Доцнењето во спроведувањето на тие реформи придонесува дополнително да се помести периодот кога резултатите од овие реформи ќе бидат видливи.

7.4.3. Социјална заштита и социјална инклузија

Во областа на социјална заштита и социјална инклузија во периодот на известување Владата на РМ реализираше голем дел од активностите што се предвидени во нејзината Програма. Меѓутоа, голем дел од тие активности се однесуваат на донесување стратешки документи (стратегии, акциони планови, програми) и промена или донесување на нови законски решенија во соодветната област, додека оперативните активности што се предвидени со стратешките документи и политики не го постигнаа планираниот интензитет, а се доцни и со донесување на одредени законски решенија, подзаконски акти и стратешки документи.

Процесот на деинституционализација се одвива со забавено темпо, а во делот на социјалната инклузија се работи на донесување на бројни стратешки документи, но и на конкретни активности за нивна реализација.

Проблемот со капацитетот на администрацијата и ограниченоста на финансиските ресурси, како и недоволната координација помеѓу институциите покажуваат дека тие и натаму ќе бидат главни предизвици за Владата на РМ.

Состојбата во делот на социјалната заштита и социјалната инклузија покажува дека, иако Владата на РМ има преземено бројни активности на тој план, се уште остануваат бројни предизвици и проблеми што треба да се решаваат во претстојниот период. Јавните работи треба да се поврзат со здобивање на одредени вештини кои социјалните корисници ќе ги направат поатрактивни на пазарот на труд. Потребно е поголемо вклучување на приватниот сектор во програмите за

работно ангажирање на социјалните работници. Потребно е, исто така, поголемо вклучување на стручните работници од центрите за социјална работа и на сите други заинтересирани страни во целиот процес на креирање политики и во евалуацијата на резултатите. Се наметнува потребата за софтверско поврзување меѓу тие центри за размена на податоците за социјална заштита, вработување, социјално осигурување и за меѓуресорско поврзување на соодветните министерства заради поефикасно спроведување на социјалната политика. Најпосле, потребно е обезбедување на соодветно ниво и обем на капацитет на администрацијата за решавање на насобраните проблеми во оваа област.