ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН РЕВИЗОРСКИ ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ НА ТЕМА
„СТАРЕЕЊЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО“

02 2025 00 07

Скопје, март 2026 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
Список на кратенки	
Поимник	
РЕЗИМЕ	1
1. ВОВЕД	8
1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата	8
1.2. Предмет на ревизија	10
1.3. Законска регулатива	11
1.4. Институционална рамка	12
1.5. Финансирање на дејноста	14
2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА	15
2.1. Цели на ревизијата	14
2.2. Ревизорски прашања	15
2.3. Опфат на ревизијата	15
2.4. Критериуми за ревизија	16
2.5. Методологија на ревизијата	16
3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ	
3.1. Пензиски систем во земјата	17
3.2. Демографски и економски движења во Република Северна Македонија	44
3.3. Подготвеност на пензискиот систем за стареење на населението	57
3.4. Владини планови, политики и правна рамка за грижа за стари лица	64
3.5. Воспоставени државни мерки, права и услуги за грижа за стари лица	78
4. ЗАКЛУЧОК	108
5. ПРЕПОРАКИ	110
ПРИЛОЗИ	

Прилог 1 - Критериуми и индикатори за оценка
Прилог 2 - Приватни пензиски друштва од втор и трет столб на пензискиот систем
Прилог 3 - Видови права од пензиско и од инвалидско осигурување и услови за нивно користење
Прилог 4 - Утврдување на пензиска основица по 01.01.2003 година
Прилог 5 - Извршено усогласување на пензиите 2007-2024
Прилог 6 - Максимални инвестициски ограничувања по законски одобрени финансиски инструменти

Прилог 7 - Средства за Програмата за остварување на социјалната заштита за годините во периодот од 2019 до 2025
Прилог 8 - Фотодокументација од домови за стари лица
Прилог 9 - Анализа на исполнетоста на законските одредби од Законот за социјална заштита

Фотографија на насловна Сител ТВ

Список на кратенки

АВРСМ	Агенција за вработување на Република Северна Македонија
БДП	Бруто домашен производ
ДДВ	Данок на додадена вредност
ДСЛ	Домови за стари лица
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДЗС	Државен завод за статистика
МСПДМ	Министерството за социјална политика, демографија и млади
МАПАС	Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување
PAYG	„Pay as you go" систем - придонесите уплатени од тековните осигуреници веднаш се трошат за плаќање на пензиите на тековните пензионери
ЦСР	Центри за социјална заштита
ЕУ	Европска унија
ЗСД	Завод за социјални дејности
ЗСЗ	Закон за социјалната заштита
ЕЛС	Единици за локална самоуправа
КБ	Комерцијална банка
УЈП	Управа за јавни приходи
Фонд	Фонд за пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија
ОЕЦД	OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. Организација за економска соработка и развој
НРС	Национална развојна стратегија 2024-2044 година

Поимник

Диверзификација	начин за намалување на инвестицискиот ризик преку инвестирање во различни видови хартии од вредност и во различни издавачи на овие хартии од вредност.
Пензиско друштво [1]	акционерско друштво основано од финансиски институции со голем капитал и искуство, чија единствена дејност е управување со средствата од пензиските фондови. Постојат три вида друштва за управување со: • задолжителни пензиски фондови; • со доброволни пензиски фондови; • со задолжителни и доброволни пензиски фондови.
Задолжителен пензиски фонд	отворен инвестиционен фонд основан и управуван од страна на друштво за управување со задолжителни пензиски фондови и друштво за управување со задолжителни и доброволни пензиски фондови.
Член на задолжителен пензиски фонд	физичко лице кое склучило договор за членство во задолжителен пензиски фонд или во чие име е отворена сметка во задолжителен пензиски фонд во случаите утврдени во овој закон и неговото членство трае се до остварувањето право на пензија
Стапка на фертилитет	просечен број на деца родени од една жена во текот на нејзиниот живот.
Миграции	промена на вообичаеното место на живеење (резиденција) на лице, односно преселба од едно место во друго. Може да бидат: • внатрешни (во рамките на една држава) • меѓународни (преку граница) Обично се сметаат за миграции ако траат најмалку 12 месеци (според стандардите на ОН и Евростат).
Резидентно население	вкупен број на лица кои живеат во одредена територија (држава, општина и сл.) повеќе од 12 месеци или имаат намера да живеат таму подолго од 12 месеци, без оглед на државјанството.
Палијативна нега	помош на лица со неизлечлива болест да го имаат најдобриот можен квалитет на живот.
Управен договор	договор кој јавниот орган го склучува со странката заради вршење на јавни овластувања од надлежност на јавниот орган, кога тоа е утврдено со посебен закон.

[1] Приказ на пензиските друштва од задолжителните и незадолжителните пензиски фондови и нивните управители е даден во **Прилог 2**

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број:
Дата:

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема: „Стареење на населението“ со цел да дадеме одговор на прашањето: „**Какви мерки и активности преземаат надлежните институции во Република Северна Македонија околу грижата за старите лица на возраст над 65 години и одржливоста на пензиските фондови во земјата, а поврзано со забрзаното стареење на населението во земјата?**“ .

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2025 година.

Ревизијата е спроведена како дел од меѓународната ревизија на успешност координирана од Врховната ревизорска институција на Израел, со учество на Државниот завод за ревизија на Република Северна Македонија и Врховните ревизорски институции на Република Албанија, Република Чешка, Република Литванија, Република Малта, Република Парагвај, Република Полска, Република Португалија и Република Словачка.

Со ревизија на успешност опфативме период од 2014 до 2024 година, при што беше опфатен период пред и период по завршување на ревизијата, до денот на изготвување на овој извештај.

За да одговориме на главното ревизорско прашање, ги определивме следните специфични прашања:

- Каква е моменталната состојба на пензискиот систем во земјата?
- Дали демографските и економските тенденции во Република Северна Македонија одат во насока на подобрување на финансиската состојба на пензискиот систем?
- Каква е подготвеноста на пензискиот систем во врска со стареење на населението?
- Дали правната рамка и националните стратегии и програми поврзани со предизвиците кои произлегуваат од стареењето на населението, овозможуваат ефикасно постапување на надлежните институции и дали истите содржат податоци за финансиските средства и мерливи индикатори за проширување на капацитетите и

- Дали постои интегрирана и координирана државна политика за грижа за стари лица.

Со спроведената ревизија и применетата ревизорска методологија, прибраните ревизорски докази, стекнавме разумно уверување дека иако надлежните институции имаат преземено мерки и активности, не е обезбедена целосна и соодветна грижа за старите лица над 65 години и за управувањето и одржливоста на пензискиот систем во услови на забрзано стареење на населението.

Преземените мерки и активности од надлежните институции не се доволни за одржливост на среден и долг рок, односно не се преземени потребните системски мерки за намалување на брзото демографско стареење на населението и зголемените притисоци врз јавните финансии. Иако пензискиот систем димензиониран во три столба обезбедува редовна исплата на пензии, неговата фактичка одржливост е нарушена поради неповолните демографски трендови, ниската стапка на придонеси, како и зголемувањата на пензиите кои не се засновани на раст на платите, вработеноста и придонесите. Долгорочниот дефицит во првиот столб се покрива со се поголеми трансфери од централниот буџет кои во 2024 година достигна историски највисоки 690 милиони евра со очекувања за пораст од над 800 милиони евра за 2025 година. Инвестициските портфолија на задолжителните пензиски фондови се концентрирани во домашни државни обврзници што го ограничува приносот на пласираните средства поради ефектот на инфлацијата.

И покрај усвојувањето на повеќе стратешки документи, нивната имплементација не е на задоволително ниво. По истекот на Националната стратегија за стари лица во 2020 година, државата нема донесено сеопфатен стратешки документ исклучиво посветен на старата популација. Услугите за старите лица се ограничени, услугата помош во домот е достапна за помалку од 1 % од лицата над 65 години, а воопшто не е воспоставена во 31 општина. Доминантен дел од грижата и натаму припаѓа на неформалниот сектор и на семејствата.

Демографските проекции за нашата држава се негативни односно учеството на лицата над 65 години ќе се искачи на над 34 % до 2055 година, бројот на лица над 80 години ќе се зголеми повеќе од шест пати во однос на состојбата во 2024 година, додека работоспособното население ќе се намали за речиси половина милион лица, што дополнително ќе ги засили притисоците врз јавните финансии.

Иако пензиите се исплаќаат навремено, тоа се постигнува по цена на големи и растечки буџетски трансфери и со одложување на потребните структурни реформи.

Како резултат на наведеното потребен е сеопфатен, меѓуресорски ангажман со јасни рокови, финансирање и разграничување на должностите за постапување.

Без навремени и координирани структурни реформи, постои висок ризик системот за пензиска и социјална заштита да не може соодветно да одговори на забрзаното стареење на населението.

Ревизорските активности беа насочени кон утврдени ризици во следните области, при што се констатирани следните состојби:

Пензиски систем во земјата

Пензискиот систем во Република Северна Македонија е воспоставен како тристолбен систем, составен од тековно финансирано пензиско осигурување засновано на принципот на генерациска солидарност (прв столб), задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (втор столб) и доброволно капитално финансирано пензиско осигурување (трет столб).

Неповолниот соодност помеѓу осигурениците и пензионерите, високата стапка на невработеност како и продолжувањето на должината на просечното времетраење на добивање на пензија, имаат значајно влијание врз намалување на висината на приходите и одржливоста на задолжителниот пензиски столб. Структурата на правата од пензиско и инвалидско осигурување (видови пензија), во комбинација со пониската ефективна возраст на пензионирање и високиот удел на корисници на најнизок износ на пензија, создава зголемен притисок врз расходната страна на пензискиот систем и ја ограничува неговата долгорочна одржливост.

Усогласувањето и зголемувањето на пензиите придонесуваат за зачувување на нивната реална вредност, но во услови кога истите не се проследени со соодветен раст на приходите од придонеси, создаваат дополнителен притисок врз финансиската одржливост на првиот пензиски столб.

Во Република Северна Македонија во употреба е Швајцарскиот модел на усогласување на пензиите. Како резултат на користењето на овој модел за усогласувањата на пензиите кај висината на просечната пензија во земјата забележителен е континуиран тренд на зголемување за анализираниот период од 2015 до јули 2025 година. Првиот пензиски столб континуирано остварува негативно финансиско салдо, при што расходите за исплата на пензии ги надминуваат приходите од придонеси, а разликата се покрива со трансфери од Централниот буџет. Во периодот од 2014 до 2024 година учеството на средствата од Централниот буџет во вкупните приходи на Фондот се движи од 32,6% до 43,6%, што укажува на структурна и долгорочна зависност на пензискиот систем од буџетско финансирање. Во 2024 година трансферите од Централниот буџет изнесуваат 42.474 милиони денари (690 милиони евра), што претставува историски највисок износ на буџетска интервенција за навремена исплата на пензиите и значаен фискален ризик за државниот буџет. Во текот на 2024 и 2025 година висината на пензиите се зголемија линеарно неколку пати (2.500 во септември 2024 година, 2.500 денари во март 2025 и околу 1,000 денари во септември 2025 година) што не е проследено со еквивалентно зголемување на платите на осигурениците и зголемување на бројот на осигуреници кои плаќаат придонеси. Реални се очекувањата дека до крајот на 2025 година учеството на приходите од централниот буџет во вкупните приходи, дополнително ќе се зголеми на проектиран износ од околу 800 милиони евра. И покрај законската обврска за диверзификација и остварување највисок принос во корист на членовите, портфолијата на задолжителните пензиски друштва се високо концентрирани во државни обврзници. Ваквата структура обезбедува стабилност, но ја ограничува заштитата од инфлација и потенцијалот за повисок реален принос.

Демографски и економски движења во Република Северна Македонија

Демографските трендови, миграциите, тековните состојби на пазарот на труд и во економијата, како и промените во стапките на придонес за пензиско осигурување се доминантни фактори кои имаат влијание врз одржливоста на пензискиот систем. Намалувањето на популацијата, предизвикано од нискиот наталитет и емиграцијата на младите, создава притисок врз работоспособното население и ги оптоварува економските ресурси. Во исто време, зголеменото учество на постарите лица во вкупното население ја зголемува потребата од здравствени услуги, социјална заштита и нега на старите лица над 65 годишна возраст и нивен достоинствен живот на оваа возраст. Оваа состојба бара реформи во пензискиот систем и зголемување на капацитетите во здравството и социјалните услуги за да се обезбеди одржливост и квалитетна грижа за старите лица.

Во последните неколку декади нашата земја и останатите земји претрпуваат големи измени во старосната структура на населението. Учеството на старото население во вкупното население континуирано расте поради намалените стапки на репродукција и намалениот број на новородени деца. Оваа состојба доведува до појава на забрзано стареење на населението кој е генерално поизразен во развиените земји отколку во земјите во развој. Анализите покажуваат континуиран тренд на зголемување на просечната старост на населението и во периодот од 2000 до 2024 година се движи од 32,3 години до 41,8 години. Во споредба со европските земји нашата земја има пониска просечна старост во однос на просекот на европската унија од 44,7 години. Учеството на старосната група над 65 години во вкупното население во земјата се зголемува и ова е единствената старосна група која бележи пораст додека помладите старосни групи се во опаѓање и во апсолутни бројки и процентуално. Анализите покажуваат дека демографските движења во нашата земја се неповолни, меѓутоа споредбата со европските земји не е изолиран случај, односно демографското стареење се случува во повеќето земји од Европа. Утврдивме дека во 2024 година од земјата заминале 13% од сите живородени деца кои требало, но не биле запишани во прво одделение, односно за само 6 години бројот на деца е намален за 2.774 деца. Кај матурантите оваа разлика е значително повисока односно од 22.585 живородени деца во средно образование во земјата имаат матурирано 14.771 ученици што е намалување од 34,6%. Иако големо внимание му се посветува на падот на наталитетот, сепак од анализите произлегува дека главната причина за демографскиот пад се миграциските движења и отселувањето на населението. Особено загрижува состојбата што дел од лицата кои заминуваат не заминуваат поради недостиг на можности за вработување, туку поради подобрите услови за живот во странство. Работната сила во земјата во апсолутни бројки за овој период е во постојан пад и бележи опаѓање за 4,4% додека обратна е состојбата кај неактивното население кое е во континуиран пораст. Со оглед на падот на живородени деца во земјата произлегува дека растот на неактивното население произлегува од порастот на бројот на пензионери во земјата. Без да се променат сегашната утврдена стапка на придонес и години на пензионирање учеството на средства од буџетот во сервисирање на обврските на првиот пензиски столб ќе се зголемува и во апсолутни бројки и како % на учество во БДП, достигнувајќи високи негативни 7,4% од БДП во 2057 година.

Подготвеност на пензискиот систем за стареење на населението

Република Северна Македонија се наоѓа во еден од најбрзите и најинтензивни процеси на демографско стареење во Европа. Според проекциите на ДЗС, уделот на лицата над 65 години ќе се искачи од 19,1 % во 2025 година на 32,6 % во 2050 и на 34,2 % во 2055 година. Бројот на лица над 80 години ќе се зголеми од околу 22.000 во 2024 на над 144.000 во 2055 година. Во истиот период работоспособното население (од 15 до 64 години) ќе се намали за речиси 470.000 лица. Оваа демографска трансформација претставува закана за одржливоста на пензискиот и здравствениот систем.
Проекцијата на Светска банка дава сценарио во кое истовремено се врши промена на сите три параметри односно постепено зголемување на староста за пензионирање на 67 години за мажи и жени, зголемување на стапката на придонеси за пензиско осигурување на 21% и напуштање на Швајцарскиот модел на усогласување на пензиите односно нивно зголемување единствено за промената на индекс на цените на мало. Во наредниот период, без да се преземат мерки и реформа во пензискиот систем, особено првиот столб ќе ја задржи моменталната траекторија на растечка висина на средства кои ќе биде потребно да се трансферираат од Централниот буџет на земјата за сервисирање на обврските кон тековните пензионери. Постојат повеќе можности за постепено и внимателно постапување во насока на спроведување на реформи кои во иднина би ја подобриле самоодржливоста на пензискиот систем во земјата.

Владини планови, политики и правна рамка за грижа за стари лица

И покрај фактот што во последните петнаесет години се донесени повеќе стратешки и програмски документи истите не се соодветно спроведени на задоволително ниво. Сите документи имаат идентични системски слабости: преобемни, многубројни и општи цели, непрецизно дефинирани рокови, целосно отсутни проценки на потребните финансиски средства и извори на финансирање. Утврдените координативни тела за координирање на активностите на разни институции кои имаат надлежност да постапуваат согласно овие планови се замислени на начин кој не обезбедува нивно ефикасно функционирање а не е обезбеден ниту се спроведува ефикасен мониторинг на постигнатото. Извештаите за реализација на стратегиите во најголем дел не се изработени. Самите стратегии се однесуваат на планови кои опфаќаат широки области од кои стареењето на населението е само еден сегмент од истите што дополнително го усложнува спроведувањето на истите.
По истекот на Националната стратегија за стари лица во 2020 година, државата веќе седум години нема активен стратешки документ кој исклучиво и сеопфатно ги третира специфичните потреби на лицата над 65 години.
Во октомври 2024 година е донесена Национална развојна стратегија 2024–2044, година која за прв пат демографското стареење го третира како егзистенцијално прашање и содржи подобро структурирани цели, рокови, индикатори и проценки на трошоци. Сепак, искуството од сите претходни стратегии покажува дека е потребно суштинско зајакнување на институционалните капацитети за координација, мониторинг и одговорност и континуирана посветеност за целосна и квалитетна реализација на поставените цели.

Воспоставени државни мерки, права и услуги за грижа за стари лица

Буџетот за социјална заштита во периодот од 2019 до 2025 година е зголемен за 68,8 %, но растот е речиси исклучиво насочен кон паричните права за социјална заштита. Доминантна ставка е надоместокот за помош и нега од друго лице, кој во 2024 година е исплатена на над 33.600 лица над 65 години односно 60,2 % од вкупниот број корисници на ова право. Ова право во пракса функционира како замена за формалниот систем на долготрајна нега и главно се троши за плаќање негуватели од членовите на семејството. Социјалната пензија за стари лица кои се без приходи (воведена 2019 година) во 2024 година опфатила 13.230 корисници за кои се исплаќа околу 21,3 милиони евра, но износот е двојно помал од минималната пензија и обезбедува помош но не и целосна заштита од сиромаштија.

Формалните социјални услуги за грижа за стари лица во заедницата се делумно воспоставени и во периодот на извршување на ревизија нецелосно ги задоволуваат потребите. Услугата помош и нега во домот располага со 969 регистрирани негуватели и може да опслужи околу 3.000 корисници, односно помалку од 1 % од 315.000 лица над 65 години. Услугата не е достапна во 31 општина, односно за 77.439 стари лица (24,5 %) таа воопшто не е воспоставена. Утврдивме дека функционираат мал број на дневните центри за стари лица со капацитет од околу 200 лица и истите во пракса најчесто функционираат само како клубови за социјализирање. Капацитетот на домовите за стари лица изнесува 2.378 кревети или 7 кревети на 1.000 жители над 65 години, што е меѓу најниските стапки во Европа и двојно помалку од проценетата оптимална потреба од 15 кревети на 1.000 жители. Постојат листи на чекање за место во домовите и за услугата за грижа на стари лица, како и нерамномерна географска распределеност на домовите кои во најголем дела се концентрирани во Скопскиот регион.

Според индикаторите за сериозни ограничувања во секојдневното функционирање во 2024 година околу 63.000 лица над 65 години имаат потреба од долготрајна нега и поддршка. До 2050 година овој број ќе порасне до 108.000 лица, односно за речиси 70 %. Со оглед на тоа што постоечкиот капацитет на системот за формална грижа за стари лица е лимитиран, без негово зголемување нема да биде можно да се одговорни за зголемената потреба за грижа која е проектирана за наредниот период и товарот за истото ќе падне врз семејствата и неформалниот сектор. МСПДМ нема функционална аналитичка и статистичка служба и не врши анализи на информациите кои по разна основа се собираат во министерството кои се од особено значење за потребите на старите лица. Не се извршени долгорочни фискални проценки ниту се изработени планови во врска со зголемување на капацитетите, видот на услугите како и човечките ресурси.

Република Северна Македонија во моментов нема доволно ефикасен, координиран, финансиски одржлив заснован систем за одговор на демографското стареење и грижата за лицата над 65 години. Без итни и длабоки системски реформи во планирањето, финансирањето, развојот на услуги во заедницата и зајакнувањето на институционалните капацитети, постои висок ризик дека актуелниот систем за грижа за стари лица нема да биде способен да се справи со зголемениот број лица што ќе доведе до продлабочување на социјалната исклученост на истите, а главниот товар ќе остане во рамките на семејствата.

Препораките дадени во овој извештај се однесуваат на активностите кои надлежните институции, треба да ги преземат со цел отстранување на причините од утврдените неправилности, утврдени состојби или потенцијални ризици прикажани во овој извештај во продолжение

Во текот на целиот процес на вршење на ревизијата, ревизорскиот тим имаше стручна и професионална комуникација со назначените лица за комуникација со ревизорскиот тим кај институциите вклучени во активностите кои беа предмет на ревизија.

Од страна на одговорните лица на надлежните институции до Државниот завод за ревизија не се доставени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

1. ВОВЕД

1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2025 година планирана и извршена е ревизија на успешност на тема: „Стареење на населението“.

Ревизијата е извршена како дел од меѓународната ревизија на успешност координирана од Врховната ревизорска институција на Израел, со учество на Државниот завод за ревизија на Република Северна Македонија и Врховните ревизорски институции на Република Албанија, Република Чешка, Република Литванија, Република Малта, Република Парагвај, Република Полска, Република Португалија и Република Словачка.

Во последните децении, демографските промени и стареењето на населението создаваат значителни предизвици за системите за социјална заштита низ целиот свет, вклучително и во Република Северна Македонија. Стареењето на населението, обележано со зголемен процент на лица над 65 и 80 години, бара адаптација на социјалните услуги на нивните потреби. Во овој контекст, системот на институционално сместување како и грижата за старите лица кои од различни причини не се во можност самите да ги извршуваат основните животни потреби зазема централно место во дебатата за социјална политика и планирање услуги.

Демографските фактори како стареењето на населението и миграциите, доведоа и до раст на трошоците за пензии како и зголемување на расходите за грижа за старите лица.

Нашата земја поминува низ процес на негативни демографски промени кои се проследени со континуирано намалување на родените деца и намалување на природниот прираст на населението односно намалување на бројот на населението во земјата поради поголемиот број на починати лица во однос на родени лица во последните 5 години. Резултатите од пописот на населението од 2021 година укажува на висока стапка на миграција односно зголемено селење на населението во странство што дополнително го зголемува проблемот на стареење на населението имајќи во предвид дека најмногу мигрираат млади лица, а резидентното население во земјата се намалува.

На ваквите промени земјите за пензиските системи преземаат активности на различни начини и тоа: промени во стапките на придонеси, промени во возраста на пензионирање, разни структурни промени и воведување на приватно-управувани пензиски фондови, односно повеќестолбен пензиски систем се со цел да одговорат на предизвиците за да ја задржат нивната одржливост.

Пензиски систем

Пензиското и инвалидското осигурување како важен дел од социјалното осигурување претставува рамка со која се регулира начинот на осигурување од ризиците: старост, инвалидност и смрт обезбедено од страна на државата и неговата првостепена функција е да им обезбеди на луѓето соодветен приход во нивната старост. И покрај различните структури секој пензиски систем има четири главни цели:

- на старите лица да им се обезбеди финансиска сигурност по пензионирањето;
- да се обезбеди финансиска сигурност на вработените во случај на губење на работната способност;
- да се обезбеди финансиска сигурност на семејството на вработен или пензионер во случај на смрт и
- да се исполнат претходните три услови, а да не се преоптовари националната економија.

Македонскиот пензиски систем до 2006 година беше заснован само на принципот на генерациска солидарност односно „Pay as you go" систем (придонесите уплатени од тековните осигуреници веднаш се трошат за плаќање на пензиите на тековните пензионери). Поради неповолните демографски движења, како и економските проблеми по осамостојувањето на земјата, пензискиот систем од самото негово формирање во 1993 година се соочува со финансиски тешкотии. Опаѓањето на обемот на производството, затворање на голем број претпријатија и зголемување на бројот на невработените, односно намалувањето на бројот на активните осигуреници од една страна и зголемување на бројот на пензионерите од друга страна, доведе до намалување на соодносот помеѓу осигурениците и пензионерите.

Со измените на Законот за пензиско и инвалидско осигурување во март 2000 година се поставуваат основите на капитално финансираното пензиско осигурување, а во мај 2002 година е донесен и Законот за капитално финансирано пензиско осигурување. Со овој закон се уредува задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување, основањето и работењето на пензиските фондови и друштвата за управување со пензиските фондови како дел од системот на пензиското и инвалидското осигурување. Во текот на првата половина од 2008 година беше донесен Законот за доброволно капитално финансирано пензиско осигурување, односно за трет пензиски столб кој што е доброволен и капитално финансиран.

Структурата на македонскиот пензиски систем би можеле да ја дефинираме на следниот начин:

- задолжително пензиско и инвалидско осигурување врз основа на **генерациска солидарност (прв столб)** организирано според принципот на тековно финансирање (pay-as-you-go) со дефинирани пензии. Овој вид осигурување ќе обезбеди остварување права од пензиското и инвалидското осигурување во случај на старост, инвалидност и смрт, што значи дека ќе се исплаќа дел од старосната пензија, инвалидска и семејна пензија, како и најнизок износ на пензија;
- задолжително **капитално финансирано пензиско осигурување (втор столб**). Со ова осигурување ќе се обезбеди остварување право на пензиско осигурување во случај на старост, односно ќе се исплаќа останатиот дел од старосната пензија. Овој начин на осигурување е врз принцип на собирање средства преку плаќање придонеси на индивидуални (лични) сметки, кои средства понатаму се инвестираат и заедно со добивката се акумулираат на сметките. По пензионирањето ќе се добиваат акумулираните средства преку ануитет или

програмирани повлекувања. Во Република Северна Македонија почнувајќи од 2006 година функционираат три приватни пензиски фондови.

- **доброволно капитално финансирано пензиско осигурување (трет столб)** во кое можат да бидат вклучени сите лица кои сакаат да обезбедат повисок обем на материјална сигурност од задолжителното осигурување, како и сите граѓани кои не се опфатени со задолжителното осигурување.

Темата на ревизијата е поврзана и со остварување на целите за одржлив развој кои се утврдени од страна на Обединетите нации и се промовирани како „Глобални цели за одржлив развој“ и истите претставуваат една од приоритетните цели на Државниот завод за ревизија согласно Стратешкиот план за ревизија за периодот 2024 – 2027 година и тоа:

Цел 1 - Нема сиромаштија - да се стави крај на сиромаштијата во сите нејзини форми насекаде на сите возрасти особено на старата популација.

Цел 3 - Добро здравје и благосостојба - да се обезбеди здрав живот и да се промовира благосостојба за сите од секоја возраст. Решавањето на стареењето на населението вклучува обезбедување здрави животи и промовирање на благосостојбата за сите на сите возрасти, особено фокусирајќи се на потреби поврзани со стареењето на населението.

Темата на ревизијата е поврзана и со стратешките определби утврдени во Националната развојна стратегија на Република Северна Македонија 2024–2044 година. Во Стратешка област – социјална и демографска рамнотежа приоритетите се однесуваат на решавање на стареењето на населението и обезбедување квалитет на живот за постарите возрасни лица. Оваа ревизија се усогласува со напорите за прилагодување на социјалните, економските на демографските промени поврзани со стареењето на населението како и зајакнување на човечките ресурси за поддршка на стареењето на општеството.

1.2. Предмет на ревизија

Предмет на ревизијата е одржливоста на пензискиот систем со акцент на евентуалните јазови кои се јавуваат во моментот на ревизијата како и преземените мерки и активности на надлежните институции за институционална и вонинституционална грижа за старите лица.

Стареењето на населението и демографските промени претставуваат едни од најзначајните предизвици со кои се соочуваат современите општества, вклучително и Република Северна Македонија. Овие феномени, поттикнати од зголемената должина на животот, намалената стапка на наталитет и промените во миграциските трендови, имаат далекусежни импликации врз економијата, социјалните системи и целокупната општествена структура. Анализата на овие состојби е клучна за проценка на ефективноста и ефикасноста на политиките и мерките насочени кон справување со намалувањето на популацијата и зголемената потреба од грижа за старите лица. Овие проблеми се комплексни и бараат значителни кадровски и финансиски зафаќања како и навремено соочување со истите со цел остварување на

соодветно и одржливо решавање. Овие анализи треба да обезбедат сознанија за подобрување на политиките и актуелната пракса, со цел да се обезбеди достоинствен живот за постарите лица и стабилна демографска иднина за земјата.

Согласно Уставот, Република Северна Македонија е суверена, независна, демократска и социјална држава која се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните во согласност со принципите на социјалната правда, што всушност е основа на заштитата според Законот за социјална заштита. Државата е одговорна за создавање и одржување на системот за социјална заштита. Согласно Законот за социјална заштита, социјалната заштита е дејност од јавен интерес што се врши преку мерки, активности, програми и политики за заштита од социјални ризици, спречување и надминување на социјалните проблеми кои негативно влијаат на благосостојбата на граѓаните, со цел: унапредување и одржување на социјалната сигурност на граѓаните, спречување на социјалната исклученост и подобрување на квалитетот на животот на граѓаните.

1.3. Законска регулатива

Законски и подзаконски акти релевантни за социјалната заштита како една од централните точки во системот за социјална заштита, се:

- Закон за пензиското и инвалидското осигурување[2];
- Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување[3];
- Закон за исплата на пензии и пензиски надоместоци од капитално финансирано пензиско осигурување[4];
- Закон за доброволно капитално финансирано пензиско осигурување[5]
- Закон за социјалната заштита [6];
- Закон за социјално осигурување на стари лица[7];
- Закон за буџети[8];

Подзаконски акти од областа:

- Правилник за нормативите и стандардите за простор, опрема, стручен кадар и средства потребни за основање и започнување со работа на установа за социјална заштита за стари лица[9];
- Правилник за начинот и обемот на социјалните услуги, нормативите и стандардите за давање на социјалните услуги помош и нега во домот[10];

[2] „Службен весник на Република Македонија број 98/12...245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија број 180/19...154/25.
[3] „Службен весник на Република Македонија" број 29/02...245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 180/19...114/25.
[4]„Службен весник на Република Македонија" број 11/12 ,147/2015, 30/и „Службен весник на Република Северна Македонија "број 103/2021.
[5] "Службен весник на Република Македонија" број 7/2008; 118/2008; 162/2008; 124/2010; 17/2011; 13/2013; и Службен весник на Република Северна Македонија број 103/2021).
[6] „Службен весник на Република Северна Македонија" број 104/2019, 146/2019, 275/2019, 89/2020, 302/2020, 311/2020, 163/2021, 294/2021, 99/2022, 236/2022, 273/2022 и 65/2023.
[7] „Службен весник на Република Северна Македонија " број 104 23.05.2019.
[8] „Службен весник на Република Македонија " бр. 64/2005; 4/2008; 103/2008; 156/2009; 95/2010; 180/2011; 171/2012; 192/2015; 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 79/2020; 151/2021; 87/2022; 3/2025.
[9] „Службен весник на Република Македонија " број 125/15.
[10] „Службен весник на Република Северна Македонија " бр. 268/19, 198/21, 75/23.

- Правилник за начинот, обемот, нормите и стандардите за давање социјални услуги за дневен престој, рехабилитација и реинтеграција и ресоцијализација и за простор, средства, персонал и потребна документација за дневен центар, центар за рехабилитација и центар за ресоцијализација[11] („Правилник за дневен престој на стари лица“);
- Одлука за утврдување на мрежата на јавните установи за социјална заштита[12]

Стратешки, плански и програмски документи:
- Национална стратегија за деинституционализација 2018-2027
    - Подстратегија за стари лица по стратегијата за деинституционализација;
- Стратегија за демографски политики на Република Македонија 2015-2024;
- Национална стратегија за права на лица со попреченост 2023-2030;
- Национална стратегија за стари лица 2010-2020 година;
- Национална програма за развој на социјалната заштита 2022 – 2032 година[13]
- Програма за остварување на социјалната заштита за 2024 година[14].

Наведените законски и подзаконски акти, стратегии и програмски документи не се наменски исклучиво за старите лица односно истите имаат поширок карактер, зафаќаат теми кои не се поврзани со предмет на оваа ревизија, но меѓу другото, содржат и сегменти кои се однесуваат и за старите лица.

1.4. Институционална рамка

Планирањето, утврдувањето приоритети, алоцирањето на средства, како и реализацијата на активностите поврзани со темата на ревизијата се во надлежност на следните институции:
- Влада на Република Северна Македонија;
- Министерство за социјална политика, демографија и млади[15];
- Фонд за пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија;
- Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување;
- Установи за социјална заштита и
- Завод за социјални дејности.

Влада на Република Северна Македонија

Владата и МСПДМ се главните чинители во Република Северна Македонија поврзани со обезбедување на грижа за старите лица. Согласно Законот[16] за социјалната заштита, Владата ги има следните обврски:
- донесува Национална програма за развој на социјална заштита со мерки на среден рок до 5 години и на долг рок до 10 години;
- донесува годишна програма за остварување на социјална заштита со која се утврдуваат подрачјата на социјална заштита;
- основа јавни установи за социјална заштита и

[11] „Службен весник на Република Северна Македонија " бр. 150/20, 172/21, 47/23.
[12] „Службен весник на Република Македонија " број 67/13 198/15.
[13] „Службен весник на Република Северна Македонија " број 237/22.
[14] „Службен весник на Република Северна Македонија " број 287/23.
[15] До 2024 година официјалниот назив на ова министерство е Министерство за труд и социјална политика.
[16] член 9

- дава одобрение за основање на установи за социјална заштита од страна на ЕЛС и на други правни и физички лица за вршење на работи од социјална заштита.

Министерство за социјална политика, демографија и млади

МСПДМ согласно Законот за социјална заштита[17] ги има следните обврски:

- развива национална политика за социјална заштита;
- изготвува закони и други прописи со кои се уредува оваа материја;
- утврдува стандарди и нормативи за социјални услуги;
- воспоставува систем за евиденција на податоци за социјална заштита;
- обезбедува финансиски средства за вршење на работи од социјална заштита;
- издава дозволи за вршење на работи од социјална заштита;
- утврдува цени на услугите од социјалната заштита;
- врши надзор над работењето на установите и останатите правни и физички лица кои вршат работи од социјална заштита и други задолженија.

Фонд за пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија

Фондот е клучна институција во системот на социјална сигурност во државата, чија примарна цел е обезбедување на пензиска и инвалидска заштита за граѓаните. Неговото работење е регулирано со Законот за пензиското и инвалидското осигурување и Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување и е одговорна институција за управување со придонесите, исплатата на пензиите и обезбедувањето на правата на осигурениците. Фондот има надлежности во унапредувањето на системот на пензиското и инвалидско осигурување и рационално користење на средствата потребни за обезбедување на правата од пензиското и инвалидско осигурување, решавање на правата за остварување старосна, инвалидска и семејна пензија, право на паричен надоместок за телесно оштетување, право на најнизок износ на пензија и се врши исплата на пензии и други права од пензиското и инвалидско осигурување. Фондот врши и распределба на уплатените придонеси за пензиското и инвалидското осигурување од страна на осигурениците меѓу првиот и вториот столб и врши пренос на придонесите и соодветните податоци за членовите, во избраните задолжителни пензиски фондови од вториот столб.

Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС)

Агенцијата е регулаторна и супервизорска институција во капитално финансирано пензиско осигурување одговорна за издавање, повлекување и одземање дозволи за основање на пензиски друштва, дозволи за вршење дејност, управување со пензиски фондови и издавање, повлекување и укинување на одобренија за управување со задолжителни и доброволни пензиски фондови. Врши супервизија на работењето на пензиските друштва, задолжителните и доброволните пензиски фондови.

[17] член 10

Установи за социјална заштита

Согласно Законот за социјалната заштита установи за социјална заштита се: Центри за социјална работа, Установи за вон-семејна социјална заштита и Центри за социјални услуги.

Надлежностите на *Центрите за социјална работа*[18] се: изготвување на планови и програми за социјална заштита, решавање за правата од социјална заштита, информирање и упатување на граѓани, обезбедување пристап до услуги во домот, заедницата и вон семејството, спроведува стручна помош и поддршка на поединец, води евиденција и прибира документација за корисниците на социјалната заштита, поднесува извештај до МТСПДМ.

Установи за вон-семејна социјална заштита се: резиденцијален дом, дом за помош и нега, воспитна установа, установа за третман и рехабилитација, групен дом и установа за прифаќање на баратели на азил.

Центрите за социјални услуги даваат дневни и привремени услуги во домот на корисникот и во заедницата.

Завод за социјални дејности

Заводот за социјални дејности е јавна установа за унапредување на социјалната дејност, основана од Владата, кој остварува дејност на целата територија на државата и врши работи поврзани со предлагање мерки за унапредување на дејноста социјална заштита. Заводот спроведува постапка за лиценцирање на стручните работници во дејноста социјална заштита како и активности за професионален развој на стручните работници во установи за социјална заштита и други даватели на социјални услуги, дава стручно мислење при изготвување на програми и стратегии за развој на социјалната заштита, подготвува стандарди и процедури за работа на стручните лица во установите за социјална заштита и другите овластени даватели на социјални услуги, врши надзор над стручната работа на установите за социјална заштита и другите овластени даватели на социјални услуги.

1.5. Финансирање на дејноста

Приходите на Фондот за ПИО се остваруваат од:

- **придонеси од плати** - доминантен извор на финансирање, каде што работниците и работодавачите уплаќаат задолжителни придонеси за пензиско осигурување. Во 2018 година стапката на придонеси изнесувала 18,4%, а почнувајќи од 2019 година истата изнесува 18,8%;
- **трансфери од централниот буџет** - поради недостиг на средства од придонесите, Фондот добива значителна поддршка од државниот буџет за да ги покрие обврските за исплата на пензиите што укажува на предизвикот за одржливост на системот, бидејќи приходите од придонеси не се доволни за финансирање на правата и
- **други извори** - приходи од инвестиции и други помали извори односно приходи утврдени со закон кои имаат мал удел во вкупното финансирање на фондот.

За финансирање на социјалните надоместоци и социјалните услуги за стари лица

[18] член 113, 114 и 115 од Законот за социјална заштита

како и установите за грижа за стари лица средства се обезбедени преку буџетот на Министерството за социјална политика, демографија и млади како и преку Центрите за социјални работи, како трансферирани средства преку МСПДМ. Начинот на финансирање е прикажани подетално во делот 3 - Ревизорски наоди од овој извештај.

2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА

2.1 Цели на ревизијата

Целта на ревизијата е да се даде одговор на главното ревизорско прашање: „ Какви мерки и активности преземаат надлежните институции во Република Северна Македонија околу грижата за старите лица на возраст над 65 години и одржливоста на пензиските фондови во земјата, а поврзано со забрзаното стареење на населението во земјата?“.
Со ревизијата на успешност треба да се оценат преземените активности од страна на надлежните институции, донесените планови и политики насочени кон грижата за старите лица, поврзано со демографското стареење на населението, да се даде оцена на финансиската одржливост на пензискиот систем во земјата и да се дадат препораки за преземање на мерки за подобрување на состојбите.

2.2 Ревизорски прашања

Ревизијата на успешност е активност која ја спроведовме со цел да дадеме оценка за темата на ревизијата „Стареење на населението“.

Специфични прашања по утврдени области се:
- Каква е моменталната состојба на пензискиот систем во земјата?
- Дали демографските и економските тенденции во Република Северна Македонија одат во насока на подобрување на финансиската состојба на пензискиот систем?
- Каква е подготвеноста на пензискиот систем во врска со стареење на населението?
- Дали правната рамка, националните стратегии и програми поврзани со предизвиците кои произлегуваат од стареењето на населението, овозможуваат ефикасно постапување на надлежните институции и дали истите содржат податоци за финансиските средства и мерливи индикатори за проширување на капацитетите?
- Дали постои интегрирана и координирана државна политика за грижа за стари лица?

2.3 Опфат на ревизијата

Со ревизијата на успешност ги опфативме стратешките, нормативните и програмските документи, како и преземените активности во периодот од 2014 година до 2024 година, а одредени прашања и настани се опфатени претходно и последователно до денот на известување за ревизијата.
Со ревизијата беа опфатени следните субјекти:

- Министерството за социјална политика, демографија и млади;
- Фонд за пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија и

- Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување;
- Завод за социјални дејности;
- Установи за грижа за стари лица и
- Центри за социјална работа.

Изборот на институциите опфатени со ревизијата е извршен според нивната надлежност во спроведување на мерки, активности и проекти кои се однесуваат на обезбедување на социјални услуги и исплата на социјални надоместоци, обезбедување на средства за исплата на пензии и како и утврдување на стратешки планови поврзани со предметот на ревизија. Извршен е теренски увид и интервјуа во МСПДМ, ФПИСМ, МАПАС, Заводот за социјални работи, ЦСР како и во 3 домови за стари лица, додека останатите ЦСР и домови за стари лица беа опфатени преку испратен прашалник.

2.4 Критериуми за ревизија

Како критериуми за оваа ревизија користени се законската и подзаконската регулатива, стратешките документи, обезбедени податоци, информации, статистички прегледи и анализи наведени во **прилог број 1**.

2.5 Методологија на ревизијата

2.5.1 Ревизијата на успешност е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија.

2.5.2 За постигнување на целта на ревизијата, при извршување на ревизијата применивме **пристап ориентиран кон системи** , пристап ориентиран кон резултатите и пристап ориентиран кон проблеми во зависност од спецификата на соодветниот критериум.

Со пристапот **ориентиран кон системи** се насочивме кон нормативните услови, институционалната поставеност, со пристапот ориентиран кон резултатите кон реализацијата на преземените мерки и резултати од надлежните институции. Со **пристапот ориентиран кон проблеми** се фокусиравме на проблемите и ризиците поврзани со темата преку компаративни анализи како и анализи на причините и последиците од различни аспекти.

2.5.3 Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки, користени се следните техники:

- проучување на законската регулатива од областа предмет на ревизија;
- испитување на документација;
- истражување со примероци;
- интернет истражувања;
- испраќање на прашалници;
- секундарна анализа - истражување во литературата;
- интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
- статистички и компаративни анализи;
- претходно - последователни проучувања;
- увид на лице место;

- користење на услуги на експерт.

2.5.4 Согласно законската регулатива и Меѓународните стандарди за ревизија, за потребите на ревизијата беше ангажирано едно надворешно стручно лице експерт со академско, истражувачко и проектно искуство во организациски науки, јавни политики, управување со ресурси, економски и демографски анализи, изработка на стратешки документи и проекции.

2.5.5 Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 01.03.2025 до 15.12.2025 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

2.5.6 Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 4.12.2025 година, пред одговорните лица и надлежните органи на субјектите предмет на ревизија. Истакнуваме дека на 09.09.2025 и 10.09.2025 година во Република Северна Македонија се одржа конференција со земјите учеснички на оваа ревизија на која беа презентирани утврдените состојби, научените техники и се разменија искуства кај вршењето на ревизии на успешност.
Од страна на одговорните лица на надлежните институции до Државниот завод за ревизија не се доставени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

3 РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.1 Пензиски систем во земјата

3.1.1 Структура на пензискиот систем во Република Северна Македонија

Пензискиот систем во Република Северна Македонија е составен од пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност и капитално финансирано пензиско осигурување чија основна цел е да им се обезбеди на граѓаните материјална и социјална сигурност.
Структурата на пензискиот систем се темели врз три вида (столба) на осигурување и тоа:

- Задолжително пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност (прв столб);
- Задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (втор столб) и
- Доброволно капитално финансирано пензиско осигурување (трет столб).

Пензискиот систем во Република Македонија, како значен дел од социјалното осигурување, постои повеќе од 60 години, најпрво во рамките на поранешната СФРЈ[19], а од 1993 година како независен систем. Важноста на пензиското и инвалидското осигурување во Република Северна Македонија се гледа во бројот на осигурениците кои што плаќаат придонес и бројот на корисниците на пензија кои што живеат од пензијата како и од висината на расходите за пензиското осигурување и нивното учество во бруто домашниот производ. Актуелната структура на пензискиот систем е резултат на реформата на пензискиот систем,

[19] Социјалистичка Федеративна Република Југославија

која беше подготвувана повеќе години, а нејзината законска рамка е воспоставена во 2000 година.

Задолжителното пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност (**прв столб**) е осигурување организирано според принципот на тековно финансирање (**pay-as-you-go**), што значи дека придонесите уплатени од тековните осигуреници веднаш се трошат за плаќање на пензиите на тековните пензионери. Правата од пензиско и од инвалидско осигурување односно пензиите кои се обезбедуваат од првиот столб зависат од вложените средства определени од висината на платата на осигуреникот во текот на работниот век, работниот стаж и од начинот на вложување односно дали осигуреникот уплаќал само во првиот столб или и во двата столба – за осигуреници кои се приклучени во двата задолжителни столба. Преку првиот столб се обезбедува остварување на права од пензиското и инвалидското осигурување во случај на старост, инвалидност и смрт, што значи дека се исплаќа старосната пензија, инвалидска пензија, семејна пензија, како и најнизок износ на пензија. Доминантната улога на првиот пензиски столб, кој се финансира од тековните придонеси, го прави системот особено чувствителен на промените во бројот на осигурениците и пензионерите, при што секое нарушување на овој баланс директно се одразува врз неговата финансиска стабилност.

Носител на активностите за исплата на пензии од **првиот столб** е Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Република Северна Македонија. Од самото негово формирање Фондот се соочува со проблеми поврзани со финансиската состојба. По неговото формирање по осамостојувањето на земјата, проблемите во најголем дел биле предизвикани од транзиционите промени кон пазарна економија кои предизвикаа опаѓање на обемот на производството, затворање на голем број претпријатија и зголемување на бројот на невработените. Намалувањето на бројот на активните осигуреници (вработени лица) од една страна и зголемување на бројот на пензионерите од друга страна, доведе до намалување на соодносот помеѓу осигурениците и пензионерите, а заради неисплаќањето на платите на осигурениците, се појавија и проблеми поврзани со неможноста за редовна наплата на придонесите како основен извор на финансирање на пензиското и инвалидското осигурување. Ова се и најзначајните причини за намалување на приходите и зголемување на расходите на Фондот што создале проблеми во навремената исплатата на пензиите. Иако овие проблеми во најголем дел денес се надминати, во последните години како нов голем проблем кој влијае на работењето на Фондот е процесот на забрзано демографско стареење на населението кое доведува до стагнантен број на вработени лица кои плаќаат придонеси за пензиско осигурување и зголемување на бројот на пензионери. Овие демографски движења резултираат со намалување на приходната основа и истовремено зголемување на расходната страна на пензискиот систем, што создава континуиран структурен притисок врз финансиската одржливост на првиот пензиски столб.

Табела 1 – Состојби со бројот на пензионери и бројот на осигуреници во првиот пензиски столб, % невработеност и сооднос помеѓу осигуреници и пензионери[20]

[20] Извор: Годишен извештај Фонд за пензиското и инвалидското осигурување 2015-2024

Година	Број на осигуреници	Број на пензионери во прв столб	% на невработеност[21]	Соодност осигуреници / пензионери	Пораст на пензионери
2006	394.882	269.681	36,4	1,46	/
2007	424.338	272.386	35,2	1,56	2.705
2008	451.491	273.281	33,9	1,65	895
2009	475.780	273.976	32,4	1,74	695
2010	466.280	273.751	33,1	1,70	-225
2011	489.608	280.891	31,5	1,76	7.140
2012	507.061	285.411	31,1	1,80	4.520
2013	526.909	291.821	29,0	1,82	6.410
2014	536.191	296.215	28,2	1,82	4.394
2015	558.821	301.728	26,4	1,86	5.513
2016	570.168	307.610	24,3	1,86	5.882
2017	575.574	312.398	22,9	1,85	4.788
2018	578.023	317.278	21,2	1,83	4.880
2019	581.405	324.039	17,4	1,80	6.761
2020	571.863	326.295	16,6	1,76	2.256
2021	572.303	328.570	15,8	1,74	2.275
2022	572.327	335.743	14,5	1,71	7.173
2023	573.372	337.814	13,2	1,70	2.071
2024	556.294[22]	345.794	11,9	1,64	7.980

Како што може да се забележи од податоците во табелата, од 2006 година па заклучно до 2019 година како резултат на подобрените состојби во домашната економија, бројот на вработени лица/осигуреници е во континуиран пораст. Од 2019 до 2024 година се забележува стагнирање на бројот на вработени лица. Од друга страна, бројот на пензионери корисници на првиот пензиски столб бележи тренд на зголемување што е резултат на ефектот на забрзано стареење на населението во земјата.

Задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување - втор столб е осигурување врз основа на капитализација на уплатените средства од страна на членовите на приватните друштва за управување со пензиски фондови. Капитално финансираното пензиско осигурување се разликува од системот на генерациска солидарност (PAYG) во однос на третманот и евиденцијата на уплатените придонеси и во однос на утврдување и исплата на пензијата. Притоа членовите на вториот столб имаат своја сопствена сметка на која се евидентираат нивните уплатени придонеси. Овие средства се акумулираат и понатаму се инвестираат, а приносот од инвестициите намален за трошоците на работење на друштвата, се додава на средствата акумулирани на сметките. На овој начин се обезбедува поврзаност помеѓу средствата акумулирани на индивидуалните сметки и идните пензии што ќе ги остваруваат лицата вклучени во капитално финансираното пензиско осигурување. Со ова осигурување се обезбедува остварување на право на пензиско

[21] [21] https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=MK
[22] Податокот сеуште не е објавен

осигурување во случај на старост, односно исплаќање на останатиот дел од старосната пензија. Согласно Законот за капитално финансирано пензиско осигурување[23] кој претставува основа за формирањето и функционирањето на приватните друштва за управување со пензиски фондови, по пензионирањето осигурениците ги добиваат своите акумулирани средства преку ануитет или програмирани повлекувања. Во периодот на извршување на оваа ревизија во Република Северна Македонија функционираат три приватни друштва за управување со пензиски фондови и тоа: Сава Пензиски фонд, Комерцијална банка - КБ Прв задолжителен пензиски фонд и Триглав задолжителен фонд.

Две од трите активни приватни пензиски друштва започнаа со работа и прием на првите уплати во 2006 година, додека третиот во 2019 година.

Доброволно капитално финансирано пензиско осигурување - трет столб исто така е осигурување врз основа на капитализација на средствата, на принцип на дефинирани придонеси. Во основа третиот столб на пензискиот систем е организиран на ист начин како и вториот столб, но на доброволна основа. Значајно за ова осигурување е што во него можат да бидат вклучени сите лица кои сакаат да обезбедат повисок обем на материјална сигурност покрај задолжителното осигурување, како и сите лица кои не се опфатени со задолжително осигурување (во првиот и вториот столб).

Трендовите во првиот столб упатуваат на влошување на соодносот меѓу осигурениците и пензионерите, што има директно негативно влијание врз висината на приходите од придонеси и ја зголемува зависноста на пензискиот систем од дополнителни извори на финансирање.

3.1.2 Осигуреници и пензионери

Финансирањето на пензискиот систем се врши со наплата на придонеси од осигурениците, а од бројот на приматели на пензија зависат расходите кои се реализираат преку пензискиот систем. Како резултат на ова од особено значење е да се утврди движењето на овие две категории на учесници во пензискиот систем. Движењето на бројот на лица во двете категории примарно зависат од демографската состојба во земјата која е неповолна и во наредниот период овој неповолен тренд ќе продолжи. Дополнително на ова бројот на осигурениците зависи од бројот на вработени лица во земјата кои се обврзници на пензискиот систем додека бројот на пензионери е поврзан и со просечниот животен век во земјата.

Соодносот помеѓу осигуреници и пензионери во интервалот од 2006 до 2016 година бележи пораст од 1,46 до 1,86[24] како резултат на подобрувањето на условите во националната економија што резултираше со зголемувањето на бројот на вработени лица и пад на невработеноста. И покрај намалувањето на стапката на невработеност за периодот од 2016 до 2024 година од 24,3% на 11,9%, што би требало да предизвика кореснодентен пораст на бројот на осигурени лица во пензискиот систем, овие очекувања не се реализирале и во наведениот период се забележува стагнација на бројот на осигуреници во пензискиот систем на околу 570 илјади лица што укажува дека падот на стапката на невработени лица е резултат на стареењето на

[23] Член 89
[24] Табела 1

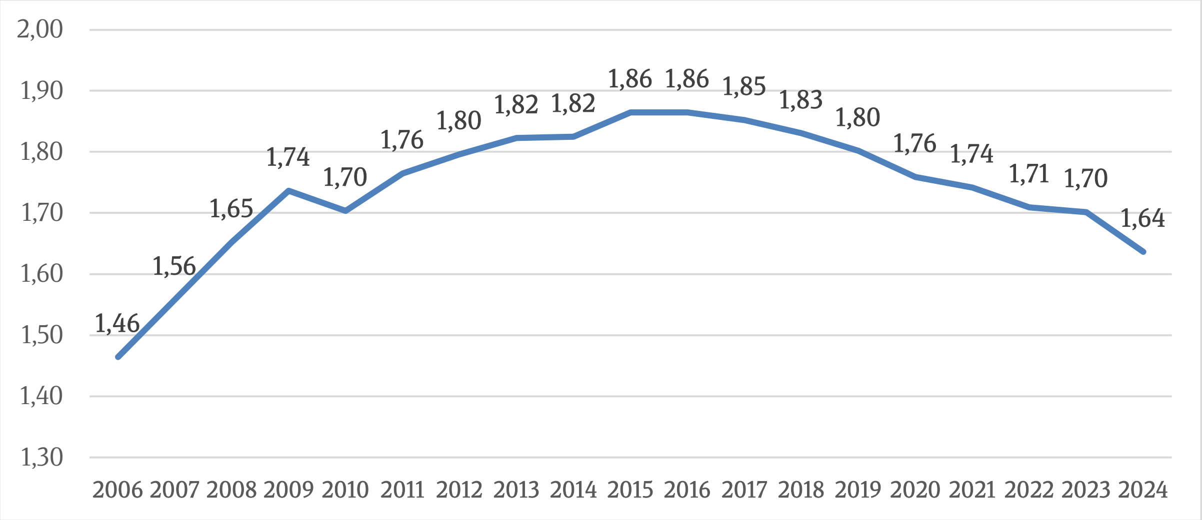
населението, зголемена миграција и иселување од земјата наместо зголемување на бројот на вработени лица. Во 2024 во однос на 2023 година е забележан пад на бројот на осигуреници за 17.078 лица односно за 3% проследен со пад на невработеноста од 13,2% на 11,9%. Со оглед на тоа што за овој период во АВРСМ не е регистриран пораст на невработените лица, овој пад на осигурениците би можел да се објасни со повторната појава на трендот за ангажман на лица преку договори на дело, авторски договори и друг вид на работен ангажман за кој не постои обврска за плаќање на придонеси за пензиско осигурување. Наведената состојба има влијание врз намалување на висината на приходите кои ги остваруваат задолжителните пензиски столбови, што дополнително го оптоварува првиот пензиски столб и негативно се одразува врз стабилноста на пензискиот систем во целина.

Во вакви услови, зголемувањето на пензиите кое не е проследено со соодветен раст на приходите од придонеси и проширување на базата на осигуреници создава дополнителен притисок врз првиот пензиски столб и го зголемува фискалниот ризик на среден и долг рок.

3.1.3 Соодноs меѓу осигуреници и пензионери

За анализираниот период соодносот меѓу бројот на осигурениците и пензионери бележи пораст до 2016 година и го достигнува највисокото ниво од 1,86 осигуреници на еден пензионер. По ова започнува период на опаѓање на овој соодноs и во 2024 година истиот се намалува на 1,64 што е резултат на намалувањето на бројот на осигурени лица во оваа година како и зголемувањето на бројот на пензионерите предизвикан од демографското стареење на населението. Евидентно е дека движењето на бројот на осигурени лица кои плаќаат придонеси не е во насока да се обезбеди одржување на овој соодноs.

Графикон 1 – Соодноs осигуреници/пензионери

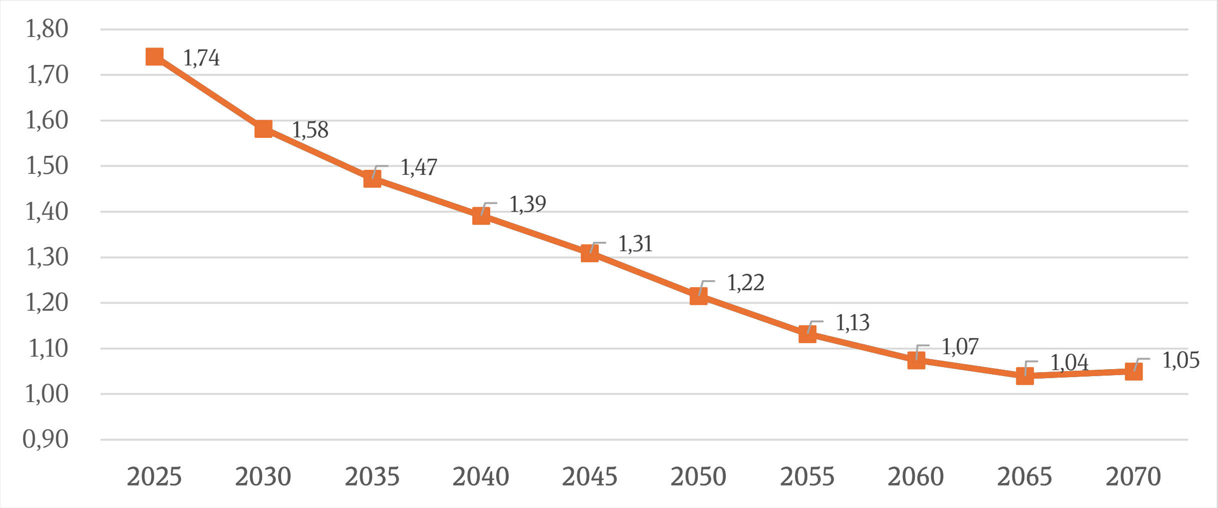


Студијата изработена од Светска банка за оценка на состојбата во системот на јавните финансии во Република Северна Македонија[25] содржи и детална проекција на движењето на пензискиот систем во земјата. Во насока на погоре искажаното оваа студија содржи и проекција на движењето на соодносот меѓу осигурениците и пензионерите заклучно со 2080 година. Оваа проекција, но и други изработени

[25] North Macedonia Public Finance Review - Ensuring Stability and Boosting Resilience, септември 2024 година.

проекции со постар датум[26] се усогласени во делот дека овој соднос веќе го има достигнато својот максимум во изминатиот период и во наредните децении како резултат на падот на вкупниот број на населението проследено со пад на бројот на осигуреници, а пораст на бројот на пензионерите континуирано ќе опаѓа во секоја последователна година. Проекцијата која како основа ги користи резултатите од Пописот на населението од 2021 година кој предвидува опаѓање на оваа стапка до ниво од 1,04 во интервалот од 2060 до 2070 година, односно едно вработено лице кое плаќа придонес за пензиско осигурување би ја плаќало пензијата на еден пензионер. Ефектот од ова намалување е крајно неповолен поради намалување на бројот на осигуреници кои плаќаат придонеси и истата во голема мера ќе предизвика оптоварување на пензискиот систем што ќе создаде големи тешкотии истиот целосно и навремено да ги исплати сите парични права на пензионерите.

Графикон 2 – Проекција на Светска банка - соднос меѓу осигуреници и пензионери 2025-2070 година



3.1.4 Просечно времетраење на добивање на пензија

Просечното времетраење на примање на пензија се дефинира како периодот во кој пензионерот прима пензиски исплати од неговото пензионирање до неговата смрт. Од должината на овој период зависи и оптовареноста на пензискиот систем со исплати бидејќи со зголемувањето на просечниот животен век на жителите се зголемува и бројот на лица кои примаат пензии.

Како резултат на ова од особено значење е утврдувањето на овој податок кој се пресметува како разлика на законската возраст на остварувањето на право на пензионирање во земјата (за Република Северна Македонија 64 години за мажи и 62 години за жени) и просечниот животен век во земјата.

[26] Актуарски извештај 2014 година, ПИОМ;

Табела 2 - Соднос очекувано траење на животот и возраст на пензионирање во неколку држави[27]

Држава	Просечен животен век			Возраст на пензионирање		Просечен период на користење на пензија	
	вкупно	мажи	жени	мажи	жени	мажи	жени
Северна Македонија	75,3	73,1	77,6	64	62	9,1	15,6
Србија	76	73,2	78,9	65	63,5	8,2	15,4
Косово	72,2	70,5	74,1	65	65	5,5	9,1
Албанија	78,3	76	80,8	65	61,7	11	19,1
Хрватска	78,9	76,6	81,1	65	63,7	11,6	17,4
БиХ	77	74,5	79,6	65	65	9,5	14,6
Австрија	81,3	79,1	83,6	65	61	14,1	22,6
Словачка	77,8	74,9	80,8	63	63	11,9	17,8
Израел	83	81,5	84,5	67	62	14,5	22,5
Норвешка	83,2	81,5	85	67	67	14,5	18
Германија	81,1	78,8	83,3	66	66	12,8	17,3

Просечниот животен век во Република Северна Македонија е меѓу најниските во Европа близу до нивото на земјите од регионот со исклучок на Албанија каде што животниот век е подолг, а се забележува и значителна разлика во однос на поразвиените европски земји што е и очекувано доколку се земат во предвид разликите во квалитетот на живот, медицински услуги, загаденост на воздух и повеќе други фактори. Оваа состојба се рефлектира и на законски утврдената старост за пензионирање кој во нашата земја е понизок во однос на овие земји. Сепак и покрај ова, просечниот период на добивање на пензија во нашата земја е понизок од повеќето европски земји каде поради подолгиот животен век во овие земји просечното времетраење на исплата на пензиите е подолго што овие пензиски системи ги става во понеповолна положба. Напоменуваме законодавците во дел од државите (Австрија, Албанија, Израел) имаат усвоено законски измени во насока на постепено изедначување на законската возраст на жените за пензионирање (вообичаено на долг рок по пат на зголемување на возраста за пензионирање за 3 месеци годишно) или постепено зголемување на возраста за пензионирање и на мажите и на жените исто така на долг рок со зголемување на возраста за пензионирање за 3 месеци годишно. Наведеното е предизвикано од финансиските проблеми кои ги имаат или се проектирани да ги имаат националните пензиските системи во наредниот период, предизвикани од континуираното стареење на населението и зголемувањето на просечниот животен век на населението, односно зголемувањето на бројот на пензионери и времетраењето на исплата на пензија. Како резултат на ова првиот столб на пензискиот систем на Република Северна Македонија е во поповолна состојба со оглед на пониското просечно траење на живот и пократкиот период за исплата на пензии од споредбените држави, но и покрај ова домашниот пензиски систем се соочува со финансиски тешкотии.

[27] Извор: OECD Pensions at a Glance 2023/2024, Europa.eu Ageing Report 2024, UN World Population Prospects 2024 - Life expectancy data, Eurostat - Life expectancy by age and sex, Retirement Ages Finnish center for pensions

Зголемувањето на просечното времетраење на добивање на пензија, како резултат на продолжениот животен век, доведува до раст на расходите во пензискиот систем и претставува дополнителен притисок врз неговата финансиска одржливост на среден и долг рок.

3.1.5 Стапки на придонеси и плаќање на придонеси во задолжителни пензиски фондови

Уплатата на придонесите за пензиско и инвалидско осигурување ја врши должникот за плаќање на придонес, односно работодавецот, во име и за сметка на вработениот односно со средства на вработениот (осигуреникот) како процент од неговата бруто плата. УЈП врши интегрирана наплата на придонесите од задолжително социјално осигурување (придонес за пензиско и инвалидско осигурување, придонес за здравствено осигурување и придонес за вработување во случај на невработеност) и данок на личен доход.

За осигурениците кои се вклучени во системот со два столба, Фондот врши распределба на уплатениот придонес меѓу првиот и вториот столб. Согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување[28] Фондот има обврска уплатата на средствата на пензиските друштва од вториот столб да ја изврши во рок од 5 дена. Висината на придонесот, кој се пренесува во вториот задолжителен пензиски фонд, се наплаќа во висина од 6% од бруто платата на вработеното лице. Во Фондот останува придонес во висина која се добива како разлика меѓу вкупниот уплатен придонес за пензиско и инвалидско осигурување и придонесот уплатен во вториот задолжителниот пензиски фонд и овие средства се користат за плаќање на обврските кои ги има Фондот кон пензионерите и за тековни расходи. Ваквата распределба на придонесите резултира со намалување на приходите кои му стојат на располагање на првиот пензиски столб за подмирување на тековните обврски кон пензионерите, што ја зголемува неговата зависност од дополнително финансирање од Централниот буџет.

Графикон 3 – Шематски приказ на распределбата на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување

[28] член 69

Од почетокот на функционирањето на вториот столб, стапките на придонеси се менуваа повеќе пати.

Табела 3 - Стапки на придонеси во кои се уплаќаат во првиот и вториот столб

Период	Вкупна стапка на придонес за пензиско и инвалидско осигурување	Стапка на придонес за прв столб	Стапка на придонес за втор столб
1.1.2006 до 31.12.2008 год.	21,20%	13,78%	7,42%
1.1.2009 до 31.12.2009 год.	19,00%	12,35%	6,65%
1.1.2010 до 31.07.2012 год.	18,00%	11,70%	6,30%
1.8.2012 до 31.12.2018 год.	18,00%	12,00%	6,00%
1.1.2019 до 1.1.2020 год.	18,40%	12,40%	6,00%
Од 1.1.2020 година	18,80%	12,80%	6,00%

Висината на процентот на придонеси од бруто плата се разликува од земја до земја. Споредба на стапките на придонесите кои се плаќаат во нашата земја како и повеќе други земји од регионот и Европа ја даваме во следната табела[29]:

Табела 4 - Стапка на придонес за пензиско и инвалидско осигурување

Држава	Стапка на придонес	Држава	Стапка на придонес
Северна Македонија	18,8%	Црна Гора	20,5%
Србија	24,0%	Грција	26,6%
Албанија	22,5%	Израел	20,5%
Косово	10,0%	Австрија	22,8%
Бугарија	19,8 - 24,8%	Германија	18,6%
Словачка	28,8%	Полска	19,5%
Хрватска	20,0%	Норвешка	21,9%

Стапката на пензиски придонеси како процент од бруто платата во Република Северна Македонија е меѓу најниските во Европа. Ефектот на ова се пониски приходи кои првиот столб на пензискиот систем ги остварува по извршеното намалување на стапката на придонеси во 2009 година од 21,2% на 18% со што се изврши и зголемување на износот кој се финансира од Централниот буџет на земјата за подмирување на дефицитот на Фондот. Ниската стапка на придонеси, во споредба со другите европски земји, го ограничува акумулирањето на средства во задолжителниот пензиски систем и ја намалува неговата способност да одговори на демографските и фискалните притисоци.

Стапката на придонеси е во два наврати (2019 и 2020 година) зголемена за 0,4%. Сепак, поради зголемувањето на износот на пензиите спроведено во истиот период ефектите од ова зголемување на придонесите не се видливи во насока на намалување на учеството на државата во финансирањето на Фондот преку Централниот буџет.

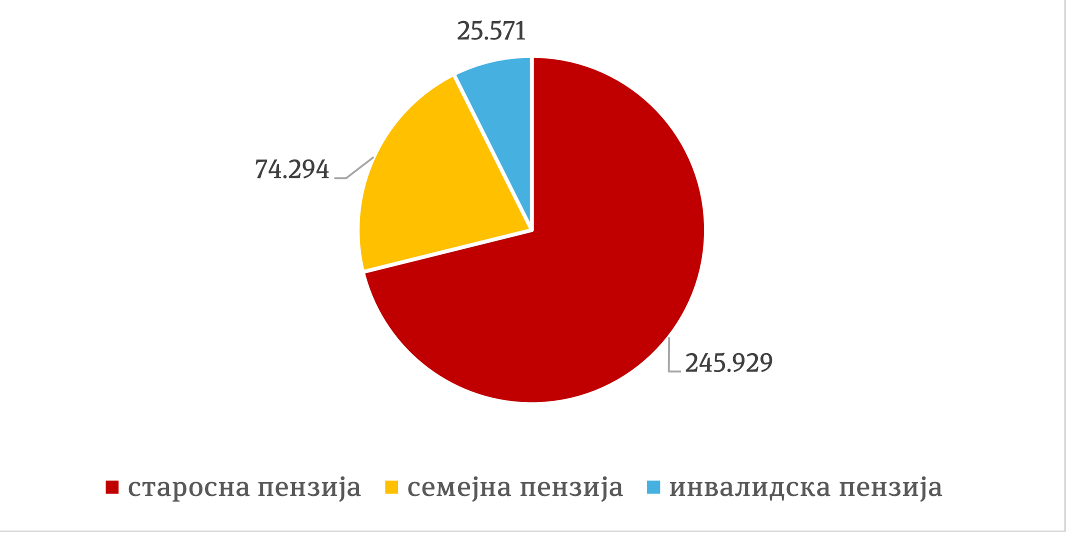
[29] Извори: Pensions at a Glance 2023 OECD, https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/

3.1.6 Права од пензиско и инвалидско осигурување

Права од пензиското и инвалидското осигурување во Република Северна Македонија се: старосна пензија, инвалидска пензија, семејна пензија, најнизок износ на пензија, професионална рехабилитација и права на соодветни парични надоместоци и паричен надоместок за телесно оштетување. (**прилог 3**)

Бројот на корисници на старосна пензија, инвалидска пензија, семејна пензија во декември 2024 година е прикажан на следниот графикон:

Графикон 4 - Број на корисници по видови пензии во земјата[30]



Право на најнизок износ на пензија

Најнискиот износ на пензија припаѓа на корисници на пензија на коишто пензијата остварена само од првиот пензиски столб или збирот на пензијата остварена од првиот и вториот пензиски столб е помала од најнискиот износ на пензија и истата се исплатува во три групи во зависност од остварениот пензиски стаж.

Согласно законот за пензиското и инвалидското осигурување[31] најнизок износ на старосната пензија остварена од задолжителното пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност и пензијата остварена од задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување не може да изнесува помалку од утврдената просечна плата на сите вработените во Република Северна Македонија во 2002 година за корисниците кои пензијата ја оствариле со пензиски стаж, и тоа за:

- корисниците кои пензијата ја оствариле со пензиски стаж над 35 години (маж), односно над 30 години (жена), во висина од 41% од утврдената просечна плата;
- корисниците кои пензијата ја оствариле со пензиски стаж над 25 години (маж), односно над 20 години (жена), во висина од 38% од утврдената просечна плата и

[30] Во графиконот е прикажан само бројот на пензионери од трите видови на пензиски примања додека не е прикажан бројот на земјоделски и воени пензионери чиј број е помал.
[31] Член35

- корисниците кои пензијата ја оствариле со пензиски стаж до 25 години (маж), односно до 20 години (жена), во висина од 35% од утврдената просечна плата.

Слични измени во Законот за пензиско и инвалидско осигурување се спроведени во измените од 1996 и 1997 година поради што заедно со погоре наведените измени на законот од 2002 година формирани се вкупно 3 најниски износи за пензија во 3 посебни групи, односно вкупно 9 најниски износи за пензија за секоја група што го прави комплексно пресметувањето на најниска пензија. Заклучно со 2024 година според податоците од Фондот регистрирани се вкупно 137.216 лица[32] приматели на минимален износ на пензија од вкупно 345.794 приматели на пензија или 39,6% од пензионерите во земјата се приматели на минимална пензија.

Табела 5 – Движење и соодност на просечната најниска пензија[33] и платата во Република Северна Македонија во периодот од 2015 до 2024 година

година	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
минимална пензија	7.783	8.437	8.571	8.873	8.971	9.751	9.986	10.975	12.528	15.692	18.192
минимална плата	9.590	10.080	12.000	12.165	12.507	14.500	15.194	18.000	20.175	22.567	24.379
соодност со минимална плата	81,16%	83,70%	71,43%	72,94%	71,73%	67,25%	65,72%	60,97%	62,10%	69,54%	74,62%

Намалувањето на соодносот на најниската пензија од 2020 до 2023 година се должи на трендот на започнатото зголемување на најниската плата во земјата кое не беше еквивалентно следено со зголемување на најниската пензија. Со линеарното зголемување на пензиите во 2024 и 2025 година во висина од 2.500 денари годишно овој тренд е прекинат и забележително е приближување на најниските пензии кон најниските плати во земјата. Поради најавеното линеарно зголемување на пензиите и стагнирањето на висината на најниска плата очекувано е трендот на приближување на најниските пензии кон најниската плата да продолжи и во 2026 година.

Највисок износ на пензија

Освен најниска пензија во Република Северна Македонија согласно на Законот за пензиско и инвалидско осигурување[34] утврдена е и највисоката пензија. Согласно на овој закон за осигурениците кои не пристапиле во задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, највисоката пензија не може да изнесува повеќе од 80% до 2015 година, а по 2015 година не повеќе од утврдените проценти во законот[35] од просечната нето плата остварена во Републиката за претходната година зголемена за 2,7 пати.

Табела 6 - Соодност максимална пензија и просечна плата во период 2015-2025 година

во денари

[32] Податок ФПИОСМ, Статистика 12/2024.
[33] Со оглед на тоа што во РСМ постојат 9 групи на најниски пензии истите на 31.12.2024 година се движат во износ од 15.629 денари до 19.409 денари.
[34] член 230
[35] членот 52

Година	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Максимална пензија (МП)	37.228	47.782	48.237	49.811	51.803	53.691	57.992	64.394	76.035	82.780	88.013
Просечна плата (ПП)	21.906	22.342	22.928	24.276	25.213	27.182	28.718	31.859	36.614	41.239	45.468
Сооднос МП/ПП	1,70	2,14	2,10	2,05	2,05	1,98	2,02	2,02	2,08	2,01	1,94

За анализираниот период висината на максималната пензија е во континуиран пораст што се должи на зголемувањето на просечната плата во земјата. Соодносот меѓу овие два параметри е стабилен односно за овој период висината на највисоката пензија е двојно повисока од просечната плата. Напоменуваме дека највисока пензија во земјата остваруваат мал број на корисници односно заклучно со декември 2024 година највисока пензија оствариле вкупно 27 лица поради што истите имаат занемарливо мало учество во вкупните расходи на ФПИОСМ.

3.1.7 Усогласување на пензиите, просечна пензија и пензиска заменска стапка

Усогласувањето на пензиите е инструмент на пензиското и инвалидското осигурување преку кој се зачувува реалната вредност на пензиите според порастот на просечната плата на вработените во Републиката. Во Република Северна Македонија во употреба е т.н. Швајцарски модел на усогласување на пензиите при што усогласувањето се врши два пати во текот на една година и тоа на начин што порастот на индексот на трошоците на животот учествува во корекција на пензиите со 50% и порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија со 50%. Усогласувањето се врши на 1 март и на 1 септември секоја година според процентот кој се добива како збир на порастот на индексот на трошоците на живот во претходното полугодие и процентот на порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија во претходното полугодие во однос на полугодието кое му претходи, објавени од ДЗС. Во случај кога порастот на трошоците на живот се со негативен предзнак, не се врши усогласување на пензијата. Доколку БДП во претходната година има реален пораст повеќе од 4%, покрај постојното усогласување, пензијата се усогласува од 1 април тековната година во процент кој претставува разлика помеѓу реалната стапка на пораст на БДП во претходната година и стапката од 4%. Вкупниот преглед на извршени усогласувања на пензиите во земјата за периодот 2007 до 2024 година е прикажан во **прилог 5** кон овој извештај.

Како резултат на користењето на овој модел за усогласувањата на пензиите кај висината на просечната пензија во земјата забележителен е континуиран тренд на зголемување за анализираниот период од 2015 до јули 2025 година.

Табела 7 - Сооднос просечна пензија со просечна плата[36]

Година	Просечна пензија	Просечна плата	Сооднос
2015	13.095	21.906	59,78%
2016	13.754	22.342	61,56%
2017	13.954	22.928	60,86%
2018	14.445	24.276	59,50%
2019	14.602	25.213	57,91%

[36] Извор: Фонд за пензиско и инвалидско осигурување

2020	15.483	27.182	**56,96%**
2021	15.876	28.718	**55,28%**
2022	17.727	31.859	**55,64%**
2023	20.195	36.614	**55,16%**
2024	23.785	41.239	**57,68%**
2025	26.166	45.276	**57,68%**

Просечната старосната пензија, која ја примаат најголем процент од пензионерите во Република Северна Македонија, во јули 2025 година изнесува 27.773 денари или 61,4%[37] од просечната плата во земјата, додека вкупната просечна пензија е со понизок износ од причини што просечните семејни и инвалидски пензии се во понизок износ од старосната пензија. Во апсолутни бројки за анализираниот период остварено е двојно зголемување на просечната пензија додека соодносот со просечната плата во последните години бележи благо зголемување и од најниските 55,28% е зголемен на 57,68% односно 61,4% доколку се земе во предвид само просечната старосна пензија. Во оваа насока поради разликите кои владеат во организацијата на пензиските системи, разни бенефиции и даночни олеснувања постои објективна неможност да се изврши споредба на овој податок меѓу нашата земја и европските земји. За потребите на оваа ревизија извршивме споредба со т.н пензиска заменска стапка. **Пензиска заменска стапка** се дефинира како право на пензија поделено со заработката пред пензионирање. Таа мери колку ефикасно пензискиот систем обезбедува приход за пензионирање за да ја замени заработката, главниот извор на приход пред пензионирање. Според податоците на ОЕЦД[38] заменска стапка значително се разликува од земја до земја и се движи од 28% во Естонија до над 80% во Грција и Шпанија при што просекот на ниво на земји на ОЕЦД е 62%[39]. Наведеното упатува на заклучок дека висината на просечната старосна пензија во македонскиот пензиски систем има задоволително висок сооднос во однос на просечната плата во земјата особено со последните зголемувања на пензиите реализирани во 2024 и 2025 година како и планираните за идниот период. Поради ова од овој аспект анализирано може да се заклучи дека во овој период македонскиот пензиски систем реализира соодветна замена на заработката на вработените кои се пензионираат, со приходи од пензии. Се разбира дека зголемувања на висината на пензиите се добредојдени, но во насока на обезбедување на стабилност на првиот столб на пензискиот систем, истите мора да се проследени со соодветни зголемувања на просечната плата и/или бројот на обврзници, со цел да се обезбедат доволно средства за нивна исплата од наплатата на придонесите за пензиско осигурување. Во спротивно секакви зголемувања на пензиите во наредниот период ќе треба да зафатат дополнителен дел од Централниот буџет на земјата што е непосакувана и состојба која доведува до неможност за обезбедување на доволно финансиски средства за реализација на други приоритетни проекти преку буџетот на државата.

[37] Извор: Фонд за пензиско и инвалидско осигурување
[38] OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – ОЕЦД - Организацијата за економска соработка и развој
[39] https://www.oecd.org/en/data/indicators/gross-pension-replacement-rates.html

3.1.8 Состојби во пензискиот систем

Приходи и расходи на прв столб од пензискиот систем

Приходи

Финансирањето на Фондот за пензиското и за инвалидското осигурување во најголем дел се врши од наплата на придонесите од плата на осигурениците, кои ги уплаќаат работодавците. Стапката на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување изнесува 18,8% од бруто-плата, од кои (за осигурениците што се осигурени во двата задолжителни столбови) 6% се префрлаат во вториот столб, а Фондот има законска обврска овие уплати да ги префрли на приватните друштва од вториот столб во рок од 5 дена по приемот на уплатените средства. Фондот остварува и приходи од други извори кои се во помало учество во однос на вкупните приходи.

Табела 8 – Преглед на вкупните приходи на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување од 2014 до 2024 година[40] [41]

Година	Приходи од придонеси	Приходи од Централен Буџет	Акцизи	Други приходи	Вкупно	Вкупно (евра)[42]
2014	29.877	22.678	892	334	53.781	874.482.602
2015	32.215	23.861	1.016	163	57.255	930.967.642
2016	33.820	26.599	1.121	145	61.685	1.003.007.480
2017	35.606	28.457	1.154	103	65.320	1.062.113.496
2018	37.983	29.392	1.347	131	68.852	1.119.552.358
2019	41.921	28.098	1.379	4.518	75.916	1.234.398.862
2020	46.337	29.852	1.335	158	77.683	1.263.132.358
2021	49.286	30.580	1.462	180	81.508	1.325.337.724
2022	54.939	28.588	1.445	153	85.125	1.384.150.081
2023	63.335	31.379	1.492	147	96.353	1.566.710.894
2024	71.429	42.474	1.624	169	115.696	1.881.235.285

За анализираниот период од 2014 до 2024 година може да се утврди зголемување на приходите кои се остваруваат од наплатата на придонесите во висина од 139,1%. Ова зголемување се должи на зголемувањето на просечната плата од 21.906 денари на 45.468 денари во 2024 година и мало зголемување на бројот на осигуреници. Зголемување е регистрирано и на приходите од Централен буџет и тоа во висина од 87,3%.

Расходи

Расходите на Фондот исто така го следат растот на приходите при што за анализираниот период од 2014 до 2024 година констатиравме пораст од 113,3%. Во структурата на расходите во 2024 година најголемо учество имаат расходите за исплата на пензии кои во вкупниот износ учествуваат со 78,6% од вкупните расходи, исплатите за здравствено осигурување на пензионерите учествуваат со 8,4% и

[40] Извор: Извештај за работата на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Република Северна Македонија во 2024 година
[41] Во милиони денари, освен каде што не е поинаку наведено
[42] 1 евро = 61,5 денари

транзициските трошоци учествуваат со 12,3%. Транзициските трошоци ги претставуваат средствата кои се префрлуваат на приватните друштва од вториот столб. Како резултат на законските решенија од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување овие средства се уплатуваат на приватните сметки кои осигурениците ги имаат во овие друштва односно станува збор за приватни средства на осигурениците кои потоа се инвестираат. Фондот има обврска да изврши навремен трансфер, односно со оглед на тоа што станува збор за приватни средства на осигурениците Фондот нема законско право да ги користи овие средства за други намени.

Табела 9 - Преглед на вкупните расходи на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување од 2014 до 2024 година[43]

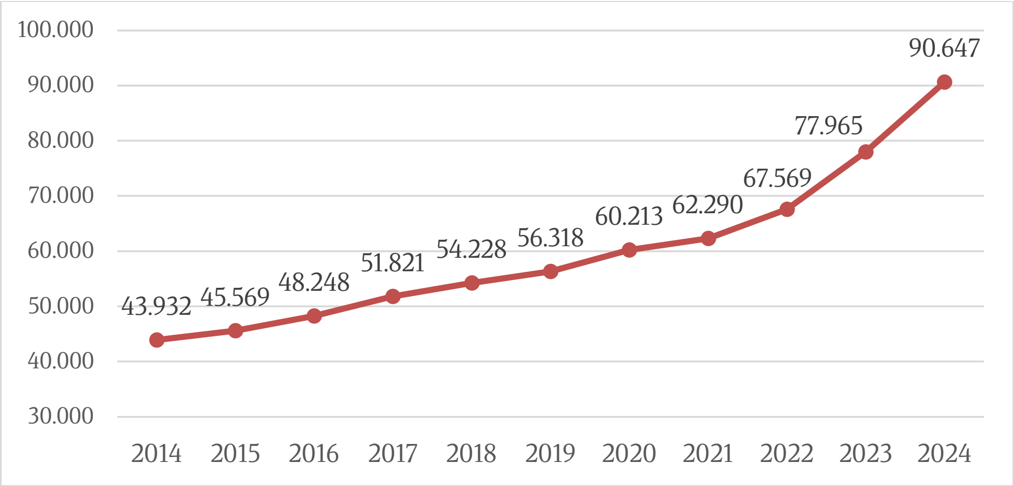
Година	Пензии	Здравствено осигурување	Стручна служба	Транзициони трошоци	Други расходи	Вкупно	Вкупно (во евра)
2014	43.932	5.421	241	4.138	285	54.017	878.332.520
2015	45.569	5.954	249	4.720	297	56.789	923.404.228
2016	48.248	6.336	249	6.374	281	61.488	999.812.520
2017	51.821	6.571	242	6.253	262	65.149	1.059.332.358
2018	54.228	6.827	232	7.008	249	68.544	1.114.539.837
2019	56.318	7.437	229	8.862	277	73.122	1.188.982.764
2020	60.213	7.882	258	8.612	249	77.213	1.255.499.512
2021	62.290	8.068	262	9.233	294	80.147	1.303.204.390
2022	67.569	8.608	258	10.825	347	87.607	1.424.510.081
2023	77.965	8.664	309	12.173	356	99.467	1.617.345.691
2024	90.647	9.665	363	14.221	355	115.251	1.873.994.472

Со анализа на движењето на расходите за исплата на пензии може да се утврди дека порастот на расходите е особено изразен во последните години од 2022 до 2024 година. Имено порастот на расходите изнесува 15,4% - 2023/2022 и 16,2% за периодот 2024/2023 година односно кумулативни 34,15% за овие две години. Истиот се должи на порастот на висината на пензиите за овој период за утврдениот пораст на цените на мало и порастот на просечната плата за овој период, како и утврденото линеарно зголемување на висината на пензиите во 2024 година. Наведената состојба поврзана со пораст на пензиите ја прикажуваме на следниот графикон:

[43] Во милиони денари освен каде што не е поинаку наведено

Графикон 5 – Расходи за исплата на пензии

во милиони денари



И покрај растот на приходите од придонеси, континуираниот пораст на расходите за исплата на пензии и зголемената потреба од средства од Централниот буџет создаваат траен притисок врз финансиската стабилност на првиот пензиски столб.

3.1.9 Салдо на првиот столб на пензискиот систем

Финансиското салдо на пензискиот систем, односно разликата помеѓу изворните приходи на првиот столб (приходите од придонесите за пензиско и инвалидско осигурување) и расходите за исплата на пензии, е клучен индикатор за неговата одржливост. Стабилноста на овој систем зависи од односот меѓу бројот на вработени што плаќаат придонеси и бројот на пензионери. Кога овој однос се влошува поради стареење на населението, намален наталитет или висока невработеност, пензискиот фонд може да дојде во состојба на дефицит. Дефицит претставува негативно салдо што значи дека расходите за пензии ги надминуваат приходите од придонеси, што го принудува системот да бара дополнителни извори на финансирање. Во многу земји, вклучително и во Република Северна Македонија, негативното салдо на првиот пензиски фонд често се покрива со трансфери од државниот буџет. Овие трансфери обично доаѓаат од општи даночни приходи, како ДДВ, акцизи или данок на личен доход, што значи дека товарот за финансирање на пензиите паѓа врз сите даночни обврзници, а не само врз оние што плаќаат придонеси. Наведеното претставува привремено решение, меѓутоа континуираната зависност од буџетски средства создава повеќе ризици по стабилноста на пензискиот систем и тоа:

- го оптоварува државниот буџет, ограничувајќи ги и намалувајќи ги средствата за други приоритети проекти во сите сфери од општественото живеење;
- доведува до фискална нестабилност ако се намалат буџетските приходи како резултат на намалување или пад на порастот на националната економија и
- зависноста од буџетот може да го направи системот подложен на политички притисоци, каде што одлуките за пензиите се носат врз основа на краткорочни политички цели, а не врз база на економска логика.

Во ова насока како значаен индикатор за оценка на самоодржливоста на првиот столб од пензискиот систем се јавува учеството на средства од Централниот буџет како надополнување на остварените приходи на првиот столб, а во насока на обезбедување на целосно подмирување на сите финансиски обврски кои истиот ги има како и учеството на средствата остварени со наплата на придонесите во вкупните приходи на првиот столб на пензискиот систем.

Табела 10 – Учество на уплатените придонеси и средствата од Централниот буџет во вкупните приходи.[44]

во милиони денари

Година	Приходи од придонеси	Приходи од Централниот Буџет	Вкупно	Учество на придонеси во вкупни приходи	Учество на средства од Централниот буџет во вкупните приходи
2014	29.877	22.678	53.781	55,6%	42,2%
2015	32.215	23.861	57.255	56,3%	41,7%
2016	33.820	26.599	61.685	54,8%	43,1%
2017	35.606	28.457	65.320	54,5%	43,6%
2018	37.983	29.392	68.852	55,2%	42,7%
2019	41.921	28.098	75.916	55,2%	37,0%
2020	46.337	29.852	77.683	59,6%	38,4%
2021	49.286	30.580	81.508	60,5%	37,5%
2022	54.939	28.588	85.125	64,5%	33,6%
2023	63.335	31.379	96.353	65,7%	32,6%
2024	71.429	42.474	115.696	61,7%	36,7%

За анализираниот период учеството на придонесите во вкупните приходи се движел во насока на зголемување за целиот анализиран период со исклучок на 2024 година кога како резултат на зголемувањето на пензиите, благиот пораст на бројот на пензионери како и падот на бројот на осигуреници истиот го има променето позитивниот тренд и се намалил за 4%. Во истиот период како резултат на истите причини се јавила потреба за надополнување на средствата остварени од изворните приходи на првиот столб со дополнителен износ на средства од централниот буџет поради што континуираниот тренд на процентуално опаѓање на овие средства во вкупните приходи е прекинато и процентот на учество на приходите од централен буџет во вкупните приходи е зголемен на 36,7% односно зголемување за 4,1% во однос на претходната 2023 година. Во апсолутни бројки учеството на централниот буџет во вкупните приходи на првиот столб на пензискиот систем во 2024 година изнесува 42.474 милиони денари или 690 милиони и 634 илјади евра што е пораст за 11.095 милиони денари односно 35% и во апсолутни бројки е историски највисок износ на интервенција од централниот буџет во работењето поврзано со навремената исплата на пензиите. За истиот период остварено е и зголемување на приходите од придонеси за 8,094 милиони денари или 12,2%. Со оглед на тоа што зголемувањето на расходите на Фондот за 2024 година во однос на 2023 година е проценето на износ од 15,9%, зголемувањето на приходите од уплатените придонеси е недоволно за да го поддржи утврденото зголемување на пензиите во овој период, поради што

[44] Извор: Годишен извештај 2024, ФПИОСМ

неопходно било да се прибегне кон зголемување на учеството на средства од Централниот буџет. Имајќи во предвид дека во текот на 2025 година висината на пензиите се зголеми во два наврати (2.500 денари линеарно зголемување во март 2025 и 1.000 денари зголемување на пензиите во септември 2025 година) што не е проследено со еквивалентно зголемување на платите на осигурениците и зголемување на бројот на осигуреници кои плаќаат придонеси, реални се очекувањата дека до крајот на 2025 година учество на приходи од централниот буџет во вкупните приходи, дополнително ќе се зголеми на проектиран износ од околу 800 милиони евра[45].

Наведената состојба придонесува и за промени на учеството на исплатите за пензии во вкупниот БДП и учеството на трансферите кон Фондот во вкупниот Буџет. За периодот 2015 – 2024 година овој соодносе е прикажан на следната табела:

Табела 11 - Учество на расходите во БДП[46]

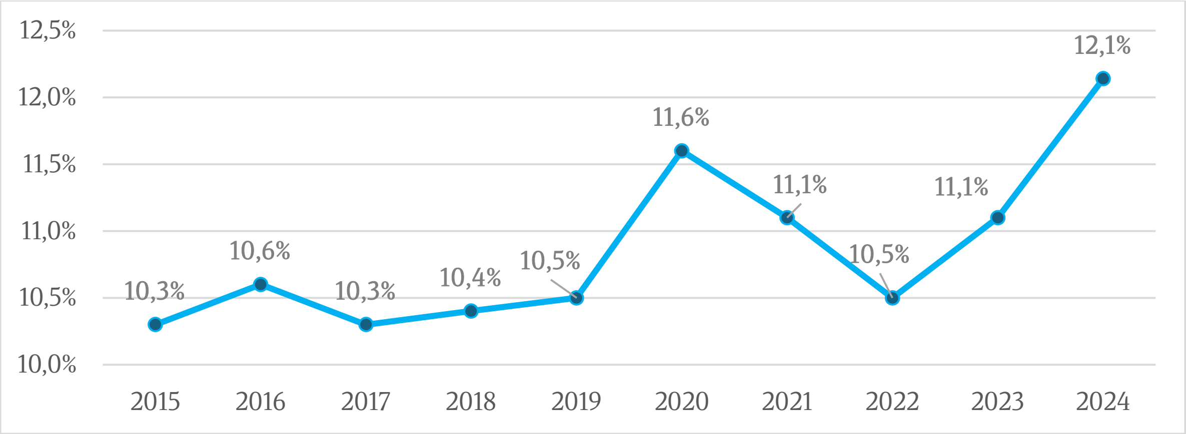
во милиони денари

Година	Вкупни расходи за ПИО	Учество на средства од Буџет на РСМ	Вкупен БДП	Вкупни приходи на Буџет на РСМ	% на учество на расходите за ПИО во БДП	Учество на трансферите кон Фондот во вкупниот буџет на земјата
2015	56.789	23.861	552.286	161.207	10,3%	14,8%
2016	61.488	26.599	579.646	169.356	10,6%	15,7%
2017	65.149	28.457	630.859	179.673	10,3%	15,8%
2018	68.544	29.392	660.308	188.505	10,4%	15,6%
2019	73.122	28.098	697.431	203.822	10,5%	13,8%
2020	77.213	29.852	664.010	189.554	11,6%	15,7%
2021	80.147	30.580	723.239	218.021	11,1%	14,0%
2022	87.607	28.588	831.733	243.085	10,5%	11,8%
2023	99.466	31.379	894.727	277.127	11,1%	11,3%
2024	115.251	42.474	948.904	305.553	12,1%	13,9%

За анализираниот период процентот на учество на вкупните расходи за пензиско и инвалидско осигурување во вкупниот БДП на земјата генерално се движи од 10% до максимални 11% во време на пандемијата. Пораст се забележува во последните 2 години предизвикан од порастот на висината на пензиите кој не беше проследен со еквивалентен пораст на вкупниот БДП. Како резултат на ова учеството на исплатите преку првиот столб е зголемено на 12,1% во 2024 година. Движењето на овој параметар е прикажано на следниот графикон:

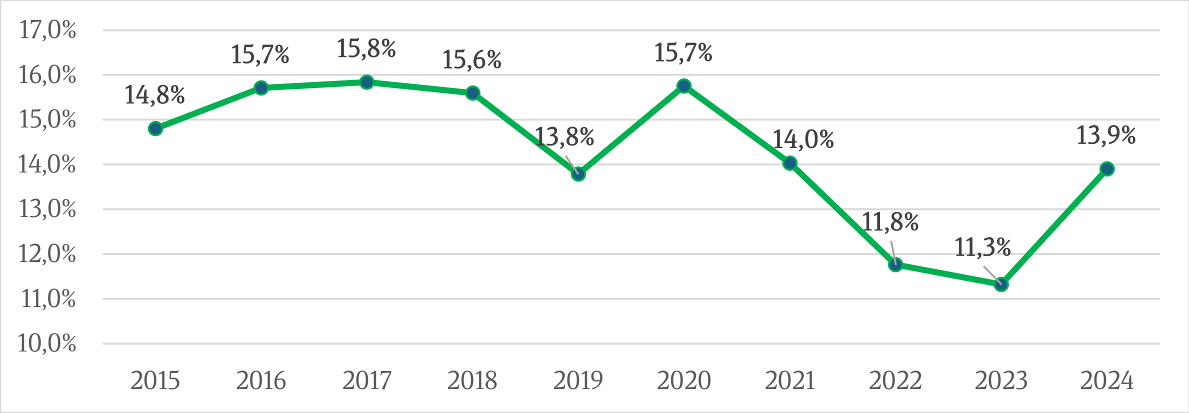
[45] Извор: Експертски извештај за одржливост на македонскиот пензиски систем, Блаже Јосифовски
[46] Извор: Годишен извештај 2024, ФПИОСМ, Државен завод за статистика

Графикон 6 – Процент на учество на расходите за Фондот во БДП



Со цел да извршиме поверодостојна процена на овој процент извршивме споредба на нашата земја со земјите членка на ЕУ и со земјите од регионот. Притоа утврдивме дека во земјите членки на ЕУ овој процент значително варира од минимални 3,9% во Ирска до максимални 15,4% во Италија. Воопштено земено високо е учеството на расходите за пензии во вкупниот БДП во државите кои имаат повисока нето пензиска заменска стапка како што се Шпанија, Грција, Австрија и Франција што е и очекувано, додека пониско е во земјите членки од Централна и Источна Европа каде што овој соодност не надминува 9%. На ниво на целата ЕУ овој процент изнесува 12,21%[47] и истиот бележи намалување во однос на годините во време на пандемијата. Во земјите од регионот кои не се членки на ЕУ овој процент е понизок и во однос на ЕУ и во однос на нашата земја и се движи во распон од 6,1% во Албанија до 8,46% во Босна и Херцеговина, односно компаративно значително пониско од нашата земја. Имајќи го ова во предвид изготвивме и преглед на учеството на расходите на пензискиот систем кои се финансирани од Буџетот на Република Северна Македонија во вкупните приходи на буџетот. Притоа утврдивме стапка од 13,9% за 2024 година односно зголемување од 2,6% во однос на претходната 2023 година со што е и прекинат трендот на намалување на учеството на расходите финансирани од буџетот во вкупните приходи на истиот.

Графикон 7 – Учество на трансферите кон фондот во вкупниот буџет на РСМ



Оваа состојба укажува на високо учество на нашиот пензиски систем во националната економија како и висока зависност на Фондот од трансфери од

[47] Извор: Еуростат, последен достапен податок за 2022 година, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00103/default/table?lang=en)

Буџетот на Република Северна Македонија која потекнува од неможноста сите расходи на Фондот да се сервисираат од остварените приходи од придонеси. Наведеното има за ефект и намалување на можностите со средствата од буџетот да се финансираат проекти од други области.

3.1.10 Капитално финансирано пензиско осигурување (Втор и трет столб на пензискиот систем)

Ова осигурување е регулирано со Законот за задолжително капитално пензиско осигурување, Законот за доброволно капитално пензиско осигурување и Законот за исплата на пензии и пензиски надоместоци од капитално пензиско финансирано осигурување Основна одлика на овие два столба е што уплатените придонеси на осигурениците се вршат на име и за сметка на осигуреникот. Придонесите кои ги уплаќаат членовите се однапред дефинирани и се позиционирани на 6% од придонесот за пензиско осигурување. Средствата кои се уплаќаат и акумулираат, понатаму се инвестираат со што се остварува дополнителен принос кој исто така се акумулира на сметките на членовите. За својата работа приватните пензиски друштва имаат право на надоместок кој се наплаќа од средствата на членовите. Висината на пензијата се утврдува по остварувањето на правото за пензионирање на секој член и истата зависи од акумулираните средства на индивидуалните сметки и очекуваниот период на користење на пензијата.

Во 2025 година во Република Северна Македонија функционираат три приватни лиценцирани пензиски друштва кои управуваат со уплатените средства во задолжителните пензиски фондови, а постојат и четири приватни пензиски друштва од незадолжителните пензиски фондови[48]. При управувањето со средствата, сите пензиски друштва се конкурентно управувани на начин кој треба да обезбеди максимизирање на приносите од инвестираните средства и диверзификација на инвестициите со цел намалување на ризиците по инвестираните средства.

Бројот на осигуреници во трите задолжителни пензиски друштва од нивното формирање до денес е во континуиран пораст. Со оглед на тоа што осигурувањето во приватните пензиски друштва е задолжително, а осигурениците остануваат како обврска на пензиските друштва дури и доколку времено се невработени и не плаќаат придонеси за пензиско осигурување, бројот на осигуреници во овие друштва континуирано е во пораст.

Табела 12 - Број на осигуреници во трите приватни пензиски друштва од втор задолжителен пензиски столб во период од 2006 до 2024 година.[49]

Година	САВАз	КБз	ТРИГЛАВз	Вкупно
2006	61.407	66.624	/	**128.031**
2007	76.907	85.746	/	**162.653**
2008	93.666	101.474	/	**195.140**
2009	111.397	125.627	/	**237.024**
2010	126.083	140.887	/	**266.970**
2011	140.219	156.412	/	**296.631**

[48] Прилог 2
[49] Извор: МАПАС

2012	153.258	170.222	/	**323.480**
2013	166.329	183.711	/	**350.040**
2014	177.793	195.358	/	**373.151**
2015	193.689	211.599	/	**405.288**
2016	204.267	222.758	/	**427.025**
2017	219.051	238.215	/	**457.266**
2018	235.311	239.993	/	**475.304**
2019	254.724	258.398	9.168	**522.290**
2020	247.122	265.351	17.510	**529.983**
2021	251.241	269.153	30.083	**550.477**
2022	255.254	273.164	43.676	**572.094**
2023	258.595	277.937	56.491	**593.023**
2024	261.705	281.285	67.865	**610.855**

Заклучно со декември 2024 година трите приватни пензиски друштва имаат остварено приходи во вкупен износ од 162.853 илјади милиони денари или 2 милијарди и 648 милиони евра по основ уплатени придонеси од осигурениците, односно 17,16% учество во БДП на земјата. Износот континуирано се зголемува и поради остварените приноси од инвестираните средства. Во текот на 2024 година трите друштва од осигурениците имаат реализирано наплатен придонес од пензиско осигурување во висина од 15.476 илјади милиони денари (251 милиони и 642 илјади евра) односно 1,63% учество во БДП на земјата[50].

Согласно податоците кои се презентирани од ОЕЦД просечното учество на уплатените средства во вкупниот БДП на земјите членки на ОЕЦД изнесува 82,4% за 2023 година[51] додека на избран примерок на земји кои не се членки на ОЕЦД овој процент изнесува 10,2%[52].

Табела 13: Учество на уплатени средства во вкупен БДП

Држава	% од БДП	Држава	% од БДП
Бугарија	12,5	Естонија	15,5
Хрватска	28,9	Израел	64,1
Романија	8,3	Латвија	19,5
Србија	0,7	Литванија	10,3
Косово	28,0	Словачка	14,4

Разликите кои се јавуваат меѓу државите потекнуваат од повеќе фактори меѓу кои најзначајни се временскиот период на функционирање на приватните пензиски фондови, економската развиеност на државите, бројот на осигуреници кој е различен во секоја држава, пристапот и развиеноста на финансиските пазари и финансиските инструменти во кои средствата се инвестираат итн. Нашата земја во овој параметар се наоѓа далеку зад развиените земји членки на ОЕЦД, додека во однос на земјите од регионот бележиме повисоко учество во однос на просекот. Ова во најголема мера се должи на релативно новиот период за започнување со работа на приватните пензиски друштва од вториот и третиот пензиски столб. Истакнуваме дека првиот позначаен бран на исплати за пензионерите од вториот

[50] Годишен извештај на МАПАС за 2024 година
[51] Последен достапен податок
[52] Извор: Pension Markets in Focus 2023 https://www.oecd.org/en/publications/pension-markets-in-focus-2023_28970baf-en/support-materials.html

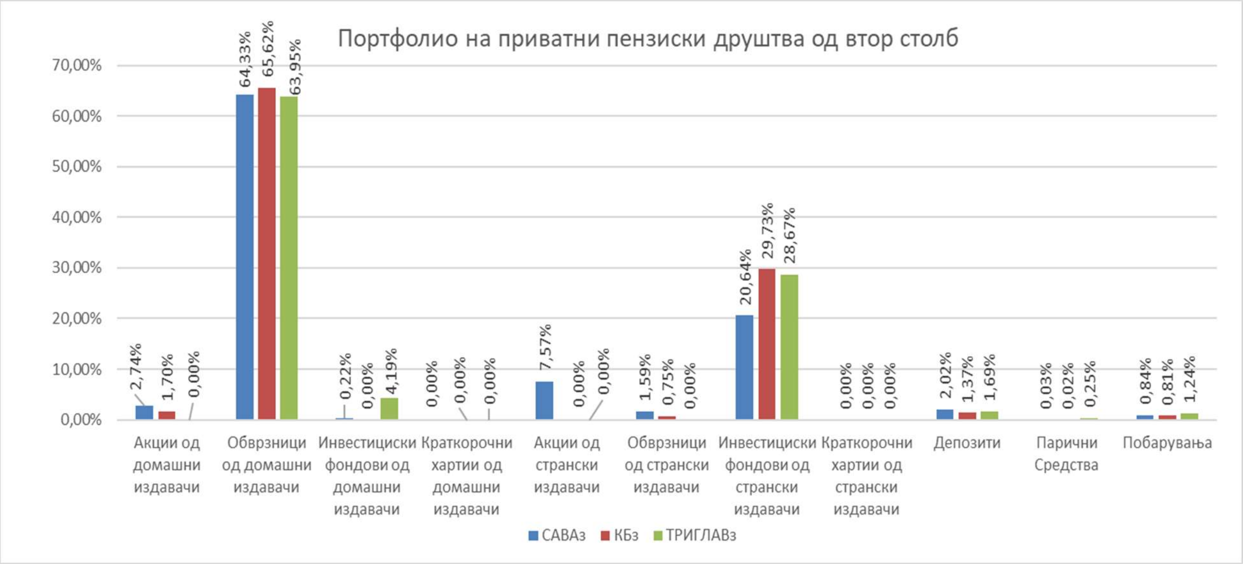
столб на пензискиот систем се очекува да се случи во наредната деценија што ќе придонесе за извесно растоварување на исплатите од првиот пензиски столб.

3.1.11 Структура на портфолиото на задолжителните пензиски друштва и остварени приноси од инвестираните средства

Согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување[53], приватните пензиски друштва имаат обврска уплатените средства да ги инвестираат со цел остварување на највисок принос единствено во полза на членовите и пензионираните членови на пензиските фондови и преку диверзификација и финансиска анализа да се минимизира ризикот од загуби. Иако во основа овие друштва функционираат како класични инвестициски фондови, сепак истите имаат и своја специфичност односно социјална компонента, која треба да обезбеди сигурни и стабилни пензиски примања за сите членови на друштвата по нивното пензионирање. Имајќи го ова во предвид инвестициската стратегија на овие друштва е конзервативна и се спроведува врз основа на законски утврдени ограничувања за типот и висината во проценти на финансиските инструменти во кои овие друштва имаат право да ги пласираат уплатените средства на членовите на друштвата, прикажано во **прилог број 6** од овој извештај.

Портфолиото на трите приватни пензиски друштва од задолжителниот втор столб на 31.12.2024 година го прикажуваме на следниот графикон:

Графикон 8 – Портфолио на приватни пензиски друштва од втор столб[54]



Согласно на податоците искажани во графиконот сите три пензиски друштва ги почитуваат законски утврдените типови на финансиски инструменти во кои имаат право да инвестираат како и процентуалните ограничувања за инвестирање во финансиските инструменти. Со анализа на портфолиото утврдивме дека доминантно е учеството на пласманите на домашниот пазар на кој се пласирани просечно за трите друштва 67,38% од вкупните средства со кои овие друштва располагаат. Во овој процент најголемо е учеството на државните обврзници издадени од Република Северна Македонија кои во овој процент учествуваат со

[53] Член 104-114
[54] Извор: mapas.mk

64,93% на ниво на трите друштва што придонесува за стабилни, но умерени приноси и ограничена диверзификација на портфолиото. Обврзниците имаат различен рок на доспевање кој се движи од 2025 до 2050 година, а најголемиот дел односно помеѓу 86,2% – 97% доспеваат за исплата во периодот помеѓу 2030 и 2039 година кога и се очекува првиот позначителен бран на исплати за пензионерите од вториот столб на пензискиот систем. Приносите на државните обврзници варираат во зависност од каматната стапка по која се издадени и која се движи од 2,5% до 6,15% за обврзниците кои се издадени во 2023 година со рок на доспевање од 15 години. Со оглед на тоа што главнината од средствата на друштвата во најголем дел се пласирани во државни обврзници, од висината на каматата по која се издадени државните обврзници во голема мера зависи и приносот кој пензиските друштва го остваруваат на годишно ниво. Овој дел од портфолиото, заедно со делот од портфолиото кој е пласиран во обврзници издадени од странски држави го сочинува неризичниот дел од портфолиото бидејќи за овие издадени финансиски инструменти гарантира државата.

Најголемиот дел од остатокот на портфолиото приватните пензиски друштва го имаат пласирано во удели во странски инвестициски фондови. Овие хартии од вредност го сочинуваат ризичниот дел од портфолиото со оглед на тоа што истите се предмет на секојдневни пазарни флуктуации како и променливи стапки на принос кои зависат од приносите кои овие фондови ги остваруваат. Учеството на овие удели во вкупно пласираните средства се движи од 20,64% до 29,73% . Дополнително на ова едно приватно пензиско друштво има пласирано средства во акции од реномирани странски компании во висина од 7,14% од целото портфолио. Учеството во акции од домашни компании е ниско и истото учествува со 1% до 2,74% од вкупното портфолио што се должи на слабата развиеност и неликвидност на домашниот пазар за акции и хартии од вредност. Вкупното учество на овие финансиски инструменти во портфолиото на пензиските друштва изнесува помеѓу 92,6% и 97,1%, додека остатокот отпаѓа на парични депозити во банките и удели во домашни инвестициски фондови. Наведеното упатува на концентрираност на портфолиото во домашни обврзници и удели во странски инвестициски фондови при што особено е високо учеството на домашните обврзници во вкупното портфолио со што не е во целост постапено во насока на диверзификација на пласманите од страна на друштвата[55]. Со оглед на големината на делот на портфолиото концентриран во домашни државни обврзници, ликвидноста на овие финансиски инструменти е ниска имајќи ја во предвид апсолутна вредност која надминува 105.326 илјади милиони денари (1 милијарда и 712 милиони евра)[56] и недостаток на капацитет на домашниот пазар кој не е во можност да апсолвира хартии од вредност во ваков износ. Како резултат на ова останува приватните пензиски друштва наплатата на овие домашни обврзници да ја извршат на датумот на нивно доспевање без можност да извршат нивна продажба во поголем обем пред датумот на доспевање во ситуација доколку се појави таква потреба. Со оглед на должината на временскиот период на инвестицијата и износот на истата треба да се нагласи и дека како резултат на идна економска криза или недоволна ликвидност на буџетот на земјата, што во моментов

[55] Член 104, Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување
[56] Извор: МАПАС, https://mapas.mk/izveshtai-i-statistika/statistika/

е нереално да се очекува, ризикот од неможност навремено да се наплати износот на кој се издадени обврзниците е низок, но истиот не може целосно да се исклучи.

3.1.12 Принос на портфолиото

Основна причина поради која средствата кои се уплатени од страна на членовите на приватните пензиски друштва се инвестираат е остварување на приноси повисоки од уплатените средства. Овие приноси заедно со уплатените средства потоа се акумулираат и намалени за износот на надоместоци кои ги наплаќа приватното пензиско друштво по остварувањето на правото за пензионирање им се исплаќаат на пензионерите. Поради ова, а имајќи ја во предвид и законската одредба[57] според која приватните пензиски друштва имаат обврска да остварат највисок принос во корист на членовите и пензионираните членови придонесите уплатени на приватните пензиски друштва веднаш се инвестираат. Остварениот принос се припишува на средствата на приватните пензиски друштва односно на сметките на корисниците, а еднаш месечно друштвата наплатуваат надоместок за управување со средствата како и провизии за секоја трансакција.

Согласно на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување приносите се пресметуваат за последните 7 години сведено на годишно ниво во номинален и реален износ.[58] Приносот во реален износ претставува годишната стапка на номинален принос и промената на трошоците за живот за истиот пресметковен период. Приносот на индивидуалните сметки на членовите на друштвата е променлив и зависи од приносот на приватното пензиско друштво и наплатените надоместоци. Приносот е параметар кој реално не може да се предвиди поради промените на финансиските пазари и целокупната економија како домашна така и светска, со оглед на тоа што приватните пензиски друштва се изложени и на финансиски инструменти кои се издаваат и со кои се тргува на светските финансиски пазари и кои се подложни на секој дневни пазарни флуктуации. Имајќи ја предвид долгорочната природа на пензиското осигурување потребно е да се пресмета и приносот на пласираните средства од почетокот на работењето на истите.

Табела 14 – Движење на приносите на инвестирани средства на трите задолжителни пензиски друштва[59]

Период	САВАз		КБПз		ТРИГЛАВз	
	во номинален износ	во реален износ	во номинален износ	во реален износ	во номинален износ	во реален износ
01.01.2006 - 31.12.2008	0,05%		2,32%			
31.12.2006 - 31.12.2009	3,33%		4,32%			
31.12.2007 - 31.12.2010	2,67%		3,97%			
31.12.2008 - 31.12.2011	8,80%		6,86%			
31.12.2009 - 31.12.2012	6,00%		5,66%			
31.12.2006 - 31.12.2013	5,20%	2,16%	5,41%	2,37%		

[57] Член 104, Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување
[58] Член 86
[59] Извор: МАПАС, https://mapas.mk/izveshtai-i-statistika/statistika/

31.12.2007 - 31.12.2014	4,83%	2,67%	5,21%	3,05%		
31.12.2008 - 31.12.2015	7,87%	6,45%	7,21%	5,80%		
31.12.2009 - 31.12.2016	6,34%	4,74%	6,27%	4,67%		
31.12.2010 - 31.12.2017	6,13%	4,63%	6,01%	4,51%		
31.12.2011 - 31.12.2018	5,93%	4,72%	6,01%	4,80%		
31.12.2012 - 31.12.2019	6,31%	5,74%	6,29%	5,72%		
31.12.2013 - 31.12.2020	5,54%	4,84%	5,76%	5,06%		
31.12.2014 - 31.12.2021	5,98%	4,48%	6,29%	4,79%		
30.06.2019 - 31.12.2021					3,84%	1,01%
31.12.2015 - 31.12.2022	4,77%	0,73%	5,05%	1,00%		
30.06.2019 - 31.12.2022					2,40%	-4,40%
31.12.2016 - 31.12.2023	5,12%	0,51%	5,23%	0,63%		
30.06.2019 - 31.12.2023					3,40%	-2,76%
31.03.2017 - 31.03.2024	5,30%	0,64%	5,43%	0,77%		
30.06.2019 -31.03.2024					4,04%	-2,03%
30.06.2017 - 30.06.2024	5,42%	0,78%	5,63%	0,98%		
30.06.2019 - 30.06.2024					4,19%	-1,85%
30.09.2017 - 30.09.2024	5,37%	0,48%	5,60%	0,70%		
30.06.2019 - 30.09.2024					4,25%	-1,80%
31.12.2017 - 31.12.2024	5,64%	0,74%	5,75%	0,84%		
30.06.2019 - 31.12.2024					4,55%	-1,34%
Почеток - 31.12.2024	**5,54%**	**2,36%**	**5,73%**	**2,55%**	**4,39%**	**-1,28%**

Со анализа на движењето на приносите од почетокот на функционирањето на системот може да се утврди дека заклучно со 2019 година пензиските друштва остварувале задоволително високи стапки на принос како во номинален така и во реален износ, што упатува дека во поволни макроекономски услови капитално финансираното пензиско осигурување може да обезбеди стабилен реален прираст на средствата, додека во услови на економски шокови неговата отпорност е ограничена. Од 2020 година како резултат најпрво на Корона пандемијата, а подоцна и војната во Украина кои предизвикаа значајни економски пореметувања на светско ниво и особено како резултат на високата и континуирана инфлација реалните стапки на принос бележат опаѓање, што има директно влијание врз реалната вредност на акумулираните средства на осигурениците, особено кај оние кои се поблиску до пензионирање. Иако приносите кај две друштва се уште се во висина над 0% за последниот седумгодишен период, кај едно друштво овој показател се наоѓа во негативен износ што значи дека уплатените средства коригирани за стапката на инфлација губат вредност. Со оглед на тоа што структурата на портфолиото на ова друштво не се разликува значајно во однос на структурата на портфолијата на другите две друштва кои се уште остваруваат позитивни стапки на принос, а стапките на принос имаат нагорна линија, не може да се каже дека постојат фундаментални проблеми поврзани со пласманот на средствата кај ова друштво и објаснувањето на негативните стапки треба да се бара во периодот на почетокот на работа на ова друштво односно непосредно пред големите економски пореметувања кои ги предизвика Корона пандемијата и војната во Украина.

Опаѓањето на реалните стапки на принос кај сите три друштва го потенцира проблемот со високата инфлација која ја подјадува вредноста на уплатените средства од страна на корисниците што како процес е неповратен.

Исто така извршиме и анализа на портфолијата на 4-те доброволни пензиски друштва од третиот столб кои заедно имаат вкупно 33.572 членови. Со анализата утврдивме дека во структурата на портфолијата има разлики во однос на задолжителните пензиски фондови односно нешто пониско учество на изложеноста во неризични пласмани (државни обврзници и депозити) чие учество е околу 60% од вкупните средства во однос на задолжителните пензиски друштва од вториот столб. Сепак и покрај ова не констатиравме значителни разлики во стапката на номинални и реални приноси кај овие друштва односно истата за седумгодишниот период како и за целиот период на работење на овие друштва е слична како и кај пензиските друштва од задолжителниот столб. Реалната стапка кај двете друштва со најголем број корисници се движи меѓу 0,47% и 1% за последниот седумгодишен период како и 2,63% и 2,83% за целиот период на работење на овие друштва. Едно друштво континуирано остварува негативна стапка на реални приноси. Специфично во оваа анализа е тоа што друштвото кое последно започнало со работа во 2023 година и има најмал број на членови, остварува високи стапки на номинален и реален принос, кои за вкупниот период на работа на ова друштво заклучно со декември 2024 година достигнуваат 9,78% односно 5,74%. Со анализа на структурата на портфолиото на ова друштво утврдивме дека истото има помало учество на неризични пласмани, околу 55% додека остатокот отпаѓа на пласмани во акции и удели од странски инвестициски фондови. Наведените разлики не се во обем кои целосно би ја објасниле разликата во висината на стапката на принос меѓу ова друштво и останатите и истата делумно се должи и на поволниот пазарен момент во кој ова друштво започнало со работа и порастот на цените на уделите во инвестициски фондови. Сепак оваа состојба укажува на значењето на диверзификацијата на пласманите во инвестициската стратегија на друштвата, при што постои простор за подобрување и покрај конзервативниот карактер на инвестирањето на средствата кои приватните пензиски друштва треба да ги почитуваат.

Наведеното погоре сепак не дава одговор на влијанието на структурата на портфолиото кои домашните пензиски друштва ја имаат врз висината на приносите. Поради ова извршиме и анализа на структурата на портфолијата на земјите членки на ОЕЦД како и избрани земји од регионот за кои беа достапни податоците како и висината на остварените приноси во овие земји.

Табела 15 - Структура на портфолио по инвестициски категории – земји членки на ОЕЦД во 2023 година[60]

Држава	Акции и инвестициски фондови	Обврзници	Депозити	Останати
Полска	90,9	6,3	2,2	0,6
Литванија	70,2	21,8	1,3	6,7
Естонија	67,7	25,5	5,6	1,2

[60] Извор: Pension Markets in Focus 2023 https://www.oecd.org/en/publications/pension-markets-in-focus-2023_28970baf-en/support-materials.html

Финска	49,7	24,4	3,0	22,9
Исланд	40,2	33,9	4,9	21,0
Норвешка	38,7	52,4	..	8,9
Унгарија	31,9	60,6	3,0	4,6
Австрија	27,9	28,9	2,9	40,4
Холандија	26,2	37,9	4,2	31,7
Израел	23,0	53,8	8,5	14,7
Португалија	15,0	72,5	2,1	10,4
Франција	13,9	51,5	0,7	33,9
Германија	7,3	42,3	2,3	48,0
Чешка	4,3	73,5	16,9	5,3
Словачка	1,3	37,3	7,9	53,5
Просек ОЕЦД	**29,9**	**40,8**	**5,5**	**23,8**

Од табелата може да се заклучи дека избраните земји членки на ОЕЦД имаат широка диверзификација на портфолиото. Притоа освен традиционалните три класи на инвестициски пласмани на средствата (акции, и инвестициски фондови, обврзници и депозити) кај голем дел од земјите се јавуваат и инвестиции во останатите инвестициски класи како што се инвестиции во недвижности како и инвестиции во енергетика и патната инфраструктура, кои во структурата на домашните друштва воопшто не се застапени поради тоа што не се предвидени како инвестициска класа во законските прописи од оваа област. Овие инвестиции се преземаат во насока на диверзификација на портфолиото и како начин на справување на ефектите од високата инфлација со оглед на тоа што инвестициите во овие инвестициски класи носат стабилни приходи од наплата на кирии или продажба на енергија и наплата на користење на изградената инфраструктура. Евидентно е дека кај земјите членки на ОЕЦД значително е помало учеството на обврзниците во вкупното портфолио со просечно учество од 40,8% во вкупно инвестираните средства.

Табела 16 - Структура на портфолио по инвестициски категории – земји од регионот во 2023 година

Држава	Акции и инвестициски фондови	Обврзници	Депозити	Останати
Северна Македонија	30,8	65,5	3,0	0,7
Хрватска	27,8	65,8	4,5	1,9
Романија	25,8	72,9	1,1	0,1
Бугарија	15,4	61,5	6,9	16,2
Србија	10,8	70,1	18,7	0,4
Албанија	..	95,9	2,0	2,1

Кај земјите од регионот забележителни се сличности во структурата на портфолиото во однос на нашата земја, при што кај сите анализирани земји убедливо највисоко е учеството на обврзниците. Во однос на средствата пласирани во акции и инвестициски фондови нашата земја бележи највисоко учество на оваа инвестициска класа споредено со останатите земји. Кај сите земји освен Бугарија

забележително е минималната застапеност на останатите инвестициски класи во портфолиото.

Табела 17 - Стапка на поврат на инвестиција за 2023

Држава	Номинална	Реална
Полска	30,2	22,6
Унгарија	19,2	13,0
Литванија	12,6	11,2
Латвија	11,3	10,6
Холандија	8,8	7,5
Израел	9,7	6,5
Португалија	7,8	6,3
Словачка	9,1	3,0
Норвешка	7,9	3,0
Финска	5,9	2,2
Австрија	6,4	0,8
Исланд	8,2	0,5
Чешка	4,7	-2,0
Романија	16,8	9,5
Хрватска	9,6	4,8
Бугарија	8,9	4,0
Албанија	3,8	-0,1

Треба да се има во предвид дека организацијата на пензиските системи во повеќе земји е многу различна во однос на останатите. Поради ова споредбите кои се даваат треба да се прифатат со претпазливост со оглед на тоа што не се целосно споредливи. Сепак со анализа на висината на приносите евидентно е дека државите кои искажуваат високо учество на пласманите во акции и инвестициски фондови остваруваат повисоки стапки на поврат на инвестицијата – Полска, Литванија, Латвија. Од друга страна земјите кои имаат доминантно учество на обврзници – Чешка, Албанија за 2023 година оствариле негативен пораст на повратот на инвестицијата со оглед на тоа што приносот од обврзниците – камата е во фиксен износ и не е променлив во зависност од инфалторните движења. Ваквата состојба ја потенцира потребата од широка диверзификација на портфолиото во различни инвестициски класи со цел да се оствари што е можно поголема заштита на средствата од порастот на цените односно инфлацијата.

Можеме да заклучиме дека домашните приватни пензиски друштва во последните неколку години се соочуваат со проблемот на високата инфлација односно порастот на цени на мало кој влијае врз намалувањето на реалните стапки на принос на истите. Ова претставува главна опасност и предизвик во работењето на друштвата со оглед на негативното влијание кое инфлацијата го има врз идните приходи на членовите на друштвото што ја потенцира потреба од справување и ублажување на ефектите од инфлацијата врз реалната вредност на инвестираните средства. Во оваа насока укажуваме на високото учество на државните обврзници во структурата на портфолиото при што обврзниците кои се издадени со стапка на принос пониски од годишната стапка на инфлација не обезбедуваат позитивен прираст на приносот. Од друга страна пласманите во удели на инвестициски фондови се однесуваат на високо бонитетни хартии од вредност со висок рејтинг од меѓународните рејтинг агенции и

кои и покрај тоа што се класифицирани како ризични поради пазарните флуктуации, не претставуваат високоризични или шпекулативни инвестиции, поради што на долг рок негативен прираст од овие инвестиции не е веројатен, освен во услови на повторување на големата економска криза од 2008 година. Дури и во вакво сценарио единствениот начин за негативни резултати на оваа инвестициска класа на долг рок е целосно пропаѓање на инвестициските фондови каде средствата се пласирани.
Како резултат на сето наведено, постои потреба од прекинување на трендот на опаѓање на реалниот прираст на пласираните средства за што има простор преку диверзификација на портофлијата на пензиските друштва притоа почитувајќи ги начелата на конзервативен пласман на средствата кој е карактеристичен за овие друштва и имајќи ги во предвид пазарните движења.

3.2. Демографски и економски движења во Република Северна Македонија

3.2.1. Демографски движења во земјата

Во последните неколку декади и развиените земји и земјите во развој претрпуваат големи измени во старосната структура на населението. Учеството на старото население во вкупното население континуирано расте поради намалените стапки на репродукција и намалениот број на новородени. Оваа состојба доведува до појава на забрзано стареење на населението кој е генерално поизразен во развиените земји отколку во земјите во развој. Нашата земја не е исклучок од овој светски тренд при што демографските промени односно стареењето на населението, намалувањето на наталитетот и миграциите, имаат големо влијание врз развојот на една земја одржливоста на порастот на нејзината економија и на пензискиот систем. Намалувањето на работоспособното население и вработените луѓе го ограничува економскиот раст, бидејќи помалку луѓе придонесуваат за производството и даночната основа. Истовремено, зголемениот број пензионери ги оптоварува пензиските системи, особено во земји како нашата, каде тековните придонеси ги финансираат пензиите при што се нарушува балансот помеѓу придонесите и исплатите. Негативните демографски тенденции доведуваат до зголемување на дефицитот, зголемување на даноците или кратење на пензиите, што предизвикува негативни општествени и социјални ефекти. Миграциите, особено одливот на млади и квалификувани кадри, дополнително ја влошува демографската криза во некои земји, намалувајќи го фертилното население како и економскиот капацитет и иновативноста. Со намалување на работоспособното население, државите се соочуваат со потреба од реформи, како зголемување на возраста за пензионирање, промовирање приватни пензиски фондови или поттикнување на наталитетот преку семејни политики.

Основни демографски индикатори

Според Пописот на населението, домаќинствата и становите во 2021 година, во Република Северна Македонија живеат 1.836.713 жители[61]. Од нив, 50,4 % се жени, а 49,6 % се мажи.

Табела број 18 - Демографски движења во периодот од 2005 до 2024 година[62]

[61] Извор: Статистички атлас, Државен завод за статистика
[62] Извор: Државен завод за статистика

Година	Население во 000	Живородени деца	Починати лица	Природен прираст
2005	2.037	22.482	18.406	4.076
2010	2.055	24.296	19.113	5.183
2015	2.070	23.075	20.461	2.614
2020	2.073	19.031	25.755	-6.724
2021	1.837	18.648	28.516	-9.868
2022	1.832	18.073	22.459	-4.386
2023	1.828	16.737	20.187	-3.450
2024	1.824	15.662	19.808	-4.146

Пописот на населението спроведен во 2021 година покажа дека населението во земјата е за околу 250 илјади лица понизок во однос на дотогашните проценки и истиот се должи на миграциските движења. Почнувајќи од 2015 година земјата поминува низ исклучително негативен тренд на намалување на бројот на живородени деца односно во 2024 година падот изнесува 32,12% во однос на 2015 година. Порастот на починатите лица во периодот од 2020 до 2022 година се должи на Ковид пандемијата. Започнувајќи од 2020 година земјата бележи негативен природен прираст на населението кое во 2024 година изнесува 4.146 повеќе починати лица во однос на новородените.

Постојат две главни причини за овој тренд на намалување на населението. Првата е континуираниот пад на стапката на репродукција кај населението, а втората се миграциските движења и иселувањата кои ја имаат зафатено земјата во изминатиот период. Стапката на фертилитет[63] претставува просечен број на деца што една жена би ги родила во текот на својот репродуктивен период (обично од 15 до 49 години). Идеално овој показател во едно општество треба да е над 2,1 со цел да се обезбеди стабилна популација без намалувања во отсуство на миграциски движења.

Движењето на стапката на фертилитет[64] во земјата како и по плански региони за периодот од 2018 до 2023 година е прикажан во следната табела:

Табела 19 - Стапка на фертилитет на ниво на држава и по региони

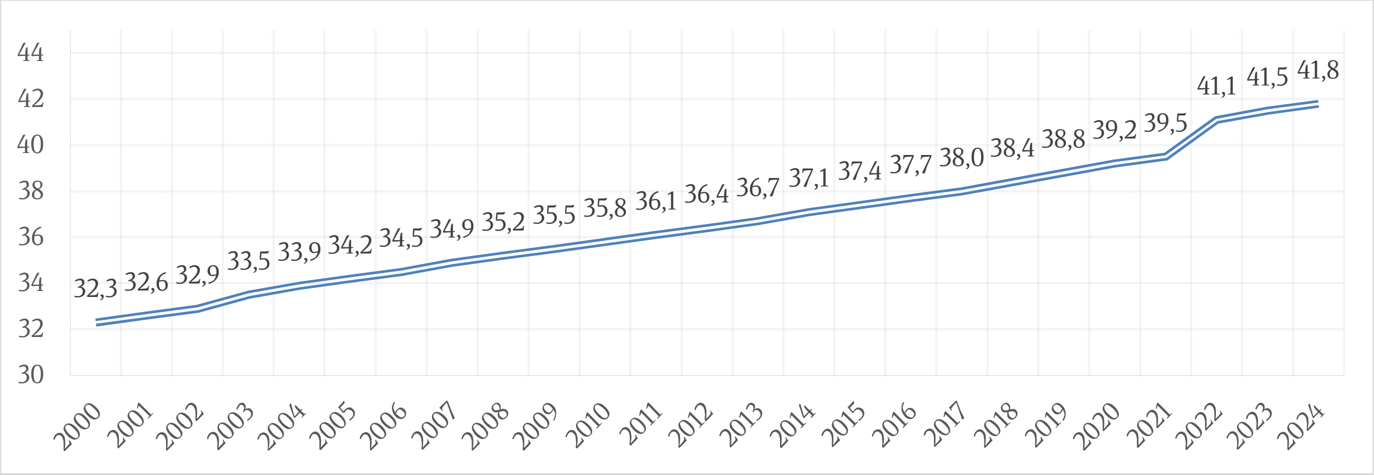
Регион	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Вардарски	1,5	1,4	1,3	1,6	1,5	1,3
Источен	1,2	1,1	1,0	1,4	1,4	1,2
Југозападен	1,1	1,0	1,0	1,5	1,4	1,3
Југоисточен	1,5	1,3	1,2	1,5	1,5	1,4
Пелагониски	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,3
Полошки	1,2	1,1	1,1	1,5	1,5	1,3
Североисточен	1,3	1,3	1,2	1,6	1,5	1,4
Скопски	1,8	1,8	1,7	1,9	1,9	1,8
Република Северна Македонија	**1,4**	**1,3**	**1,3**	**1,6**	**1,6**	**1,5**

63 Репродукција на населението (анг. Total Fertility Rate - TFR)

64 **Вкупна стапка на фертилитет** - го покажува веројатниот просечен број на живородени деца што би ги родила една жена од набљудуваната генерација, во фертилниот период (15-49 години), под услов на исто влијание на специфичните стапки на фертилитетот, како и во набљудуваната година, без влијание на морталитетот (дефиниција ДЗС).

Сите плански региони во земјата бележат стапка на фертилитет која е значително пониска од стапката 2,1 која обезбедува проста репродукција на населението. Последен пат на ниво на држава стапка на фертилитет повисок од 2,1 е регистрирана во 1994 година што значи дека процесот на стареење на населението не е нов феномен, односно е состојба која во континуитет се случува неколку децении. Состојбата е особено алармантна во регионите надвор од главниот град каде што стапката е навистина ниска и се движи од 1,2 до 1,4 што упатува на забрзано стареење на населението во овие региони. Стапката е нешто подобра во Скопскиот регион, како резултат на внатрешните миграции во земјата, меѓутоа е пониска од 2,1 што упатува дека ниту во овој регион не се обезбедува проста репродукција на населението. На ниво на земјата стапката изнесува 1,5 за 2023 година додека според последните податоци од Државниот завод за статистика за новородени деца за 2024 година истата е намалена на 1,4 на ниво на држава. Порастот меѓу 2020 и 2021 година се должи на спроведениот Попис на населението за 2021 година кој покажа намалување на бројот на жители во земјата за околу 250.000 лица во однос на проекциите за население кои годишно ги изработува ДЗС при што пониската основа за пресметка предизвикува „пораст" на стапката на фертилитет. Разликата меѓу процените на ДЗС и резултатите од пописот како и ниската стапка на фертилитет произлегува од забрзаните миграциски движења и иселувањето од земјата за што од постоечката евиденција во земјата не можат да се добијат точни информации за бројот на иселени лица. Во насока на утврдување на состојбата со демографското стареење во земјата извршивме анализа на просечната старост на населението во земјата и споредби со повеќе европски земји.

Графикон 9 - Просечна старост на населението во Република Северна Македонија 2000 – 2024 година [65]



[65] Извор: Еуростат https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PJANIND__custom_5028383/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=6588fe29-866c-4679-88e3-03e5e111fc0f&c=1676972689783

Табела 20 - Просечна старост на населението во ЕУ и европски држави

Држава	Просечна старост	Држава	Просечна старост
ЕУ	44,7	Малта	39,8
Бугарија	47,1	Австрија	43,6
Чешка	44,0	Полска	43,0
Данска	42,2	Португалија	47,1
Германија	45,5	Романија	43,8
Естонија	42,5	Словенија	45,2
Грција	46,9	Словачка	42,6
Франција	42,5	Швајцарија	42,8
Хрватска	45,4	Црна Гора	40,1
Латвија	44,1	Грузија	38,8
Литванија	44,2	Србија	45,2
Унгарија	44,5	Турција	34,0

Од графиконот забележителен е континуиран тренд на зголемување на просечната старост во Република Северна Македонија која за анализираниот период од 2000 до 2024 година се движи од 32,3 години до 41,8 години. Во споредба со европските земји нашата земја има пониска просечна старост во однос на просекот на ЕУ (41,8 години МКД, 44,7 години – ЕУ) како и од повеќето европски земји. Од земјите од регионот најдобра е состојбата во Црна Гора со просечна старост од 40,1 година додека останатите земји имаат просечно постаро население од нашата земја.

Како резултат на стареењето на населението се менува и структурата на населението по старосни групи. Имено опаѓа учеството на младите категории до 14 годишна возраст како и старосната група од 15-64 години додека старосната група над 65 години забележува пораст.

Табела 21 - Структура на население по старосни групи[66]

во 000

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Вкупно население	2.068	2.071	2.074	2.076	2.078	2.077	2.069	1.837	1.832	1.828
Население 0 - 14	349	347	344	342	340	337	334	312	310	306
Население 15 - 64	1.461	1.459	1.456	1.450	1.446	1.439	1.431	1.211	1.204	1.195
Население 65 +	259	266	275	284	292	301	306	316	320	327
% 65+/вкупно население	12,5%	12,8%	13,3%	13,7%	14,1%	14,5%	14,8%	17,2%	17,5%	17,9%

Учеството на старосната група над 65 години во вкупното население во земјата се зголемува и ова е единствената старосна група која бележи пораст додека помладите старосни групи се во опаѓање и во апсолутни бројки и процентуално. За анализираниот период од 2014 до 2023 старосната група на население над 65 годишна возраст бележи пораст од 5,4% или зголемување за 68 илјади граѓани, уште еден показател кој го потврдува демографското стареење на земјата. Сепак ова зголемување на бројот на населението кое припаѓа во највозрасната старосна група сеуште не е проследено со зголемување на просечната старост во земјата при што во овој параметар нашата земја е меѓу земјите во Европа со најнизок очекуван животен

[66] Извор: Државен завод за статистика, Еуростат

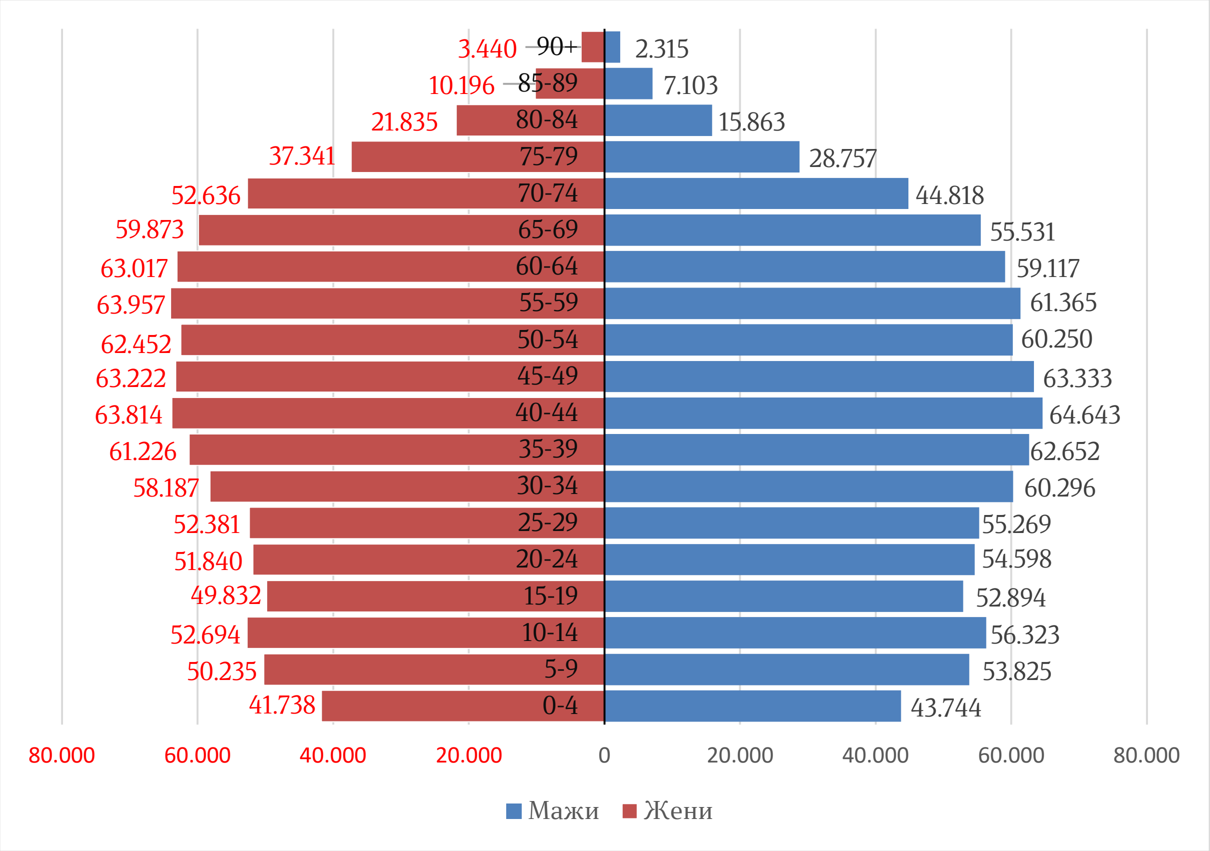
век. Во однос на просекот на ЕУ просечниот животен век заостанува за 6,7 години што е и реално да се очекува со оглед на разликите во квалитетот на животот, нивото на медицинските услуги, генералните навики на населението, еколошките состојби итн. Споредбата на просечниот животен век меѓу Република Северна Македонија и земјите од Европа е прикажано на следната табела:

Табела 22: Очекуван животен век вкупно и по пол[67]

Држава	Просечен животен век		
	вкупно	мажи	жени
Северна Македонија	75,3	73,1	77,6
Србија	76	73,2	78,9
Косово	72,2	70,5	74,1
Албанија	78,3	76	80,8
Хрватска	78,9	76,6	81,1
БиХ	77	74,5	79,6
Австрија	81,3	79,1	83,6
Словачка	77,8	74,9	80,8
Израел	83	81,5	84,5
Норвешка	83,2	81,5	85
Германија	81,1	78,8	83,3
ЕУ просек	81,7	79,2	84,4

Старосната пирамида на Република Северна Македонија по петгодишни старосни групи ја даваме во продолжение:

Графикон 10 – Старосна пирамида во Република Северна Македонија во 2024 година



[67] Извор: Евростат

Старосната пирамида јасно го прикажува намалувањето на живородени деца и зголемувањето на возрасните старосни категории како ефект од демографската криза во која се наоѓа нашата земја. Особено е влијанието на континуираното опаѓање на бројот на живородени деца при што најлоша е состојбата во најмладата старосна група од 0 до 4 годишна возраст, додека стареењето на населението е видливо преку доминантното учество на старосните категории од 40 до 60 годишна возраст. Нашата земја во периодот на извршување на оваа ревизија нема програми за стимулирање на наталитетот во земјата. Во минатото ова не беше случај и постоеше програмата за стимулирање на наталитетот преку разни парични и други поволности за семејствата кои имаат три или четири деца. Поголемиот број на живородени деца во старосната група од 10-14 годишна возраст коинцидира со периодот кога оваа програма беше активна и иако не постојат дефинитивни истражувања кои недвосмислено би го поврзале зголемениот број на живородени деца во оваа старосна група со оваа програма, истата не може ниту да се отфрли како случајност.

Состојбата со погоре анализираните параметри укажува дека демографските движења во нашата земја се неповолни меѓутоа споредбата со европските земји укажува дека нашата земја не е изолиран случај односно демографското стареење се случува во повеќето земји од Европа. Нашата земја се наоѓа во процес на забрзано демографско стареење на населението и истото според сите анализирани податоци во моментов не покажува никакви знаци на забавување доколку не се преземат итни и неопходни мерки од надлежните институции.

Долгорочни демографски проекции

Во оваа насока врз основа на достапните информации извршивме и анализа на проекциите за демографскиот развој за во наредниот 30 годишен период со оглед на тоа што истиот е од големо значење и за состојбите со пензискиот систем во земјата како и од потребата од грижа за старите лица.

Со оглед на тоа што Пописот на населението се реализираше во 2021 година и истиот нуди точна слика за состојбата во земјата, а резултатите од пописот прикажаа намалување на бројот на жители во земјата истиот претставува добра основа за изработка на проекции за демографските движења за наредниот период.

Согласно на изработените проекции од Државниот завод за статистика позначајни промени во движењето на стапката на фертилитет и продолжување на миграциите од земјата кон странство бројот на жители во нашата земја дополнително ќе се намали и тоа:

Табела 23 - Проекција број на жители Северна Македонија 2025-2055 година[68]

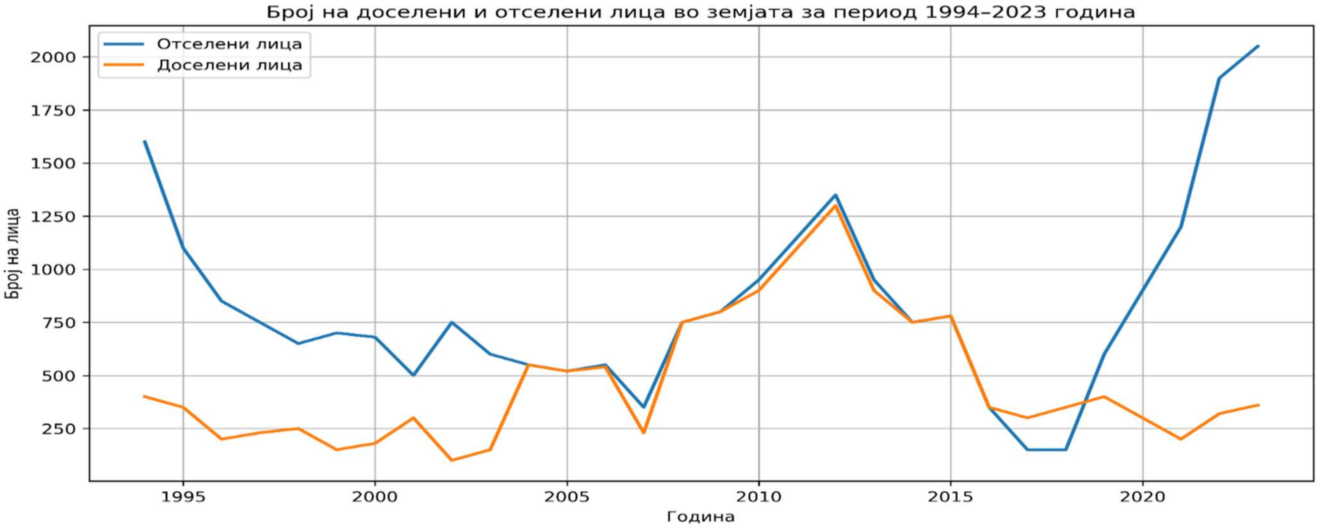
Година	Проекција население со вклучени миграции и низок фертилитет	Проекција население без миграции
2025	1.771.264	1.818.849
2030	1.642.299	1.792.479

[68] Извор: Државен завод за статистика

2035	1.514.373	1.759.020
2040	1.427.885	1.724.052
2045	1.362.363	1.690.993
2050	1.302.646	1.655.462
2055	1.245.614	1.616.084

Двете разгледани сценарија се однесуваат на одржување на ниска стапка на фертилитет при што едното е со вклучени миграции, а другото е сценарио во кое миграциските движења се целосно запрени. Како што може да се види од табелата сценариото со вклучени миграции упатува на значителен пад на бројот на жители во Република Северна Македонија кој во 2055 година би изнесувал околу 1 милион и 245 илјади луѓе, односно пад од околу 600 илјади лица во однос на 2024 година. Второто разгледано сценарио е во услови на единствено ниска стапка на фертилитет и истото упатува на многу поблаг пад на бројот на жители односно на околу 1 милион и 616 илјади жители што е голема разлика во однос на сценариото со вклучени миграции. Бројките кои се објавени од страна на официјалните државни институции не покажуваат голем имиграционен бран на иселување од нашата земја. Податоците се прикажани на следниот графикон:

Графикон 11 - Доселени и отселени граѓани на Република Северна Македонија[69]



Оваа бројка во повеќе наврати се покажала како неточна со оглед на тоа што постојат објективни потешкотии во врска со евидентирањето на лицата кои на подолг период заминуваат од земјата и за кои се смета дека се отселиле што се докажа со резултатите од Пописот на населението спроведен во 2021 година. Со цел да утврдиме пореална состојба со миграциските движења во земјата, го анализиравме бројот на родени деца и бројот на деца кои завршиле основно и средно училиште имајќи во предвид дека овие два циклуси на образование во земјата се задолжителни за сите деца. Притоа ја утврдивме следната состојба:

[69] Извор: Експертски извештај за одржливоста на македонскиот пензиски систем, д-р Блаже Јосифовски

Табела 24 - Разлика на запишани деца во прво одделение во однос на живородени деца

Учебна година	Број на деца запишани во прво одделение[70]	Година[71]	Родени	Разлика родени/ запишани во прво одделение	Процент на намалување
2014/2015	21.426	2008	22.945	1.482	6,5%
2015/2016	21.803	2009	23.684	1.841	7,8%
2016/2017	22.790	2010	24.296	1.468	6,0%
2017/2018	21.250	2011	22.770	1.474	6,5%
2018/2019	22.031	2012	23.568	1.493	6,3%
2019/2020	21.384	2013	23.138	1.725	7,5%
2020/2021	21.450	2014	23.596	2.146	9,1%
2021/2022	21.158	2015	23.075	1.917	8,3%
2022/2023	20.598	2016	23.002	2.404	10,5%
2023/2024	19.482	2017	21.754	2.272	10,4%
2024/2025	18.559	2018	21.333	2.774	13,0%

Табела 25 - Разлика на матуранти во средно образование во однос на живородени деца

Година	Вкупно матуранти[72]	Година[73]	Родени	Разлика родени матурирани	% на намалување
2019/2020	17.397	2001	24.183	6.786	28,1%
2020/2021	16.500	2002	24.154	7.654	31,7%
2021/2022	16.696	2003	23.596	6.900	29,2%
2022/2023	16.654	2004	23.361	6.707	28,7%
2023/2024	15.238	2005	22.482	7.244	32,2%
2024/2025	14.771	2006	22.585	7.814	34,6%

Иако оваа анализа не обезбедува целосна бројка на отселени лица од земјата, истата обезбедува информации за бројот на отселени деца од земјата. Имено со оглед на тоа што основното и средното образование во земјата се задолжителни со извршените споредби меѓу живородените деца и бројот на деца кои се запишани во прво одделение како и бројот на ученици кои матурирале односно успешно го завршиле средното образование укажуваат на значајни разлики. Овие разлики со оглед на тоа што родителите на сите родени деца во земјата имале обврска да ги вклучат своите деца во образовниот систем на земјата, можат доминантно да се објаснат единствено како резултат на заминување од земјата. Иако и кај овие старосни категории има извесна ниска стапка на морталитет, а постои и можност мал дел од учениците да не завршат средно образование и истото да го напуштат, сепак овие бројки се ниски и не претставуваат објаснување за разликите кои се јавуваат. Единствената преостаната можност која постои за објаснување на овие разлики е дека истите произлегуваат од заминување од земјата на дел од учениците заедно со нивните семејства. Во ова насока од табелите произлегува дека во 2024

[70] Извор: Министерство за образование и наука
[71] Децата кои се запишани во прво одделение се родени 6 години претходно
[72] Извор: Министерство за образование и наука
[73] Матурантите се родени 18 години претходно

година од земјата заминале 13% од сите живородени деца кои требало но не биле запишани во прво одделение, односно за само 6 години бројот на деца е намален за 2.774 деца. Кај матурантите оваа разлика е значително повисока односно од 22.585 живородени деца средното образование во земјата го завршиле 14.771 ученик што е намалување од 34,6%. Двата анализирани параметри имаат тренд на зголемување и за целиот анализиран период максималните вредности ги прикажуваат за последната анализирана година што упатува дека миграцискиот бран не стивнува. Оваа состојба создава повеќекратен негативен ефект. Имено, во прв ред населението во земјата продолжува дополнително да се намалува, а истовремено со отселувањето на младите категории на граѓани државата се лишува од фертилната основа која во иднина би требало да создава нови генерации со што стапката на репродукција во наредни години дополнително ќе се намали од и онака ниската стапка од 1,5. Негативните ефекти ќе се почувствуваат и во намалувањето на бројот на вработени лица во наредните години кои се основа за полнењето на пензискиот систем преку плаќањето на придонесите за пензиско осигурување и преку долгорочно намалување на продуктивноста и растот на платите. Состојбите по старосни категории ги прикажуваме во следната табела:

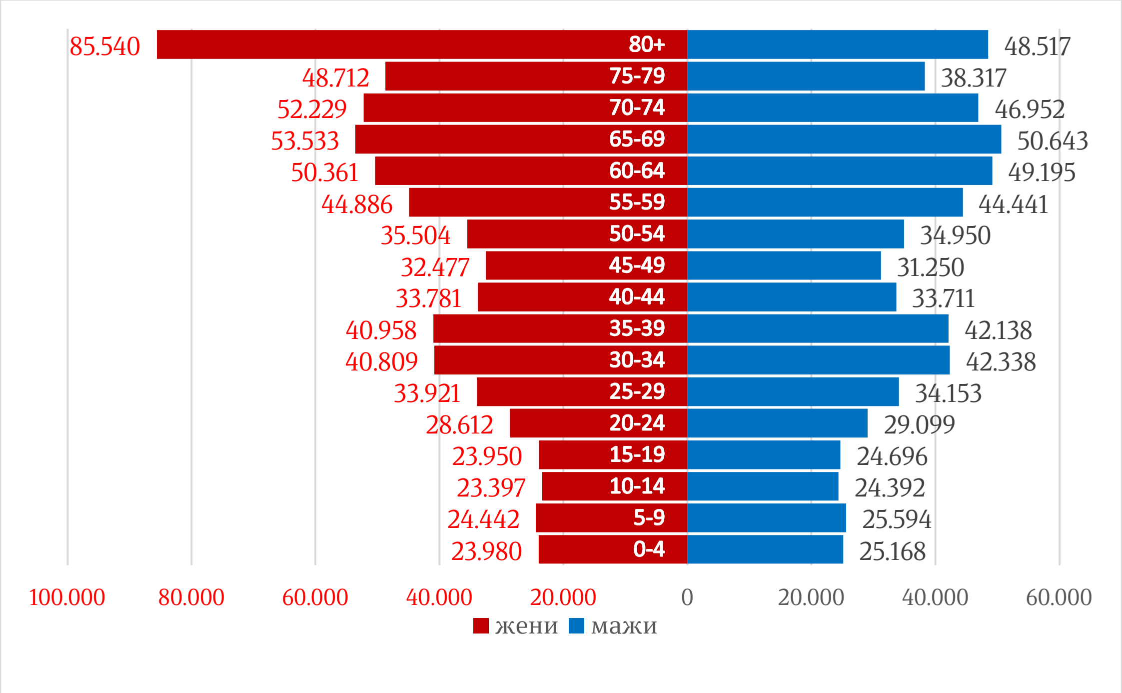
Табела 26 - Проекции по старосни групи (низок фертилитет, вклучени миграции)[74]

Година	0-14	15-64	65+	% на лица 0-14 год.	% на лица на 15-64 год.	% на лица над 65 год.
2030	237.158	1.039.297	365.844	14,44%	63,28%	22,3%
2035	185.459	942.994	385.920	12,25%	62,27%	25,5%
2040	158.074	869.558	400.253	11,07%	60,90%	28,0%
2045	147.652	800.869	413.842	10,84%	58,79%	30,4%
2050	146.973	731.230	424.443	11,28%	56,13%	32,6%
2055	143.333	675.736	426.545	11,51%	54,25%	34,2%

Согласно овие проекции, во однос на 2023 година, во 2055 година најмладата категорија од 0-14 годишна возраст ќе доживее пад од 306 илјади жители на 143 илјади жители односно 53,3%[75], додека старосната група од 15-64 годишна возраст ќе опадне од 1.195 илјади жители на 675 илјади или 43,5%. Негативните ефекти поврзани со овој пад се однесуваат на намалувањето на фертилната база во државата која го зголемува понатамошниот пад на населението, а кај старосната група од 15-64 годишна возраст, со оглед на тоа што се работи за економски активното население во земјата кое создава нова вредност во општеството, падот ќе предизвика и негативни последици по економските движења, продуктивноста како и пад на бројот на вработени лица кои плаќаат придонеси за пензиско осигурување. Од друга страна порастот на највозрасната категорија на граѓани – над 65 годишна возраст ќе предизвика пораст на бројот на пензионери во земјата проследено со пораст на расходите за исплата на пензии што дополнително ќе го оптовари пензискиот систем во земјата.

[74] Извор: Државен завод за статистика
[75] табела број 23 страна 50

Графикон број 12 – Старосна пирамида на Република Северна Македонија до 2050 година



Како резултат на овие анализи може да се заклучи дека во државата и во наредните години доколку не се преземат мерки, а демографската криза и стареењето на населението ќе продолжат со несмалено темпо. Притоа, иако во јавноста големо внимание му се посветува на падот на наталитетот, сепак од анализите произлегува дека главната причина за демографскиот пад се миграциските движења и отселувањето на населението од земјата со оглед на тоа што сценаријата во кои миграциите не се вклучени како фактор покажуваат далеку понизок пад на бројот на населението во земјата во наредниот 30 годишен период. Особено загрижува состојбата што дел од лицата кои заминуваат од земјата во последните години не заминуваат поради недостиг на можности за вработување, туку поради подобрите услови за живот во странство, висината на платите во нашата земја кои се меѓу најниските во Европа како и подобриот образовен систем, здравствен систем итн. кои се области за чие реформирање и модернизирање е потребен подолг временски период. Имајќи го наведеното во предвид, во отсуството на конкретни мерки за запирање или ублажување на состојбите поврзани со намалување на стапката на репродукција и намалувањето на миграциските движења во земјата, во блиска иднина нереално е да се очекува подобрување на овие состојби.

3.2.2. Економски движења

Пензискиот систем претставува фундаментален елемент на социјалниот систем на современите држави, обезбедувајќи механизам за интергенерациска солидарност и финансиска сигурност за граѓаните по завршувањето на активниот работен век. Неговата одржливост, ефикасност и способност да ги исполни очекувањата на пензионерите во голема мера зависат од динамиката на макроекономското опкружување. Основните макроекономски показатели – бруто домашен производ (БДП), стапка на инфлација и стапка на невработеност – не само што ја одредуваат

моменталната состојба на економијата, туку и го определуваат долгорочното движење на пензискиот систем.

Бруто домашен производ и инфлација

Во pay-as-you-go (PAYG) системите, каде придонесите за пензиско осигурување ги финансираат тековните пензии, растот на БДП и инфлацијата се значајни фактори за одржување на рамнотежата во пензискиот систем. Порастот на БДП генерира поголеми даночни приходи и социјални придонеси како и повисоки плати поради порастот на продуктивноста на вработените, додека спротивно на тоа, економска рецесија или стагнација, доведуваат до намалување на платите и придонесите, зголемување на фискалниот притисок и потенцијално намалување на реалната вредност на пензиите. Во услови на висока инфлација, фиксните пензии брзо ја губат реалната куповна моќ и доведуваат до осиромашување на пензионерите. Движењето на БДП и инфлацијата во нашата земја е прикажано на следната табела:

Табела 27 - Движење на БДП и инфлацијата во земјата од 2010 до 2024[76]

Година	БДП во милиони денари	БДП, реална стапка на раст (во %)	БДП во милиони евра (тековен курс)	БДП по жител во евра (тековен курс)	Инфлација
2010	437.296	3,4	7.109	3.459	1,6
2011	464.186	2,3	7.544	3.665	3,9
2012	466.703	-0,5	7.585	3.680	3,3
2013	501.891	2,9	8.150	3.948	2,8
2014	527.632	3,6	8.562	4.141	-0,3
2015	558.954	3,9	9.072	4.382	-0,3
2016	594.795	2,8	9.657	4.659	-0,2
2017	618.106	1,1	10.038	4.839	1,4
2018	660.878	2,9	10.744	5.175	1,5
2019	692.683	3,9	11.262	5.423	0,8
2020	669.280	-4,7	10 852	5 236	1,2
2021	729.445	4,5	11.836	6.443	3,2
2022	816.084	2,8	13.243	7.230	14,2
2023	897.694	2,1	14.583	7.978	9,4
2024	948.904[77]	3,0	15.430	8.588	3,5

Во последните 15 години остварени се скромни стапки на пораст на БДП, додека БДП по глава на жител и порастот на БДП во апсолутни бројки е меѓу најниските во Европа. Инфлацијата во земјата за периодот од 2010 до 2020 година е исклучително ниска. Ова е поволна ситуација за пензионерите поради фактот што за овој период порастот на висината на пензиите беше повисок од стапката на инфлација со што реалната вредност на пензиите се зголеми. Оваа состојба е многу поволна и за вториот и третиот пензиски столб, со оглед на тоа што ефектот на ниската инфлација овозможува повисоки реални стапки на принос. Ситуацијата е променета во последните години при што нашата земја оствари високи стапки на инфлација во 2022 и 2023 година која има негативни ефекти врз реалната вредност

[76] Извор: Државен завод за статистика
[77] Претходен податок

на пензиите и реалните приноси на пласираните средства од приватните пензиски друштва, кои за овие две години забележаа и негативни стапки на принос[78].

Пазар на труд и работна сила

Поради начинот на финансирање на PAYG пензиските системи, од особено значење за стабилноста на овој систем е бројот на вработени лица во едно општество како дел од работоспособното население во земјата. Работоспособно население се сите лица на возраст од 15 до 64 години. Работната сила го претставува економски активното население, во кое влегуваат вработените и невработените кои активно бараат работа.

Табела 28 - Работоспособно население и работна сила во Република Северна Македонија од 2017 до 2024 година[79]

Година	Вкупно	Работна сила	% работна сила	Вработени	% вработени	Невработени	Неактивно население
2017	1.517.619	860.686	56,7%	668.958	44,1%	191.728	656.933
2018	1.508.844	856.447	56,8%	680.064	45,1%	176.383	652.397
2019	1.497.380	858.252	57,3%	711.082	47,5%	147.170	639.128
2020	1.480.320	839.332	56,7%	703.733	47,5%	135.600	640.988
2021	1.468.735	819.893	55,8%	693.494	47,2%	126.398	648.842
2022	1.464.493	808.078	55,2%	692.034	47,3%	116.045	656.415
2023	1.515.106	791.647	52,3%	688.296	45,4%	103.351	723.459
2024	1.515.306	792.779	52,3%	694.506	45,8%	98.273	722.527

Работната сила во земјата во апсолутни бројки за овој период е во постојан пад и бележи опаѓање за 4,4% додека обратна е состојбата кај неактивното население кое е во континуиран пораст. Со оглед на падот на живородени деца во земјата произлегува дека растот на неактивното население произлегува од порастот на бројот на пензионери во земјата. Бројот на вработени лица е во благ пораст за анализираниот период, додека во последните 4 години се забележува стагнација на бројката. Со цел да ги потврдиме овие заклучоци извршивме анализа на стапките на активност и вработеност на работоспособното население по старосни групи:

Табела 29 - Стапки на активност и стапка на вработеност од 2017 до 2024 година[80]

	Година	Вкупно	15-24	25-49	50-64	65 години и повеќе
Стапка на активност	2017	56,7	33,6	82,1	59,3	3,4
	2018	56,8	33,3	81,8	60,8	4,5
	2019	57,3	34,4	82,8	62,3	4,3
	2020	56,4	30,9	79,8	59,3	4,3
	2021	55,8	29,4	82,0	62,6	4,5
	2022	55,2	28,4	82,0	61,8	3,9
	2023	52,3	26,9	80,9	61,3	2,6
	2024	52,3	30,2	81,1	61,2	3,4
	2017	44,1	17,6	64,9	48,7	3,4

[78] Извор: Светска банка: North Macedonia Public Finance Review стр. 127, точка 5.75

[79] Извор: Државен завод за статистика, Податоците за периодот 2017-2021 се коригирани од ДЗС врз основа на резултатите од Пописот 2021.

[80] Извор: Државен завод за статистика, податоците се во %

Стапка на вработеност	2018	45,1	18,4	66,3	50,1	4,4
	2019	47,5	21,8	69,3	53,9	4,2
	2020	47,2	19,8	67,1	51,8	4,3
	2021	47,2	18,8	70,2	54,6	4,4
	2022	47,3	19,2	70,4	55,2	3,9
	2023	45,4	19,0	70,1	55,9	2,6
	2024	45,8	21,4	71,2	56,1	3,2

Забележителен е пораст кај сите старосни групи вклучително и кај најмладата група од 15-24 годишна возраст. Дополнително на ова согласно на податоците искажани во табелата 3 од овој извештај и стапката на невработеност бележи континуиран пад во целиот анализиран период и иако истата со 11,9% е сеуште меѓу највисоките во Европа е на најниско ниво во изминатиот период. Сепак иако стапките на активност и вработеност растат додека невработеноста е во опаѓање, овој пораст не е проследен и со пораст на бројот на вработените лица кој стагнира за истиот период. Во оваа насока постои и очигледна разлика меѓу бројот на лицата кои плаќаат придонеси за пензиско осигурување (осигуреници) и вкупниот број на вработени лица и истиот во 2024 година[81] изнесува 138.212 лица, кои според официјалните податоци се работно ангажирани, но од разни причини не плаќаат придонеси за пензиско и здравствено осигурување. Дополнително на ова вкупниот број на невработени лица во земјата изнесува 98.273 илјади лица. Наведеното укажува дека постои простор за подобрување во делот на вкупниот број на лица кои се вработени и кои ги плаќаат придонесите за пензиско осигурување со што би се зголемиле и приходите во првиот столб од пензискиот систем.

3.3. Подготвеност на пензискиот систем за стареење на населението

3.3.1. Проекции и прогнози за движењето на пензискиот систем

Пензискиот систем претставува фундаментален столб на социјалната сигурност и економската стабилност во секое современо општество, обезбедувајќи финансиска поддршка и достоинствен живот за граѓаните по завршувањето на нивниот активен работен век. Во услови на брзи демографски промени, како што се стареењето на населението и намалувањето на стапката на наталитет како и економските предизвици особено изразени во последниве неколку години проекциите за наредните 25 години (од 2025 до 2050 година) стануваат неопходна алатка за проценка на долгорочната одржливост. Проекциите и прогнозите за движењето на пензискиот систем не претставува само статистички предвидувања базирани на актуарски модели, туку се суштински инструмент за креирање на информирани јавни политики, реформи и стратегии што ќе обезбедат фискална стабилност, меѓугенерациска правичност и отпорност на системот кон идни шокови како и идентификација на ризиците и можностите за навремена интервенција.

Поради големото влијание кое го има пензискиот систем врз макроекономските движења во земјата, истиот бил предмет на повеќе студии и проекции за неговите движења во минатото, а во рамките на Фондот до 2015 година функционирала и единица за актуарство која била ангажирана меѓу другото и за изработка и ажурирања на проекции за движењата во пензискиот систем во иднина. Сепак

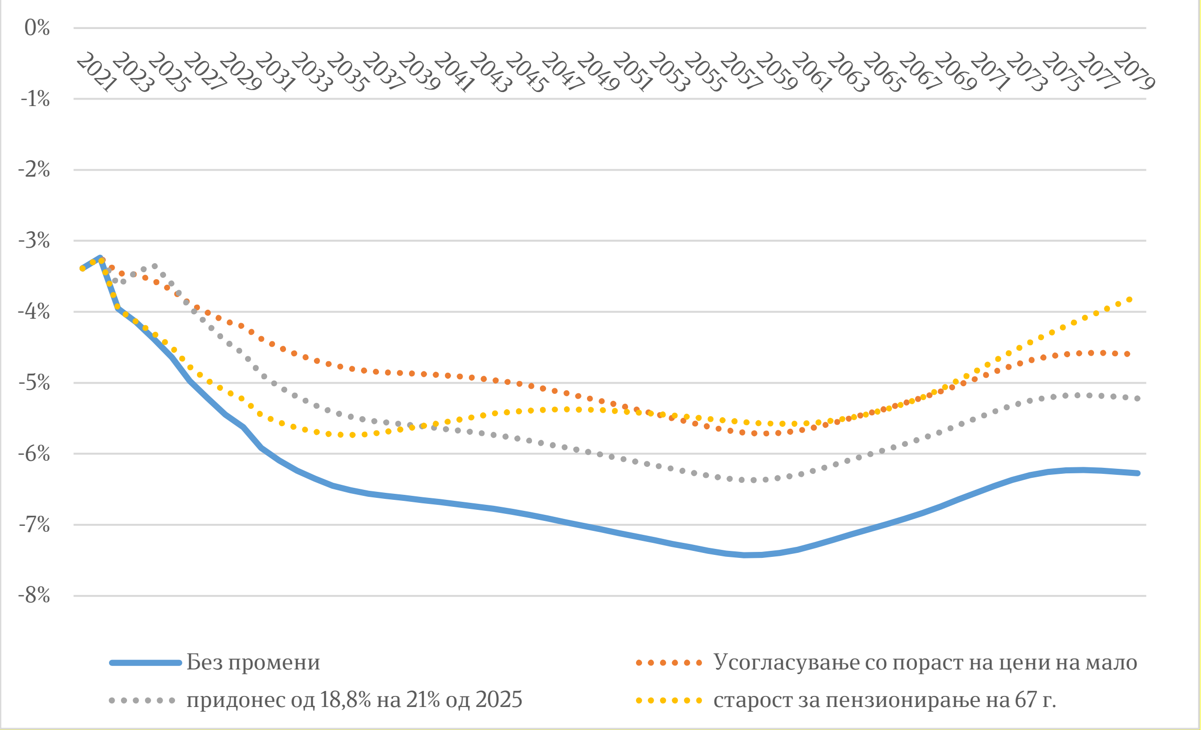
[81] 694.506 вработени минус 556.294 осигуреници =138.212

најголем дел од овие проекции се со постар датум и во периодот на извршување на оваа ревизија единствено проекцијата изработена од страна на Светска банка како дел од студијата за јавните финансии во Република Северна Македонија е со понов датум[82]. Со цел да обезбедиме споредба, извршивме ангажман на експерт кој за потребите на ревизијата изработи експертски извештај кој содржи и проекции за движењата на пензискиот систем во наредните 25 години[83]. Проекцијата на Светска банка е изработена врз основа на PROST моделот развиен од Светска банка[84] и истата има повеќе различни сценарија. „*Статус кво*" сценариото претпоставува дека за целиот набљудуван период до 2050-2055 година нема да се случат промени во тековните параметри на пензискиот систем односно стапката на придонеси ќе остане 18,8%, возраста за пензионирање ќе остане 64 години за мажи односно 62 години за жени, без да се напушти т.н. Швајцарски систем на годишно усогласување на пензиите[85]. Останатите сценарија се концентрираат на поединечна промена на еден од погоре наведените параметри, додека т.н „*all in*" сценарио се однесува на промена на сите три параметри и ефектите од овие промени врз стабилноста и одржливоста на пензискиот систем.

Според „*Статус кво*" сценариото без промени на наведените параметри за целиот период до 2055 година, потребата од дополнителни буџетски средства за исплата на сите обврски на пензискиот систем ќе продолжи да расте како во апсолутни бројки така и како удел во БДП. Во сценарио на промени на само еден од параметрите наведени погоре состојбата во наредниот период е слична на „*Статус к*во" сценариото, но се забележува пониско учество на дополнителни буџетски средства како % од БДП на земјата.

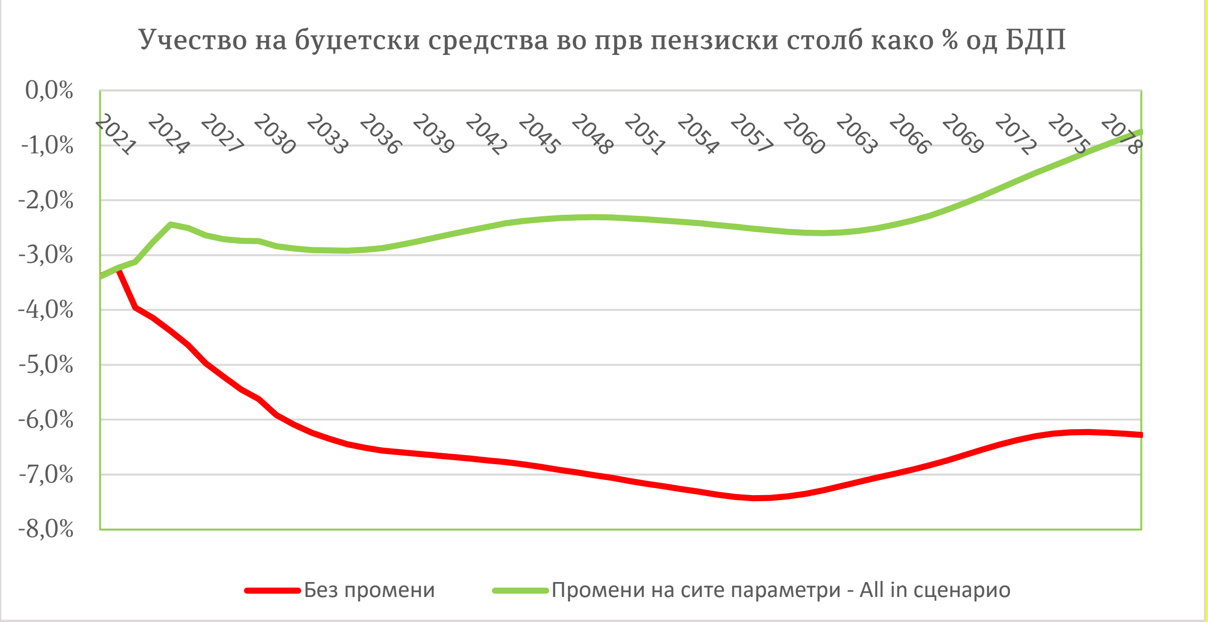
[82] World bank group: North Macedonia Public Finance Review Ensuring Stability and Boosting Resilience September 2024
[83] Експертски извештај за одржливоста на македонскиот пензиски систем, професор д-р Блаже Јосифовски
[84] PROST Моделот за симулација на опции за реформа на пензии (PROST) е софистициран микросимулациски модел развиен од Светската банка за да им помогне на креаторите на политики во анализата и дизајнирањето на реформите на пензиите. Тој им овозможува на корисниците да ги проектираат долгорочната финансиска одржливост на пензиските системи со симулирање на придонесите, правата, приходите и расходите во тек на продолжен период, обично 50–100 години. PROST е особено вреден во справувањето со предизвиците како што се стареењето на населението, ниските стапки на плодност и созревањето на шемите „pay as you go" (PAYG), кои можат да ги оптоваруваат јавните финансии.
[85] Според т.н. Швајцарски систем, усогласувањето на пензиите се врши два пати годишно и тоа 50% за порастот на индексот на цени на мало и 50% за порастот на просечната плата во земјата.

Графикон 13: Учество на средства од Буџетот како % од БДП во првиот столб



Во отсуство на корекции на погоре наведените параметри („*Статус кво*“) учеството на средства од буџетот во сервисирање на обврските на првиот пензиски столб ќе се зголемува и во апсолутни бројки и како % на учество во БДП, достигнувајќи високи негативни 7,4% од БДП во 2057 година. Во сценарио на промена на само еден од параметрите додека останатите се непроменети од актуелните најдобри резултати до 2050 година покажува напуштањето на Швајцарскиот модел и вршење на корекција на пензиите само врз основа на порастот на индексот на цени на мало без корекција за порастот на нето платата во земјата. Сепак во сите набљудувани сценарија се продлабочува учеството на средствата од буџетот во сервисирањето на обврските на првиот столб од пензискиот систем. Ова јасно укажува дека истите се неефикасни во насока на стабилизирање и намалување на потребата од буџетски средства што е непосакувана ситуација. Како резултат на ова проекцијата на Светска банка дава и т.н. „all in“ сценарио во кое истовремено се врши промена на сите три споменати параметри односно постепено зголемување на староста за пензионирање на 67 години за мажи и жени, зголемување на стапката на придонеси за пензиско осигурување на 21% и напуштање на Швајцарскиот модел на усогласување на пензиите односно нивно зголемување единствено за промената на индекс на цени на мало. Зголемувањето на староста за пензионирање на 67 години во ова сценарио се врши постепено и истото го следи порастот на очекуваниот просечен животен век во земјата за три односно 1,8 месеци за жени и мажи и истото би се реализирало заклучно до 2044 година. Нагло зголемување на староста за пензионирање се смета како нехумано решение со оглед на нискиот очекуван животен век на населението во нашата земја и намалувањето на годините во кои пензионерите би требало да ги примаат пензиските бенефиции.

Графикон 14: Сценарио со промена на сите параметри – „All in"



Комбинација од промени на сите параметри на начин опишан погоре, во оваа проекција го дава најефикасниот одговор на проблемот со порастот на средствата кои се уплаќаат од буџетот за поддршка на сервисирањето на финансиските обврски на првиот столб на пензискиот систем. Ефектите од промените се видливи веднаш во првите неколку години проследени со пад на учеството на буџетски средства како во апсолутни бројки така и како % на учество во БДП на земјата. Во понатамошниот период проекцијата укажува на целосно стабилизирање на потребата од буџетски средства изразено како % на учество во БДП на ниво од околу 2,5% за анализираниот период до 2055 година. По ова се очекува понатамошен пад на учеството на буџетските средства.

Со оглед на тоа што проекцијата од Светска банка е последен пат ажурирана во 2022 година, а поради долгиот рок на истата и непредвидливите случувања во иднина, истата на долг рок треба со резерва да се прифати. Ангажираниот експерт од страна на ДЗР изработи ажурирана проекција заклучно со 2055 година која исто така разгледува две сценарија и тоа:

Сценарио А - „*Статус кво*"

Проекциите ги опфаќаат годините 2030, 2040, 2050 и 2055 година, тргнувајќи од базата 2026 година. Во продолжение се дадени проектираните вредности за секое сценарио:

Табела 30 - Сценарио А ***„статус кво"*** (придонес 18,8%, возраст 64, „швајцарски" модел)

Година	Трошоци за пензии (млрд. ден)	Сопствени (млрд. ден)	Трансфер од Буџет (млрд. ден)	Пензии / БДП	Трансфер / БДП
2030	139.4	104.4	35.0	11.3%	2.8%
2040	216.8	165.3	51.5	10.0%	2.4%
2050	337.5	262.0	75.5	8.8%	2.0%
2055	419.4	330.6	88.8	8.2%	1.7%

Трошоците за пензии во „*Статус кво*" сценариото постојано растат, но БДП расте побрзо (3% спрема 4,5% годишно), па уделот на пензиите во БДП постепено се

намалува долгорочно (од 11,3% на 8,2%). Сепак, потребниот трансфер од Буџетот и натаму се зголемува во апсолутен износ од околу 35 милијарди денари во 2030 година на 88,8 милијарди денари во 2055 година. Со други зборови, иако пензиските расходи како удел во економијата благо опаѓаат, системот останува зависен од сè поголема буџетска поддршка (зголемување за 2,5 пати до 2055 година).

Табела 30 - Сценарио B1 - Реформа (придонес 21%, возраст 67, индексација само CPI)

Година	Трошоци за пензии (млрд. ден)	Сопствени приходи (млрд. ден)	Трансфер од Буџет (млрд. ден)	Пензии / БДП	Трансфер / БДП
2030	132.4	117.7	14.7	10.8%	1.2%
2040	179.4	189.6	-10.2	8.3%	-0.5%
2050	243.7	306.3	-62.6	6.3%	-1.6%
2055	283.5	388.2	-104.7	5.5%	-2.0%

Во ова сценарио, благодарение на подоцнежното пензионирање и повисоките придонеси, расходите за пензии растат многу побавно, додека сопствените приходи на Фондот бележат значителен пораст повисок во однос на претходното сценарио. Како резултат, системот постепено се движи кон баланс, а според резултатите од пресметката од 2040 година би остварил и суфицит. Овој позитивен фискален исход, меѓутоа, би бил постигнат по цена на пониска адекватност на пензиите односно истите би се усогласувале само со трошоците за живот, што значи нивниот пораст би заостанувал зад растот на платите и животниот стандард на активното население.

Табела 31 - Сценарио B2 - Реформа (придонес 21%, возраст 67, индексација само плати)

Година	Трошоци за пензии (млрд. ден)	Сопствени приходи (млрд. ден)	Трансфер од Буџет (млрд. ден)	Пензии / БДП	Трансфер / БДП
2030	142.9	117.7	25.2	11.6%	2.1%
2040	235.6	189.6	46.0	10.8%	2.1%
2050	386.7	306.3	80.4	10.0%	2.1%
2055	495.7	388.2	107.5	9.6%	2.1%

Покачувањето на старосната граница за пензионирање на 67 години и повисоката стапка на придонеси имаат поволен ефект врз финансискиот биланс, но индексирањето само според платите ја забрзува динамиката на пензиските расходи. Во ова сценарио дефицитите на Фондот и понатаму опстојуваат во иднина, бидејќи повисоките пензии (следејќи го растот на платите) ја одржуваат пензиската потрошувачка на високо ниво. Сепак, фискалните соодноси се стабилизираат: трошоците за пензии се одржуваат на околу 9,6-11,6% од БДП долгорочно, а потребниот трансфер од државниот буџет се стабилизира околу 2,1% од БДП. Со други зборови, системот би останал структурно во дефицит, но со подобрени показатели во однос на „*Статус кво*" сценариото и задржана адекватност на пензиите во однос на платите.

Иако оваа проекција е оптимистичка, истата го потенцира значењето на тековно употребуваниот швајцарски модел на усогласување на пензиите односно влијанието на зголемувањето на пензиите како реакција за зголемувањето на просечната плата во земјата, врз порастот на учеството на буџетски трансфери во финансирањето на првиот столб на пензискиот систем. Порастот на платите од аспект на првиот столб е посакувана состојба која поради влијанието на повисоките

придонеси кои се плаќаат има позитивно влијание врз финансиската состојба на првиот столб. Врзувањето на порастот на пензиите со порастот на платите доведува до тоа овој позитивен ефект да се намали поради зголемените расходи на првиот столб предизвикан од порастот на пензиите кој уследува како резултат на порастот на платите.

Двете проекции иако во извесна мерка се разликуваат во излезните резултати укажуваат на тоа дека различните параметри на политиката имаат меѓусебно поврзано влијание врз одржливоста на пензискиот систем. Повисоката старосна граница за пензионирање и зголемувањето на стапката на придонес значајно го подобруваат финансискиот баланс на Фондот, додека правилото на индексација ја определува долгорочната патека на раст на расходите за пензии. Индексирањето само според трошоците за живот ја зајакнува фискалната одржливост, но ја намалува релативната адекватност на пензиите во однос на платите. Спротивно, индексирањето само според платите ја зачувува релативната адекватност на пензиите, но одржува постојан фискален притисок врз првиот столб (учеството на трансфери од Буџетот не се намалува).

3.3.2. Движење на параметрите во пензискиот систем

Во годините по воспоставувањето на трите столба на пензискиот систем реализирани се извесни промени кои имаат реперкусии по одржливоста на системот и бенефитите за корисниците и тоа:

- усогласувањето на пензиите во првиот столб е променето неколку пати. Оригинално е вршено усогласување по т.н. Швајцарски модел односно пораст на пензиите два пати годишно - 50% за порастот на индексот на цени на мало и 50% за порастот на просечната плата во земјата. Во 2018 година како резултат на потребата од подобрување на одржливоста, овој модел е променет, односно усогласувањето се врши 100% индексот на пораст на цени на мало додека порастот на просечната плата е елиминиран од усогласувањето. Во 2020 година по зголемувањето на минималните плати во 2019 година и овој начин е напуштен и е заменет со дискреционо усогласување на пензиите поврзано со порастот на платите што негативно влијаело на позитивниот ефект од реформата во 2018 година. Овој вид на усогласување е напуштен во 2022 и на сила е вратен Швајцарскиот модел на усогласување. Во 2024 година, овој модел повторно е напуштен и се изврши линеарно зголемување на пензиите за сите групи на пензионери во износ два пати по 2500 денари и еднаш од 1000 денари;
- во Законот за пензиското и инвалидското осигурување забележително е честа промена на процентите на пензиската основица за првиот столб на пензискиот систем. Поради обемот на извршените промени и нивната комплексност истите се поместени во **прилог 4**. Бројните и чести промени на стапките на пензиската основица доведува проценките и пресметките на идните бенефити по остварувањето на правото за пензионирање да биде исклучително комплексно, а нивното континуирано намалување има влијание врз намалување на висината на идните пензии кои ќе ги остваруваат пензионерите. Како резултат на ова постои ризик од враќање на состојбата од минатото кога вработените плаќаа придонеси на минималната плата. Податоците одат во прилог на оваа состојба, односно во 2019 година само 6% од вработените плаќале придонеси на

минимална плата додека во 2022 овој процент е зголемен на 26%[86] што има негативно влијание врз висината на приходите кои ги остваруваат првиот и вториот столб од пензискиот систем;

- трета значајна промена е намалувањето на стапката на придонесите за пензиско осигурување од 21% на 18% во 2012 година. Со оглед на тоа што првиот столб за целокупниот период на постоење има потреба од буџетски трансфери за целосно сервисирање на своите обврски кон пензионерите, а во истиот период првиот столб е и дополнително оптоварен со намалувањето на придонесите за делот кој се трансферира во вториот столб, ова намалување е извршено непотребно со неповолни последици по висината на трансферите од Централниот буџет на земјата. Признавајќи ја оваа состојба во подоцнежните години извршени се две зголемувања на стапката на придонеси за пензиско осигурување на 18,4% до актуелните 18,8% која, како што наведовме погоре во извештајот, е меѓу најниските стапки во Европа;
- последната во редот промени во функционирањето на пензискиот систем се спроведените линеарни зголемувања на пензиите во текот на 2024 и 2025 година во висина од два пати по 2.500 денари и едно зголемување од 1.000 денари за сите групи на пензионери. Поради значително повисокиот број на пензионери во пензиските групи со ниски пензии, масата на средства која е потребна за исплата на овие зголемувања е значително повисока во однос на претходните методи на усогласување на пензиите, односно зголемувањето на пензиите е за околу 25%. Ова постапување го рефлектира социјалниот карактер на политиката, чија цел е да се намалат разликите меѓу најниските и највисоките пензии. Сепак, ваквиот модел може да создаде погрешни сигнали и да ја наруши врската помеѓу уплатените придонеси и добиената пензија, принцип што е клучен за долгорочната одржливост на пензискиот систем.

Како резултат на ова во услови кога, како што елабориравме погоре, параметрите од кои зависат висината на приходите на првиот столб не се променети во мера која овозможува покривање на овие зголемувања, потребни се поголеми трансфери од Централниот буџет што го зголемува нивното учество во вкупните приходи на Фондот. Стареењето на населението, стагнантната динамика во бројот на вработени како и емиграција на работоспособни лица, особено млади и квалификувани, има негативно влијание на соодносот помеѓу уплатувачите во фондот и примачите на пензии. Зголемените трансфери кон пензискиот фонд ги „истиснуваат“ буџетските средства што би можеле да се употребат за други приоритети како здравство, образование, инфраструктура или климатски инвестиции со што се ограничуваат развојните можности на државата.

Поради сето наведено, во наредниот период, без да се преземат мерки за реформа во пензискиот систем, истиот, особено во првиот столб ќе ја задржи моменталната траекторија на растечка висина на средства кои ќе биде потребно да се трансферираат од Централниот буџет на земјата за сервисирање на обврските кон тековните пензионер, додека ниската стапка на пензиската основица неповолно влијае врз бенефитите на идните пензионери. Во врска со ова постојат повеќе

[86] World bank group: North Macedonia Public Finance Review Ensuring Stability and Boosting Resilience 09/2024

можности за постапување во насока на спроведување на реформи кои би ја подобриле самоодржливоста на пензискиот систем во земјата.

Во оваа насока во прв ред потребно е да се осигура зголемување на приходите на првиот столб на пензискиот систем. Реформите во врска со ова се поврзани со корекција на стапката на придонесите кои ги плаќаат вработените, зголемување на староста за пензионирање и напуштање или намалување на уделот на корекција на пензиите за процентот на пораст на просечната плата. И двете анализирани проекции укажуваат дека парцијални реформи на само еден од овие параметри дава ограничени и недоволни резултати, а забележителен напредок дава единствено комбинација од промена на сите наведени параметри. Притоа треба да се има во предвид дека, поради хумани причини, промените особено на староста за пензионирање треба да се спроведат постепено, во чекори пониски од годишното зголемување на просечната старост на населението во земјата, а внимание треба да се обрати на ризичните професии кои не можат да бидат опфатени со оваа мерка, како професиите со бенефициран работен стаж. Доколку во наредниот период се преземат реформи во системот, со оглед на долгиот период кој е потребен да помине за овие реформи да имаат забележителен ефект, потребен е консензус на сите политички чинители во земјата со цел да се избегнат идни ад хок или дискрециони промени кои ќе ги поткопаат реформите, особено имајќи во предвид дека цената на сите овие промени ќе ја платат граѓаните.

Дополнително во оваа насока укажуваме и на можноста од зголемување на бројот на вработени лица кои се пензиско осигурени имајќи ја предвид разликата меѓу бројот на лица кои плаќаат придонеси и бројот на работно ангажирани лица кое е проценето на околу 138 илјади лица преку соодветно мотивирање на барем еден дел од овие лица да се вклучат во пензискиот систем. Наведеното би ја зголемило бројката на лица кои плаќаат придонес, проследено со зголемување на приходите на пензискиот систем и намалување на потребата од трансфери преку Централниот буџет.

Во врска со вториот столб на задолжително пензиско капитално осигурување и покрај негативниот ефект кој инфлацијата во 2022, го имаше врз реалните стапки на принос, перспективните на вториот столб остануваат позитивни. Со оглед на тоа што реалните стапки на принос за седумгодишниот период кој завршува со 2024 година опаднаа на 0,5% оваа инфлаторна епизода остава значајна поука за потребата од посоодветна диверзификација на портфолиото кое во моментот на ревизијата е концентрирано во државни обврзници и ја потенцира потребата од флексибилност кон финансиските инструменти кои се поотпорни на инфлаторни движења и пазарни шокови притоа почитувајќи го конзервативниот карактер на овие пензиски фондови. Третиот незадолжителен столб е сеуште недоволно развиен со релативно мал број на учесници во друштвата за доброволно пензиско осигурување што не е невообичаено за пост социјалистичките земји и земјите со развиен PAYG пензиски столб и втор задолжителен столб. Се јавува и проблемот на ниска информираност кај вработените лица за постоењето на оваа можност како и давањето на предност за поликвиден тип на заштеди или за инвестиции во недвижности. Може да се заклучи дека овој тип на пензиско осигурување постои

простор за подобрување во насока на привлекување на нови учесници преку промовирање на пензиските фондови.

3.4. Владини планови, политики и правна рамка за грижа за стари лица

Владини Планови

3.4.1. Национална програма за развој на социјалната заштита 2022-2032 година

Врз основа на Законот за социјалната заштита[87] Владата на Република Северна Македонија, во ноември 2022 година, има донесено Национална програма за развој на социјалната заштита 2022 - 2032 година. Општа цел на оваа програма е развој на одржлив, адаптибилен и ефективен систем на социјална заштита заснован на партиципативност и воден од потребите на корисникот заради негово зајакнување и оспособување за независен, продуктивен и активен живот. Со истата утврдени се и посебни цели кои се дефинирани во четири групи и тоа:

- институционална рамка на системот за социјална заштита;
- парични права од социјална заштита;
- социјална превенција и социјални услуги во системот на социјална заштита и
- улогата на корисниците во системот на социјална заштита.

Како два посебни сегменти со националната стратегија опфатени се и финансирањето на активностите на социјалната заштита и кадровската екипираност на системот на социјална заштита.

Од обезбедените документи и јавно достапните податоци и информации направивме анализа на ефектите од планираните мерки и активности и ги утврдивме следниве состојби:

- за постигнување на зацртаните посебни цели со истата предвидени се мерки, рокови и носители, но целите најчесто е предвидено да се реализираат без да се утврди конкретен рок односно наведен е среден и долг рок. Дефинираните цели се премногу општи, бројни, тешко мерливи, без утврдени фискални импликации, егзактни критериуми за мерење на нивната реализација и можност за следење што во голема мера ја оптоварува програмата и објективната можност за реализација на истата.

  Дел од овие цели претставуваат тековни работи на кои МСПДМ работи како дел од своето редовно работење (социјални права и исплата на социјални надоместоци во кои се вклучени и лицата на возраст над 65 години) и кои се реализираат врз основа на Законот за социјална заштита. Нивното вметнување во оваа програма дополнително ја оптоварува и дефокусира реализацијата на оние активности кои се поврзани со унапредување на системот на социјална заштита во земјата. При извршувањето на ревизијата не добивме уверување дека целите се воспоставени врз основа на претходни согледувања и спроведени анализи на реалните потреби на корисниците што ја зголемува неможноста од воспоставување на реално остварливи цели и приоритети во развојот на системот на социјална заштита;

[87] член 9 алинеја 1

- имајќи во предвид дека оваа програма е основа за остварување на клучните стратешки правци на развој на социјалната заштита во процес во кој министерството е главен носител на мерките и активностите кои треба да се реализираат во соработка со други надлежни институции[88], предвидена е обврска за формирање на координативно тело со задача следење и евалуација на имплементацијата на оваа програма. Основна функција на ова тело требало да биде воспоставување на механизми за координација на стратешките активности, договарање и соработка, во која ќе учествуваат претставници на спомenатите институции во соработка со претставници од општините и општинските и регионалните совети за социјална заштита. Истото требало да изработи годишни оперативни планови на кои најмалку еднаш годишно треба да врши евалуација за која било потребно да изготви извештаи и истите да ги достави до Владата.

Со извршената ревизија од страна на претставници на министерството ни беше укажано дека не е постапено во реализацијата на погоре спомнатите обврски за следење и евалуација на имплементацијата на оваа програма. Ревизијата не доби доказ дека спомнатото координативно тело е основано, ниту пак дека се изработени оперативни планови и извештаи за нивна реализација и дека истите се доставени до Владата, што има за ефект ограничена координација меѓу институциите и недоволна отчетност за постигнатите резултати од програмата.

Во Извештајот за спроведување на годишниот план за работа на МСПДМ за 2024 година во делот постигнати резултати по програмата Социјална сигурност - потпрограма социјална заштита, како неспроведена мерка е наведена и изработката на извештај за имплементација на Националната програма за развој на социјална заштита 2022-2032 за 2024 година што укажува дека активностите во насока на реализација на наведеното во оваа програма се во застој, а нивната реализација е неизвесна, што може да резултира со одложување на планираните реформи и ограничено влијание на програмата врз унапредувањето на системот на социјална заштита на долг рок.

3.4.2. Програма за остварување на социјалната заштита

Согласно Законот за социјалната заштита[89], Владата донесува годишна програма за остварување на социјална заштита со која ги утврдува подрачјата на социјалната заштита, потребите на населението и начинот и средствата за остварување на социјалната заштита, за која цел ревизијата изврши анализа на Годишните програми за 2022, 2023, 2024 и 2025 година.

Остварувањето на социјалната заштита се заснова на повеќе закони[90] и подзаконски акти, со кои се уредени правата и услугите од социјалната заштита. Истата не

[88] 1. Министерство за труд и социјална политика 2. Министерство за локална самоуправа 3. Министерство за финансии 4. Заедница на единиците на локалната самоуправа 5. Установи за социјална заштита 6. Завод за социјални дејности 7. Овластени и лиценцирани даватели на услуги 8. Институт за социјална работа и социјална политика 9. Национални координативни тела за спроведување на стратешки документи од областа на социјалната заштита.

[89] член 9 став 1 алинеја 2 .

[90] Закон за социјалната заштита, Закон за социјалната сигурност за старите лице, Закон за семејството, Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Закон за вработување на инвалидните лица, Закон за

претставува годишна реализација на Националната програма за развој на социјалните услуги, туку претставува еден сублимат на активностите кои се преземени, тековно се преземаат и претставуваат основа за почеток или понатамошно преземање во насока на остварување на социјалната заштита. Со истата не се предвидени, носители, мерки и рокови за имплементација, ниту пак е предвидена обврска за изготвување извештај за реализација.

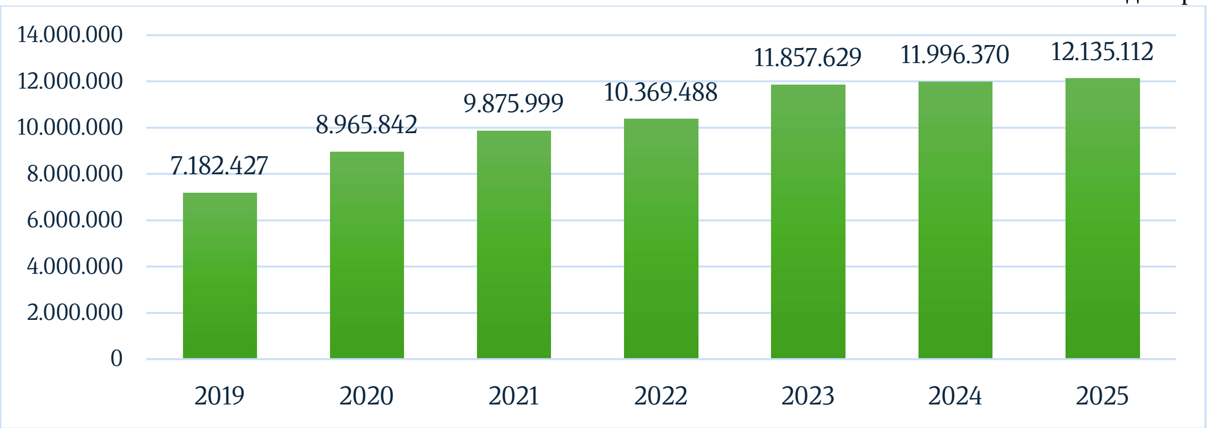
МСПДМ изготвува годишен извештај за реализација на програмата за остварување на социјалната заштита во кој прикажана е реализација на планираните средства по програми и конта и истиот содржи информација само за финансискиот дел но не и податок за степенот на реализација на предвидените активности планирани со Програмата. Со извршената анализа на наративниот дел од донесените Годишни програми за остварување на социјалната заштита за 2022, 2023, 2024 и 2025 година констатиравме дека утврдените области и подобласти на делување се повторуваат од година во година, истите се општи, не предвидуваат конкретни активности, додека во делови истата претставува само известување за преземени активности или опис на состојбата во соодветната област во моментот на изготвувањето на истата.

Средствата за остварување на Програмата за остварување на социјалната заштита за годините во периодот од 2019 до 2025 во Буџетот на Република Северна Македонија, се прикажани на табелата во **прилог 7**.

Со извршените анализи утврдивме дека постои зголемување на средствата за остварување на оваа програма за предметниот период во износ од 68,82% во 2025 во однос на 2019 година, односно за остварување на социјалната заштита обезбедени се дополнителни 4.942.685 илјади денари.

Графикон 15 - Висина на средства за реализација на Програмата за остварување на социјална заштита во период од 2019 до 2025 година:

во 000 денари



Зголемувањето на средствата за остварување на социјалната заштита во најголем дел се должи како резултат на зголемување на планираните и реализираните средства по потпрограма 50 - Надоместоци за социјална заштита 2021/2022 година и 2023/2024 година кои во целиот анализиран период имаат доминантно учество во оваа Програма и истото во 2025 година изнесува 83,2% од вкупно буџетираниот износ.

употреба на знаковниот јазик, Закон за инвалидски организации, Закон за цивилни инвалиди од војната, кривично правните прописи.

Согласно Законот за социјална заштита[91] за остварување на дејноста на социјална заштита МСПДМ треба да собира и анализира информации и статистики во врска со социјалната заштита и да ги споделува со општата јавност. Наведената состојба е особено значајна во делот на планирањето, анализа на потребите на населението/корисниците, рамномерната распределеност, развивањето на нови и унапредувањето на постоечките социјални права и услуги како и потребата од соодветно прилагодување на постоечката законска и подзаконска регулатива со цел поуспешна реализација на планираните социјални права и услуги. Утврдивме дека МСПДМ не постапило во согласност со оваа законска одредба и не врши изготвување на збирни податоци и анализа на информациите кои по разни законски основи од централно и локално ниво се слеваат во министерството. Имено со Правилникот за систематизација на работните места на МСПДМ формирано е одделение за анализа, евалуација, мониторинг на имплементација на политики и програми со која се систематизирани 5 работни места и тоа 1 раководител и 4 советници и истите во моментот на ревизијата не се пополнети. Непостапувањето на МСПДМ во овој дел од своите обврски значително ги намалува можностите за реално и правилно да се согледаат финансиските потреби, состојбите на терен како и соодветно да одговори во насока на развој на политики поткрепени со податоци и соодветни информации за развој на системот за социјална заштита.

3.4.3. Национална стратегија за деинституционализација 2018-2027 „Тимјаник“

Согласно Стратегијата, деинституционализација претставува процес на затворање на институциите, преку интегрирано планирање за нивната трансформација, намалување на нивниот капацитет и/или нивна елиминација и истовремен развој на социјалните услуги во заедницата, чијашто функција се темели на стандардите за човековите права.

Деинституционализацијата и развојот на услуги во заедницата бараат нови начини на планирање, организирање и финансирање на социјални услуги за корисникот, земајќи ги предвид личните потреби на самите корисници.

Динамиката на транзицијата на процесот на деинституционализација согласно стратегијата треба да се води во однос на различните целни возрасни групи.

Согласно стратегијата постојат три видови на деинституционализација: за деца, за возрасни до 65 години и за стари лица над 65 годишна возраст.

Планирано е процесот на деинституционализација да се одвива во две фази или етапи во десетгодишниот периодот што го покрива оваа Стратегија (2018 - 2027 година):

- првата фаза се однесува на децата и лицата со попреченост при што корисниците кои живеат во соодветните институции за деца и возрасни лица со попреченост ќе бидат преселени во заедницата во текот на првите шест години од започнувањето на спроведувањето на стратегијата (до крајот на 2023 година).
- во втората фаза (2024-2027) процесот ќе се интензивира за другите две групи корисници (постари лица и лица со долгорочни проблеми со менталното здравје).

[91] член 10 став 1 алинеја 5

За стари лица над 65 годишна возраст согласно стратегијата требало да бидат изработени посебна студија и потстратегија за стари лица, со цел детално да се мапираат посебните транзициски процеси што ќе ги рефлектираат и адресираат посебните прашања што произлегуваат од нивниот животен период. Деинституционализацијата на домовите за стари лица не може да се заснова единствено на преселба на старите лица бидејќи потребно е дополнително да се обезбедат и квалитетни социјални услуги во заедницата согласно потребите на старите лица. Особено е неопходно да се создадат нови услуги кои ќе им овозможат на старите лица да останат во своите домови и да живеат достоинствен и социјално интегриран живот (како, на пример, заштитно домување, помош и нега во дом, интензивна медицинска грижа во домашни услови, онлајн и далечинска грижа, меѓугенерациски активности, взаемна и неформална помош, проекти во заедницата и сл.).

Во оваа насока една од целите на оваа стратегија е и развојот на персонализирани услуги за стари лица. Постојат три главни видови услуги од ваков тип: мобилни и теренски услуги, вклучително и разновидна помош во домот и грижа во домот, лична асистенција како и голем број други помали услуги како испорака на оброци, придружба, поддршка за одржување лична хигиена итн. Личната асистенција е за прв пат воведена во 2018 година како посебна програма за социјална заштита, по спроведен пилот проект финансиран од ЕУ. Персоналните пакети за грижа се комплексна низа лични услуги, кои до сега не се развиени во земјата.

Со цел поголемо вклучување на локалните самоуправи и регионалните структури во планирањето и испораката на социјалните услуги спроведени се мерки за поддршка и градење на капацитетите на општините за креирање и спроведување на ефикасни локални политики и за обезбедување квалитетни и ефикасни социјални услуги. Една од тие мерки е и „*Проект за подобрување на социјалните услуги*“[92], кој иако не е непосредно поврзан со реализацијата на оваа стратегија опфаќа реализација на дел од политиките кои се предмет на стратегијата. Како дел од овој проект развиени се неколку нови услуги во заедницата (помош во домот и грижа во домот, лична асистенција, групни домови, дневни центри) и со истите е постигнат опфат на стари лица иако постои потреба од зголемување на истиот.

Реализација, мониторинг и координација за спроведување на стратегијата

Согласно стратегијата планиран е и процес на спроведување, мониторинг и оценка согласно кој процесот на спроведување на стратегијата подлежи на две надворешни оценки на почетокот на 2021 година и почетокот на 2024 година (по истекот на вторите три години од спроведувањето) за што требало да бидат ангажирани надворешни оценувачи, кои ќе треба, преку партиципативен процес, критички да ги проценат постигнувањата, да понудат насоки за спроведувањето на стратегијата во наредниот период како и да изработат детални акциски планови за периодите 2021-2023 и 2024-2027, респективно. Согласно истата координацијата на највисоко ниво ќе биде одговорност на Националното координативно тело за имплементација на Конвенцијата за заштита на права на лицата со попреченост при Канцеларијата на Претседателот на Владата кое има за задача да обезбеди политичка волја и

[92] финансиран во рамки на Проектот за подобрување на социјалните услуги, кој Министерството за труд и социјална политика го спроведува со заем од Светска Банка.

поддршка за деинституционализацијата, олеснување на интер ресорската координација. МСПДМ има преземено обврска да воспостави и организациска единица (одделение) со соодветни човечки ресурси на извршување на предвидените активности.

Од страна на МСПДМ со изработката на стратегијата изработен е и акциски план за нејзина реализација. Во 2020 година од страна на правно лице ангажирано од МСПДМ изработена е прва среднорочна евалуација на постигнатите резултати и недостатоци во спроведувањето на истата со која има констатирано определен напредок во реализација на поставените цели по приоритети. Со извршениот увид во извештајот од извршената прва среднорочна евалуација на постигнатите резултати за период 2018 - 2020 година е констатирано дека од вкупно зададените 131 задача согласно првично утврдениот акциски план 56 или 43.94% воопшто не се започнати со реализација, 45 или 33,33% се започнати или повремено се извршуваат и 30 или 22,73% се завршени до висок степен или се при крај.

За периодот 2021 - 2023 отсуствува ревидиран акциски план и втора среднорочна евалуација на истиот од страна на независни надворешни оценувачи во 2024 година што било планирано со стратегијата. На тој начин за наведениот период утврдено е празнина во процесот на спроведување истата.

За наредниот период министерството изработило ревидиран Акционен план за период 2023-2025, за кој не добивме доказ дека е одобрен од Владата, истиот не бил планиран како составен дел од оваа стратегија и бил изработен без претходно да биде спроведена втората среднорочна евалуација на имплементацијата на стратегијата за претходниот 3 годишен период.

Со акциониот план за 2023-2025 утврдивме дека се планирани активности од процесот на деинституционализација која ги опфаќа старите лица и лицата со попреченост во насока на трансформација на домовите за стари лица преку зајакнување на капацитетите во делот на кадровскиот потенцијал, развој и зајакнување на услугите во заедницата како и имплементација на нови услуги, промена на начинот на финансирање од установите кон услугите во заедницата, воведување на стандарди на квалитет и систем на следење на социјалните услуги, обезбедување на здравствени услуги за корисниците кои се особено битни за старите лица.

Вака дефинираните приоритети се во последната година на реализација на акциониот план за период 2023-2025 година и за истиот МСПДМ сеуште нема изработено втора среднорочна евалуација со која ќе се увидат степенот на реализација, резултатите и ефектите од истите.

Во делот на мониторинг на спроведувањето на стратегијата и утврдената одговорност на Националниот механизам за следење на спроведувањето на Конвенцијата за заштита на права на лица до моментот на ревизијата не е постапено и не се изработени такви извештаи.

Во делот на обврската МСПДМ да воспостави и организациска единица (одделение) со соодветни човечки ресурси за извршување на предвидените активности, исто така не е постапено. Во рамките на правилникот за систематизација на МСПДМ предвидени се 3 работни места (советник и помлад соработник), во рамките на

одделението за заштита и вработување на лица со попреченост и заштита на стари лица, а во моментот на ревизијата вработено е само 1 лице помлад соработник.

Согласно стратегијата предвидено е МСПДМ да формира советодавно тело од претставници на јавни институции, меѓународни, граѓански организации, лица со попреченост, корисници на социјални услуги, експерти, со задача критички да го следи и оценува спроведувањето на стратегијата и врз основа на искуствата во земјата и во странство, да нуди предлози и алтернативи за подобрување. Не добивме уверување дека ова тело е формирано и ги реализирало своите обврски во процесот на спроведување на стратегијата.

Дополнително до моментот на ревизијата Министерството нема изработено потстратегија за стари лица, како што е предвидено со оваа стратегија, која требало да биде донесена заклучно со 2024 година и потстратегија за деинституционализација на домовите за стари лица предвидена како приоритет во делот на трансформацијата на нерезиденцијалните институции.

Наведените состојби укажуваат на факултативност во процесот на планирање, спроведување, мониторинг и оцена, непостапување или ненавремено постапување по целите наведени во стратегијата, преамбициозност на истата со утврдување на бројни цели за кои е неизвесно дали воопшто може да се реализираат во предметниот период, отсуство на координација, навремена имплементација, соодветен мониторинг и репрограмирање на утврдените активности, а во насока на целосна реализација на поставените цели согласно истата.

3.4.4. Стратегија за стари лица 2010 - 2020 година

Целта на Стратегијата била да се овозможи подобрување на квалитетот на животот на старите лица, односно подобрување на нивниот социо-економски статус, интеграција во општествената средина, зајакнување на општествената кохезија, поттикнување и одржување на нивната независност, спречување на нивната маргинализација и развивање и зајакнување на системот на здравствена заштита.

Согласно стратегијата предвидено е реализацијата да се оствари преку имплементација на акциски планови за реализација на мерките предвидени во текстот на Стратегијата од страна на сите одговорни субјекти инволвирани во нејзината реализација.

Стратегијата ги содржи сите потреби на старите лица преточени во одредени стратешки цели меѓутоа недостасува: информација за финансиска конструкција, општо се наведени одговорните кои треба да бидат вклучени во процесот на мониторинг и имплементација, без конкретна задача и посакуван резултат, не се поставени мерливи индикатори за успешно реализирање на поединечните цели и нема специфицирана временска рамка во која треба секоја цел поединечно да се реализира, што ја ограничило можноста за систематско следење на напредокот и објективна оцена на ефектите од спроведувањето на стратегијата.

Како главна стратешка цел било предвидено подобрување на квалитетот на животот на старите лица и истата согласно наведеното во стратегијата треба да биде реализирана преку три посебни стратешки цели и тоа:

- Подобрување на системот за социјална заштита на старите лица;

- Развивање и зајакнување на системот за здравствена заштита во делот на заштита на старите лица и
- Интеграција на старите лица во општествениот живот.

За реализација на секоја од утврдените посебни стратешки цели биле предвидени 44 мерки за секоја цел поединечно. Обемот на предвидените мерки, во отсуство на јасно утврдени приоритети, рокови и финансиски ресурси, го зголемува ризикот од нивна фрагментарна или нецелосна реализација.

Со оглед на тоа што оваа стратегија е со рок заклучно со 2020 година, истата повеќе не е активна односно изминат е рокот за нејзина реализација. На наше барање од страна на МСПДМ не добивме на увид конечен извештај за реализација на истото иако негова изработка е една од обврските кои се наведени во стратегијата. Сепак како дел од проектот „Инклузивен пазар на труд за одржлив развој на заедницата", финансиран од ЕУ во рамки на Инструментот за претпристапна помош изработена е Анализа на оваа национална стратегија која опфаќа и степен на реализација на две од трите посебни стратешки цели и тоа: Подобрување на системот за социјална заштита на старите лица и Развивање и зајакнување на системот на здравствена заштита во делот на заштита на старите лица, во која активност учествувале и претставници од МСПДМ. Притоа степенот на реализација на првата цел е 5 нецелосно спроведени мерки и 9 неспроведени, а за втората цел 5 мерки целосно или делумно спроведени додека останатите не се спроведени или недостасувале информации за нивно спроведување. Наведеното укажува на незадоволителен степен на реализација на оваа стратегија. Оваа стратегија е единствената наменска стратегија која била развиена во земјата со цел задоволување на потребите на старите лица над 65 годишна возраст за потребите кои ги имаат поврзани со процесот на стареење. Сите останати стратегии кои се спомнати погоре како и програмите се однесуваат на целиот систем на социјална заштита во кој потребите на старите лица се интегрален дел. Изготвувањето на збирни документи со долгорочни планови и политики за сите категории на лица кои имаат потреба од социјална помош е несоодветно со оглед на широчината и обемот на оваа материја. Сложеноста на процесите кои е потребно да се развијат изискува повеќегодишен ангажман на поголем број лица и координација на голем број институции што дополнително ги усложнува проблемите во врска со реализација на истите. Во периодот на ревизијата поради неизработката на подстратегија за стари лица, која како што е наведено треба да е составен дел од оваа стратегија, во нашата земја, не е на сила ниту еден наменски документ со планови за постапување поврзани единствено со потребите на лицата над 65 годишна возраст.

3.4.5. Стратегија за демографски политики на Република Македонија 2015 – 2024 година

Главни стратешки цели на оваа стратегија се семејните и миграционите политики, политики за активно стареење и меѓу генерациска солидарност и подобрување на постојните демографски трендови. Стратегијата дефинирала 3 приоритети и тоа:

1. Подобрени здравствени и социјални услуги;
2. Доближување на јавните услуги до постарите лица и

3. Обезбедување на предуслови за доживотно учење, активно стареење и меѓугенерациска солидарност.

Во рамките на секој од утврдените приоритети утврдени се соодветни мерки и активности за имплементација на истите.

Носител на активностите за реализација на стратегијата е МСПДМ, во соработка со другите ресорни министерства и надлежни институции[93]. Со оглед на бројот на инволвираните институции за спроведување на Стратегијата, неопходна е добра координација меѓу основните носители на приоритетите и стратешките цели и ресорните министерства, за усогласување на меѓусебните програми и активности кои можат да имаат влијание врз демографскиот развој. Притоа, за предложените подрачја на делување и приоритети од Стратегија, предвидена е изработка на акциски планови и посебни програми, кои ќе бидат разработени со конкретни мерки и активности на делување.

Спроведувањето на Стратегијата, базира на интегриран пристап кон демографскиот развој со јасно дефинирани надлежности во однос на трите подрачја на делување од Стратегијата (семејни политики, миграциски политики и политики за активно стареење и меѓугенерациска солидарност). МТСП имало обврска да воспостави организациона единица за развој и евалуација на демографските политики, меѓуресорска координација со другите ресорни министерства и надлежни институции во имплементирањето на истите како следење на статусот на имплементирање и нивната делотворност. Во функција на обезбедување на ефикасност на имплементацијата на Стратегијата, предвидена е обврска два пати годишно да се прави оценка на спроведувањето на мерките и активностите од Стратегијата и за истото да се доставуваат квартални извештаи до Владата на Република Македонија при што во случај на утврдени отстапувања од планираното потребно е да се пристапи кон ревизија на целите, активностите и начинот на нивна реализација.

На ревизијата и беше укажано дека МТСПДМ согласно планираното започнало со реализација на предметните активности преку изработка на акциски план 2015-2017 со планирани човечки, финансиски ресурси, временска рамка и надлежности за реализација на планираните активности. Во врска со ова бил изработен и извештај за реализација и истиот бил доставен до Владата на одобрување, меѓутоа на барање на ревизијата истиот не ни беше доставен на увид. МСПДМ во периодот предвиден за реализација на стратегијата ја формирала планираната организациона единица за анализа развој и имплементација на демографски политики, но во истото од планираните систематизирани 5 работни места пополнето е само местото раководител на одделението додека останатите работни места останале непополнети. Ова одделение функционира во рамките на секторот Координација и техничка поддршка на министерот, а не како посебен сектор при што оваа слабост особено добива на тежина имајќи ги во предвид последните структурални промени во министерството со кои демографијата е поставена како една од приоритетните

[93] 1. Министерството за труд и социјална политика; 2. Министерството за образование и наука; 3. Министерството за здравство; 4. Министерството за транспорт и врски; 5. Министерството за финансии; 6. Министерство за внатрешни работи; 7. Министерството за локална самоуправа; 8. Државниот завод за статистика; 9. Бирото за регионален развој; 10. Агенцијата за иселеништво; 11. Агенцијата за млади и спорт на РМ; 12. ПИОМ; 13. ФЗОМ; 14. Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот на РМ и 15. АВРМ

дејности на истото. Поради слабата кадровска екипираност како и бројот на инволвирани институции за имплементација на оваа стратегија, значително бил отежнат процесот на нивна меѓусебна координација, следење на статусот на имплементација и делотворност на преземените мерки и активности во реализација на истата. За останатиот седум годишен период предвиден за целосна реализација на истата, на барање на ревизијата не беше доставена документација во врска со постапувања на надлежните органи во насока на реализацијата на стратегијата и степенот на нејзината имплементација, особено имајќи во предвид што периодот за нејзината имплементација е завршен заклучно со 2024 година.

Ревизијата нагласува дека развивањето и имплементацијата на соодветни демографски политики е особено значаен фактор имајќи ги во предвид проекциите за движењето на населението во наредниот период, олеснување на процесот на стареењето и намалување на миграционите трендови на популацијата.

Во текот на ревизијата МСПДМ, со поддршка на Фондот за население на Обединетите нации започна процес на креирање на Стратегија за демографски развој и отпорност, усогласена со Националната развојна стратегија 2024–2044, како и со Рамката за соработка со Обединетите нации 2026–2030. Во развојот на оваа стратегија се вклучени сите општествени чинители во услови кога Република Северна Македонија се соочува со сериозен демографски предизвик – намалување на населението, стареење на нацијата, иселување на младите и нерамномерна територијална распределба. Донесувањето на истата е во насока на заложбите да се постигне економското заживување на земјата и стимулирање на одржлив раст, поттикнување на повратните миграции, поддршка и заштита на семејствата, унапредување на системот за заштита на децата и ублажување на негативните демографски трендови преку кохезивен пристап кој ја вклучува и инфраструктурата, пристапноста до услуги, дигитализацијата и регионалниот развој.

3.4.6. Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија 2020 – 2024 година и 2024 – 2028 година

Во Програмата за работа на Владата за периодот 2020 - 2024 година во делот на унапредување на грижата за старите лица утврдени се следните приоритети:

- пренамена на неискористените болнички капацитети во домови за стари лица;
- доекипирање на патронажната служба во сите региони во државата;
- воспоставување на 10 центри за активно и здраво стареење, со програми кои ќе се грижат за менталното и физичкото здравје, социјализацијата и меѓуврсничката комуникација на старите лица;
- стабилен пензиски систем за сегашните и идните пензионери;
- нова повисока минимална пензија која ќе изнесува најмалку 10.700 денари за сите;
- создавање на законска можност за докуп на стаж со цел стекнување на право на пензија;
- обезбедување грижа од заедницата кон возрасните преку воспоставување локални услуги за грижа и нега;

- флексибилен пензиски систем со воведување можност за предвремено пензионирање до максимум 5 години пред остварувањето на правото на пензија, со пропорционално намален износ на редовната пензија;
- зајакнување на улогата на старите лица во локалните заедници и обезбедување услови за вклучување во јавниот живот и волонтирање и работно ангажирање на возрасните лица;
- развивање на локални услуги за поддржување на грижата во заедницата кон возрасните, како и обезбедување услови за соодветна нега на немоќните и болните;
- проширување на опфатот на лица-корисници на државна социјална пензија.

Со анализа на оваа програма утврдивме дека се повторуваат слични состојби кои беа наведени и во делот на реализацијата на стратегиите, односно не се предвидени институции кои се задолжени за реализација на овие активности, временски рок ниту финансиска конструкција за реализација на овие активности, а со оглед на тоа што не е изработен извештај за реализацијата на оваа програма постои објективна неможност за оценување на степенот на нејзина реализација. Сепак со користење на алтернативни постапки и анализи на достапните информации кои ни беа доставени од страна на МСПДМ утврдивме дека најголем дел од овие приоритети остануваат нереализирани за предметниот период, а реализација е забележана во делот на развојот на локални услуги за грижа и нега во заедницата, државната социјална пензија и обезбедување на стабилен пензиски систем за периодот до 2024 година.

Со Програмата за работа на Владата на РСМ 2024-2028 година во делот стари лица и обезбедување на достоинствена старост предвидени се следните активности:

- линеарно зголемување на пензиите за 5.000 денари за сите групи на пензионери;
- промена на досегашното решение на девет групи на минимални пензии и воведување на еден единствен износ на минимална пензија.
- изградба или обезбедување на простор на најмалку пет домови и осум дневни центри за стари лица согласно со потребите како и директна и индиректна поддршка за отворање на домови за стари лица;
- за пензионерите кои биле во редовен работен однос до највисоко дозволената возрасна граница за работа, усвојување на законска можност да учествуваат на пазарот на труд без откажување на правото на пензија.

Од наведените активности реализирана е првата односно зголемување на пензиите во линеарен износ од 5.000 денари за сите пензионери, а со усвојување на измените на Законот за работно ангажирање дадена е можност за работен ангажман на пензионери без откажување на правото на пензија.

3.4.7. Стратешки план на Министерството за социјална политика демографија и млади за период 2025 - 2027 година

Стратешкиот план на МСПДМ за период 2025-2027 година е пишан документ со кој се утврдени приоритетните цели на министерството во корелација со Одлуката[94] за утврдување на стратешките приоритетите на Владата на Република Северна

[94] Службен весник на Република Северна Македонија број 256 од 05.12.2023 година.

Македонија за 2024 - 2028 и Одлуката[95] за негова измена во кој е даден осврт на постигнатите резултати за 2024 година при реализацијата на донесените програми, потпрограми и активности на МСПДМ. Во делот на предметот на ревизијата, мисијата на Министерството е креирање и спроведување на ефективни и одржливи политики за социјалната сигурност на секој граѓанин, демографски раст, развој на пензиското и инвалидското осигурување, се со цел постигнување на проактивен и инклузивен систем за социјална сигурност и ефективна демографска политика и одржлив пензиски систем и сигурна пензија за секое лице. Во оваа насока министерството за предметниот три годишен период ги воспоставува следните програми и тоа:

*Програма за демографија, миграции и млади и Програма за социјална сигурнос*т.
Во Програма за демографија, миграции и млади наведена е потреба од развивање на стратешки документи за демографски политики, зајакнување на кадровските капацитети и утврдување на координативно тело за демографија со што во основа МСПДМ ги утврдило и признало постоењето на проблемите кои се наведени во овој извештај.
Во делот планот за спроведување на Програмата за Социјална сигурност потпрограма Социјална заштита со која се опфатени и старите лица утврдени се поголем број на приоритети[96]. Сето ова е планирано да се спроведе преку исплата на права од социјална заштита согласно закон, подобрување на условите за живот, заштита и згрижување на деца и возрасни лица со попреченост и проширување на бројот на лиценцирани даватели на социјални услуги, за што за тригодишен период планирани се 35.448.143 илјади денари во насока на креирање и спроведување на сите социјални политики[97]. Притоа овој износ не е поделен за секоја од овие мерки поединечно односно истиот е даден за сите мерки заедно поради што уделот поврзан со предметот на оваа ревизија не може прецизно да се утврди.
Од искажаното во врска со плановите односно стратегиите и програмите кои Република Северна Македонија ги има развиено поврзани со подобрувањето на демографската слика и грижата за старите лица во земјата заклучуваме дека земјата има развиено преобемен број на планови, програми и стратегии што укажува на постоење на високо фрагментиран систем на планирање на социјална заштита на старите лица и нивно достоинствено стареење. Самите цели кои се наведени во овие документи се бројни и општи, опфаќаат широк обем на активности за нивна реализација, без јасно да се посочи која организациона единица е одговорна за нивна реализација ниту пак да се наведе јасна финансиска конструкција со извор на обезбедени средства за нивна реализација. Исто така дел

[95] Службен весник на Република Северна Македонија број 177 од 26.08.2024 година.
[96] развојот на социјалните услуги на локално ниво, дигитализација на постапките за правата на парична помош од социјална заштита и социјални услуги и подобрување на меѓу институционалната соработка се со цел подобрување на животниот стандард и квалитетот на живот на граѓаните (вклучувајќи ги и старите лица), достоинствен живот и социјална сигурност како и креирање на семејни политики, активно стареење, меѓугенерациска солидарност и миграциони политики.
[97] социјална инклузија, унапредување на децентрализацијата на услугите на социјална заштита и справување со сиромаштијата и социјалната исклучивост на локално ниво, поддршка и унапредување на деинституционализацијата со понатамошен развој на социјалните услуги и плурализација, бегалци, азиланти, внатрешно раселени лица, повратници од реадмисини договори, лица со ментална или телесна попреченост , стари лица и лица со воспитно-социјални проблеми.

од целите се удвојуваат односно истите цели и мерки се наведени во неколку различни документи. Повеќе станува збор за изготвена листа на потреби отколку на цели кои реално може да се реализираат, а недостатокот на аналитичка организациона единица во МСПДМ упатува на тоа дека истите се дефинирани без сеопфатна претходна анализа на реалните потреби на засегнатите старосни групи, што го отежнува дефинирањето на приоритетните активности. Натрупаноста на различни мерки како досегашно искуство не обезбедува ефективност и ефикасност при реализацијата на овие документи и напротив доведува до отежнување на целокупниот процес на нивната реализација. Неефикасно е воспоставен или целосно не е воспоставен начин за мониторирање и контрола на постигнатите резултати во оној дел од стратегиите каде што имало постапување во насока на делумно реализирање на предвиденото. Дополнително на ова широкиот спектар на цели, имплицира вклученост на голем број институции во нивното реализирање што создава реален проблем поврзан со координацијата на вклучените институции и евентуално задолжените лица што е дополнително зајакнато со нефункционирањето на Координативните тела кои требало да бидат формирани во врска со реализацијата на стратегиите. Непостоењето на наменска стратегија за стари лица и вклучувањето на овие цели како дел од сеопфатни стратегии кои опфаќаат широк предмет на социјална заштита во земјата не придонесува во насока на поедноставување на целиот процес на реализација на истите, а прекумерниот број на мерки и цели создава дефокусирање во однос на приоритетните потреби при реализацијата на усвоените документи. Напоменуваме и дека поради долгиот рок на стратегиите и програмите (истиот не е пократок од 10 години за повеќето документи) реална е можноста од напуштање на реализацијата на истите поради недостиг на политичка поддршка, од причини што со промената на раководствата наредните надлежни лица за нивна реализација не се согласуваат со предвидените активности во документите. Поради сето наведено, на овој начин замислениот систем не создава услови за ефикасно постапување во насока на навремена и целосна реализација на планираните мерки и активности за заштита и подобрување на грижата за старите лица.

3.4.8. Национална развојна стратегија 2024-2044 година

Во оваа насока Владата на 29.10.2024 година ја има донесено новата Национална развојна стратегија 2024-2044 година (НРС) како сеопфатен документ со кој се дефинираат главните национални развојни цели, стратешки области и приоритети за забрзан, инклузивен, рамномерен, родово-еднаков и одржлив развој на Република Северна Македонија, особено имајќи го предвид стремежот за приклучување кон Европската Унија (ЕУ) до 2030 година. Оваа стратегија се состои од 6 клучни стратешки области од кои област три се однесува на Демографска ревитализација, социјален и културен развој. Во врска со ова новиот стратешки документ исправно ги има детектирано предизвиците во делот на демографските движења, миграциите и стареењето на населението во земјата, на кои се осврнуваме во овој извештај. Притоа во оваа област во точката 3.1 Балансирани и одржливи демографски движења и 3.3. Инклузивен и ефикасен систем на социјална заштита и социјална сигурност се поставени цели кои треба да се справат со неповолните

демографските движења во земјата и воспоставување на ефикасен систем на социјална заштита и социјална сигурност имајќи го во предвид стареењето на населението и активното стареење.

Начинот на реализацијата на стратегијата е предвиден во Закон за националната стратегија[98] преку усвојувањето на Програмата за спроведување на националната развојна стратегија 2024 - 2028 година. Овие програми за реализација на НРС се усвојуваат за 5 годишен период, а согласно на овој закон сите стратегиски плански документи кои се усвојуваат согласно со закон треба да бидат усогласени со НРС.

Со увид во усвоената Програма во делот на точките 3.1 и 3.3 утврдивме дека се воспоставени приоритетни цели, утврдени се водечките органи кои се задолжени за реализација на истите како и други органи кои имаат надлежности за постапување за предметниот приоритет. Притоа водечката улога во врска со демографските движења ја има преземено Владата додека социјалната заштита и социјалните услуги остануваат под водство на МСПДМ. Со Програмата, утврдени се рокови за реализација на истите, процена на потребните финансиски средства како и извори на финансирање, а утврдени се и мерливи показатели на успешноста на реализацијата. Сепак со оглед на големиот број на органи кои се наведени во програмата како надлежни за реализација, со истата не е разработен проблемот поврзан со координација на овие институции, а за што утврдивме дека претставува проблем при реализацијата на стратегиите и долгорочните планови во чија реализација учествуваат голем број на засегнати страни. И покрај релативно малиот број на приоритетни цели за овие две точки се работи за обемни задачи за чија реализација ќе биде потребен значителен ангажман, а самата нивна реализација бара подетална разработка при што во моментот на ревизија немаме информација за ангажмани во оваа насока. Дополнително на ова, со оглед на долгиот рок за реализација на НРС ја истакнуваме потребата и од поддршка од сите значајни чинители во општеството на начин кој би ја осигурил нејзината долготрајна реализација во насока на исполнување на стратешките цели. Со донесувањето на овој стратешки документ, се воспоставува единствен план за активности со кој се создаваат услови за намалување на фрагментираноста во поглед на реализацијата на големиот број на долгорочни стратешки и други документи за чија реализација се осврнавме погоре.

3.5. Воспоставени државни мерки, права и услуги за грижа за стари лица

3.5.1. Социјални надоместоци и социјални права за стари лица

Носители на активностите поврзани со социјалните права и услуги се Владата преку МСПДМ, ЦСР и ЕЛС согласно своите можности.

ЗСЗ е донесен во 2019 година и има претрпено 10 измени заклучно со 2024 година, а за негово непречено следење изготвен е пречистен текст. Законот ја дефинира социјалната заштита како систем од мерки, активности и политики, кои имаат цел спречување и надминување на основните социјални ризици на кои се изложени граѓаните на Република Северна Македонија. Социјален ризик е состојба што има потенцијал да го отежни или оневозможи непреченото општествено

[98] Службен Весник на Република Северна Македонија број 30/24

функционирање на поединецот, семејството и на одредена група, која може да дојде во ситуација да има потреба од социјална помош поради старост, болест, попреченост, повреда или смрт. Согласно на ЗСЗ, мерките што се преземаат за спречување или намалување на социјалните ризици се поделени на: **социјална превенција, социјални услуги и парична помош од социјална заштита.**

Права на парична помош од социјална заштита кои опфаќаат и лица над 65 годишна возраст согласно ЗСЗ се: надоместок заради попреченост (мобилност), надоместок за помош и нега од друго лице (туѓа нега) и надоместок за социјална сигурност.

Услугите за социјална заштита се поделени во шест групи и тоа: информирање и упатување, стручна помош и поддршка, советување, услуги во домот, услуги во заедницата и услуги за вон-семејна заштита.

Со оглед на тоа што оваа ревизија ги опфаќа единствено старите лица направивме анализа на паричните права и социјалните услуги се однесуваат и за лицата на возраст над 65 години. Притоа се однесува за лица кои имаат во делот на парични права на социјална заштита единствено **надоместокот за помош и нега од друго лице (туѓа нега)** доминантно над 65 години возраст. Паричниот надоместок за помош и нега од друго лице е наменета за лица над 26-годишна возраст со умерени, тешки или длабоки пречки во менталниот развој, лица со потешка или најтешка телесна попреченост, потполно слепи лица, како и лица со трајни промени во здравствената состојба, кои не можат самостојно да ги задоволат основните животни потреби.

Правото за **надоместок заради попреченост** се однесува за поттикнување на социјално вклучување и еднакви можности за лица кои имаат било каков облик на попреченост (интелектуална, телесна или потполно слепо или глуво лице) и остварувањето на ова право е во врска со состојби кои не се поврзани со староста на лицата корисници.

Останатите права не се поврзани со грижата за стари лица и истите имаат за цел намалување на сиромаштијата во земјата.

Дополнително на ова согласно на Законот за социјална сигурност за стари лица почнувајќи од 2019 година преку МСПДМ се врши исплата на **средства за социјална сигурност на стари лица** кои немаат приходи по друг основ и немаат регистриран имот на нивно име. Во основа ова право е еквивалент на социјална пензија за лица кои не ги исполнуваат условите за пензионирање.

Со анализа на специфичните услуги ги утврдивме услугите кои се предвидени и за стари лица над 65 годишна возраст. Притоа во групата услуги во домот се предвидени услуги за помош и нега во дом како и услуги за лична асистенција од кои за стари лица се реализираат единствено услуги за **помош и нега во домот**. Од групата услуги во заедницата во ЗСЗ се определени следните услуги дневен и привремен престој, ресоцијализација, рехабилитација и реинтеграција на корисници, одмена на семејна грижа и куќа на пола пат. Од овие услуги за стари лица достапни им се услугите за **дневен престој** и **одмена на семејна грижа**. Во групата услуги вон семејство достапни се **услуги за згрижување во семејство и за згрижување во установа за стари лица**. Од овие услуги во најголем дел се реализираат услугите за помош и нега во дом како и услугите за згрижување во

установа за стари лица, услугата за дневен престој е слабо развиена, а останатите се целосно неразвиени.

Облици на социјална заштита за стари лица над 65 годишна возраст

3.5.1.1. Надоместок за помош и нега од друго лице

Правото на овој надоместок согласно од ЗСЗ[99] го имаат лица со навршени 26 години возраст, со умерена, тешка или длабока интелектуална попреченост, лице со потешка и најтешка телесна попреченост, потполно слепо лице, како и лице со трајни промени во здравствената состојба, на кое му е неопходна помош и нега од друго лице заради тоа што не може само да ги врши основните активности од секојдневниот живот, не може ниту со помош на ортопедски помагала самостојно да се движи во станот или надвор од станот, самостојно да се храни, облекува, да ја одржува личната хигиена, ниту да ги врши основните физиолошки потреби.

Потреба од помош и нега од друго лице во помал обем има и лице со умерена интелектуална попреченост и лице кое поради трајни промени во здравствената состојба кое не може без помош од друго лице во потполност да ги задоволува основните животни потреби. Исто така потреба од помош и нега од друго лице има и лице кое поради привремени промени во здравствената состојба без помош на ортопедски помагала не може да ги врши основните активности од секојдневниот живот. Потребата за помош и нега од друго лице со наод, оцена и мислење ја утврдуваат стручни комисии формирани од страна на Министерот за здравство во јавни здравствени установи. Составен дел на упатеното барање е Бартеловиот индекс[100], како дел од мислењето издадено од матичниот лекар на подносителот на барањето.

Целта на оваа мерка е да обезбеди финансиска поддршка за покривање на трошоците за грижа, без разлика дали таа ја пружа член на семејството, близок или професионален негувател, со што се овозможува достоинствен и поквалитетен живот за корисниците.

Надоместокот е да ја компензира зависноста на лицата од помош од други, олеснувајќи го нивното секојдневие и намалувајќи го финансискиот и емоционалниот товар врз нивните семејства. Оваа поддршка е особено важна за лица со тешки здравствени состојби, како парализа, невролошки нарушувања или длабоки интелектуални попречености, каде што самостојноста е значително ограничена или целосно отсутна. Преку надоместокот, државата им помага на овие лица да останат во својата домашна средина, наместо да бидат сместени во институции, што е во согласност со глобалните принципи за деинституционализација и промоција на независен живот. Ова не само што го подобрува квалитетот на животот на корисниците, туку и го зајакнува нивното чувство на сигурност, достоинство и припадност во заедницата.

Овој надоместок е утврден и се исплаќа подолго време. Со измените на ЗСЗ од 2017 година условот за максимален годишен приход на барателот е укинат, што ја прави мерката подостапна за сите што ги исполнуваат медицинските критериуми. Од друга страна со започнатата реформата во системот за социјална заштита и

[99] член 48
[100] процена на општата здравствена состојба и ниво на функционалност

промената на ЗСЗ во 2019 година, во овој дел од законот е утврдена промена, односно, наместо дотогашната одредба стручната комисија која одлучува по барањата да е формирана при јавна установа од областа на психофизичкиот развој, дадена е можност за формирање на поголем број на комисии во јавните здравствени установи. Како резултат на ова број на комисии кои одлучуваат по барањата е зголемен од една комисија на 18 комисии во ЈЗУ во повеќе градови со што е постигната подобра географска дистрибуција и поголема достапност на комисиите за решавање по пристигнатите барања, меѓутоа е зголемен и ризикот од нееднакво постапување при одлучувањето по пристигнатите барања од страна на различни комисии.

Висината на месечниот надоместок за нега од туѓо лице се движи од 5.389 денари за туѓа нега во помал обем до 6.092 денари за туѓа нега во поголем обем.

Извршивме анализа на бројот на лица кои во изминатите години почнувајќи од 2015 година до април 2025 година го оствариле правото на надомест за помош и нега од туѓо лице.

Табела 32 – Надомест за помош и нега од туѓо лице

година	корисници	исплати за една година (во 000 ден)	% на пораст на корисници	% на пораст на исплати
2015	29.927	1.667.228		
2016	33.124	1.717.180	10,7	3,0
2017	33.440	1.954.283	1,0	13,8
2018	38.753	2.092.034	15,9	7,0
2019	39.658	2.278.014	2,3	8,9
2020	43.583	2.517.300	9,9	10,5
2021	44.592	2.490.180	2,3	-1,1
2022	48.703	2.766.426	9,2	11,1
2023	53.086	3.389.725	9,0	22,5
2024	56.825	3.969.694	7,0	17,1
04/2025	55.917	1.389.237		
		Вкупно пораст %	**87,7%**	**138,1%**

Со увид во евиденцијата за исплата на овој надоместок за сите лица утврдивме дека во прикажаните бројки на корисници доминантно е учеството на лица со над 65 години односно процентот на нивно учество во вкупната бројка за во последната извршена исплата за месец април 2025 година е 33.676 лица односно околу 60,2% што е и очекувано со оглед на тоа што состојбите кои бараат грижа за други лица вообичаено и во најголем дел се јавуваат на повозрасни години. Со подетална анализа по ЦСР утврдивме дека на подрачјето на 6 општини (Шуто Оризари, Струга, Чаир, Гостивар, Дебар и Тетово) овој сооднос е далеку понизок од државниот просек и се движи во рангот од 43% (Шуто Оризари) до 53,1% (Тетово). Од друга страна овој сооднос во однос на државниот просек е далеку повисок во општините Берово, Демир Хисар, Кратово, Крива Паланка и Неготино каде што се движи во ранг од 68,1% (Берово) до 77,5% (Демир Хисар) каде истиот е највисок во државата. Евидентно од табелата, бројот на корисници кои го остваруваат правото на овој надоместок е зголемен и тоа за периодот 2015-2024 година во апсолутни бројки за 26.898 лица.

Износот кој е исплатен во апсолутни бројки е зголемен и тоа за 2.302.466 илјади денари за набљудуваниот период, односно зголемување за околу 37 милиони и 438 илјади евра[101]. Порастот на лица кои го остваруваат овој надоместок, за периодот од усвојувањето на новиот ЗСЗ од 2019 до 2024 година во кој стапиле на сила и измените во поглед на бројот на комисиите кои одлучуваат по барањата е 17.167 лица. Забележително е и стагнирање на бројот на корисниците на ова право во интервалот од месец јуни 2024 до април 2025 година за кој бројот на лица е над 55 илјади корисници. Поради ова значителното зголемување за периодот 2019-2024 година извршивме анализа на бројот на лица по плански региони со цел да утврдиме евентуално различно постапување од страна на различни комисии.

Во однос на остварените права на ниво на ЦРС за лица над 65 годишна возраст утврдивме дека ова право го остваруваат 33.676 лица, односно 10,2% од вкупниот број на лица над 65 годишна возраст[102]. Со анализа на корисниците на територија на поединечни ЦСР утврдивме големи разлики при што кај седум ЦСР[103] процентот на корисници на ова право далеку го надминува државниот просек и се движи од 16% до 19% корисници во однос на вкупниот број на стари лица кои живеат на територијата на овие ЦСР. Кај дел од овие ЦСР ваквите податоци се и очекувани со оглед на тоа што истите прикажуваат и висок процент на стари лица во однос на вкупното население, меѓутоа кај дел (Тетово и Куманово) резултатите се изненадувачки со оглед на тоа што овие општински центри имаат население кое е помладо од државниот просек. Од друга страна особено во Скопскиот регион, Гостивар, Дебар и Ресен учеството на стари лица во користењето на ова право е пониско од државниот просек и се движи од 5% до 7%. Повторно како и во претходниот случај, резултатите за Гостивар и Дебар се очекувани бидејќи истите прикажуваат понизок процент на стари лица во однос на вкупното население, меѓутоа во Ресен изненадува нискиот процент на учество на старите лица во користење на ова право со оглед на тоа што станува збор за општина со висок процент на население над 65 годишна возраст[104]. Со оглед на тоа што популацијата во земјата нема некои значајни разлики во поглед на достапноста до здравствени услуги, како и релативно малата територија на земјата и географската близина, наведените разлики се високи и упатуваат на заклучок дека постои можност од нееднакво постапување на комисиите за одобрување на барањата и за слаба информираност за овие мерки на територијата на поедини ЦСР.

Во 2014 година донесен е **Правилник за наодот, оцената и мислењето за потребата од помош и нега од друго лице** од страна на **Министерот за здравство** во кој е предвиден начинот за вршење на ревизија на одобрените барања за туѓа нега од друго лице како и составот на комисијата. Со увид во новиот ЗСЗ од 2019 година утврдивме дека овој правилник не е ставен вон сила односно истиот е во важност и по него треба да се постапува. Во содржината на овој правилник не е наведено која институција ја има надлежноста да треба да ја формира оваа комисија со оглед на тоа што ова прашање не е регулирано, ниту пак кон која институција оваа комисија треба да ги достави своите извештаи во врска со извршените ревизии. Поради ова

[101] 1 евро=61.5 денари
[102] 331.158 лица над 65 годишна возраст (2024 година)
[103] Тетово, Куманово, Македонски Брод, Крива Паланка, Кратово и Велес.
[104] 21.2% извор: ДЗС - Попис на население 2021 година.

нејасно е дали оваа комисија воопшто и започнала да ја извршува својата работа во насока на ревизија на вистинитоста на прикажаните информации во одобрените барања за исплата на надоместок за помош и нега од туѓо лице.

Исплатата на надоместокот за помош и нега од друго лице во основа претставува замена за формалниот систем за грижа на лица кои имаат некаков облик на попреченост, односно со истите се врши исплата на неформалните даватели на нега. МСПДМ и Министерството за здравство немаат воспоставено евиденција и детални анализи на секторот на неформална грижа за лицата со попреченост. Поради ова не може да се процени процентот на учество на неформалниот сектор во вкупниот обем на грижата која се дава за лицата кои имаат таква потреба. И покрај фактот што постои потреба за вклучување на неформалната нега во системот, регулаторната рамка не содржи никакви мерки или услуги кои директно би ги поддржале неформалните негуватели иако истата во пракса претставува замена за формалната грижа. Во најголем дел како негуватели се јавуваат членови на семејствата при што според истражување изработено од Црвениот крст во 2021 година[105] неформалната грижа во Северна Македонија во главно се базира на деца и сопружници. Притоа кај лицата под и над 65 години како негувател се јавува сопружникот додека кај лицата над 75 годишна возраст лицата кои имаат потреба од грижа повеќе се потпираат на децата отколку на сопружниците. Како значаен проблем во овој дел се јавува тоа што овие лица не се обучени за вршење на услугите кои ги даваат што го доведува во прашање квалитетот на услугата како и тоа што лицата кои ја даваат грижата го напуштаат формалниот пазар на труд, односно се создава врзаност на овие лица кон лицата кои имаат потреба од грижа и истите стануваат економски непродуктивни иако во голем дел од случаите истите сеуште можат да создаваат економска вредност преку учество на пазарот на труд.

3.5.1.2. Надоместок за попреченост

Согласно Законот за социјална заштита[106] надоместок заради попреченост се обезбедува за поттикнување социјално вклучување и еднакви можности на лице кое е: со тешка или длабока интелектуална попреченост, со најтешка телесна попреченост, потполно слепо лице и потполно глуво лице.

Правото на надоместок заради попреченост се остварува врз основа на конзилијарно мислење од првостепена комисија составена од тројца лекари специјалисти од соодветна терцијарна здравствена установа. Во постапката по жалба против наодот и мислењето на првостепената комисија за остварување на надоместок за попреченост, наод и мислење дава второстепена комисија од тројца лекари специјалисти од соодветна терцијарна здравствена установа, кои не го донеле конзилијарното мислење во прв степен.

Начинот на остварување на правото на надоместок заради попреченост, потребната документација, составот на првостепената и на второстепена комисија, формата и содржината на конзилијарното мислење, како и надоместокот за издавање на конзилијарно мислење, го пропишува министерот за труд и социјална политика во согласност со министерот за здравство .

---

[105] Извор: Пристап до услуги за долготрајна нега во Северна Македонија, Црвен крст на РСМ, 2021
[106] Член 44

Надоместокот за попреченост во Република Северна Македонија е финансиска поддршка наменета за лицата со попреченост, со цел да се подобри нивниот квалитет на живот и да се обезбеди поголема социјална вклученост, односно да се покријат дополнителните трошоци што произлегуваат од нивната состојба, како што се медицински помагала, терапии, транспорт или лична асистенција. Со цел да се избегнат недоразбирања околу намената на овој надоместок и надоместокот за туѓа нега укажуваме дека овој надоместок е различен во однос на надоместокот за туѓа нега кој се исплаќа на лица кои имаат потреба од помош при извршувањето на основните животни функции. Со оглед на тоа што суштински се работи за две различни намени на овие надоместоци истите согласно ЗСЗ не се исклучуваат еден со друг, односно лицата кои го остваруваат едниот надоместок можат да аплицираат и за другиот при што доколку ги исполнуваат условите може да остварат исплата на двата надоместоци во исто време.

Овој надоместок е утврден и се исплаќа подолго време, при што во Законот за социјална заштита од 2009 година[107] е исплаќан под името додаток за слепило и мобилност, а намената на овие средства била идентична односно создавање на услови за изедначување на можностите за вклучување во секојдневниот живот во заедницата на лицата кои ги имале овие видови на попреченост. Кон крајот на 2013 година освен овие две категории на лица во ЗСЗ исплатата на овој надоместок е проширен и за лицата со глувост. Со Законот за социјална заштита усвоен во 2019 година овој надоместок е преименуван во надоместок за попреченост, додека опфатените категории на лица остануваат исти. Надоместокот се остварува преку упатено барање од страна на лицето при што за истото решава тричлена комисија од лекари специјалисти од соодветната здравствена установа од терциерното здравство.

Табела 33 – Надоместок за попреченост

година	корисници	исплати за една година (во 000 ден)	% на пораст на корисници	% на пораст на исплати
2015	8.964	671.646		
2016	10.022	713.267	11,8	6,2
2017	10.389	755.386	3,7	5,9
2018	11.028	794.780	6,2	5,2
2019	10.940	822.743	-0,8	3,5
2020	10.411	795.039	-4,8	-3,4
2021	9.895	755.447	-5,0	-5,0
2022	9.784	796.145	-1,1	5,4
2023	10.191	989.599	4,2	24,3
2024	10.769	1.038.977	5,7	5,0
03 2025	10.795	366.074	0,2	-64,8

Во периодот од 2016 до 2024 година не е забележан значителен пораст на корисниците на оваа мерка односно порастот на бројот на корисници за овој период изнесува 747 корисници. Од добиени информации во врска со извршените исплати утврдивме дека овој надоместок за месец април 2025 година е исплатен за 4.807 лица на возраст над 65 години односно 44,5% од вкупниот број на лица се на возраст на 65

[107] Службен весник на Република Македонија" број 79/09

години. Во однос на географската распространетост шест градови (Скопје, Тетово, Куманово, Велес, Струмица и Прилеп) имаат доминантна застапеност на ниво на целата држава, односно вкупно 6.728 лица или 62,3% од вкупниот број лица кој го остваруваат овој надоместок. Останатите 24 градови учествуваат со 4.098 лица во вкупниот број што укажува на високо ниво на географска концентрација на исплатата во само неколку средини. Со увид во евиденцијата за исплата на овој надоместок за сите лица утврдивме дека во прикажаните бројки на корисници учеството на лица над 65 годишна возраст во вкупната бројка за месец април 2025 година е 4.807 лица односно околу 44,4% Со подетална анализа по ЦСР утврдивме дека на подрачјето на осум општини (Шуто Оризари, Чаир, Струга, Гостивар, Дебар, Тетово, Валандово, Радовиш и Бутел) овој сооднос е далеку понизок од државниот просек и се движи во рангот од 22,7% (Шуто Оризари) до 37,6% (Чаир) што значи дека во овие општини ова право го користат помлади лица. Од друга страна овој сооднос во однос на државниот просек е далеку повисок во општините Кратово, Крива Паланка, Неготино, Свети Николе и Центар каде што се движи во ранг од 51% (Крива Паланка) до 57% (Кратово) каде истиот е највисок во државата. Забележителен е порастот на извршените исплати за истиот период во висина од 45,6% што се должи на зголемувањето на износот кој месечно го добиваат носителите на оваа мерка. Имено согласно на ЗСЗ предвидениот износ од 7.204 денари месечно се коригира за порастот на трошоците на живот при што во периодот на извршување на ревизијата овој износ е утврден во висина од 9.807 денари месечно.
Наведените разлики помеѓу различни општини во земјата се високи, а од страна на надлежните органи не се направени соодветни истражувања за откривање на причините за оваа состојба како и реалноста и објективноста на одобрените барања. Со законските и подзаконските акти кој го регулираат правото за остварување на овој надоместок не е регулирана начинот за вршење на ревизија на одобрените барања на начин како што тоа е регулирано за надоместокот за помош и нега во дом. Со оглед на високиот број на одобрени барања, значителните разлики кои се јавуваат на териториите на разни ЦСР и износот кој се исплаќа на годишно ниво ваквиот недостаток создава ризик од исплата на барања без целосно исполнување на предвидените критериуми во ЗСЗ и Правилникот[108] што би можело да доведе до неосновани исплати на овој надоместок.

3.5.1.3. Надоместок за социјална сигурност за стари лица

Надоместокот за социјална сигурност за стари лица е клучен елемент во системот на социјална заштита во Република Северна Македонија, насочен кон обезбедување финансиска поддршка за лицата со навршени 65 години. Оваа мерка има за цел да им овозможи достоинствен живот, задоволување на основните животни потреби и намалување на сиромаштијата меѓу оваа популација согласно со начелата на социјална праведност, хуманост и солидарност.

Правна рамка и услови за стекнување право на надоместок

[108] Правилник за начинот на остварување на правото на надоместок заради попреченост, потребната документација, составот на првостепената и на второстепената комисија, формата и содржината на конзилијарното мислење, како и надоместокот за издавање на конзилијарно мислење (Службен весник на РСМ, 111/2019)

Исплатата на овој надоместок е регулирана со Законот за социјална сигурност за стари лица според кој надоместокот за социјална сигурност за стари лица е наменет за граѓани кои исполнуваат одредени критериуми кои се дефинирани во овој закон како и во посебниот правилник кој е изработен во врска со законот[109]. Овие критериуми вклучуваат достигнување старосна граница од 65 години, отсуство на доволни средства за егзистенција и неостварено право на пензија поради неисполнети услови за старосна пензија или други редовни приходи.

Процесот на аплицирање се одвива преку центрите за социјална работа, каде што се врши детална проценка на социоекономската состојба на апликантот, приходите, имотот и семејните околности на лицето. Апликантите се обврзани да достават барање со документација која се бара во прилог со барањето додека најголем дел од документацијата по службена должност ја обезбедува ЦСР кои имаат задача и да извршат проверка на документацијата во насока на исполнетоста на условите за одобрување на исплатата на надоместокот.

Висина и исплата на надоместокот

Висината на надоместокот за социјална сигурност за стари лица се утврдува согласно законските одредби и економските состојби во државата. Во Република Северна Македонија, износот дефиниран во законот односно 6.000 денари месечно се усогласува со трошоците за живот, со цел да се обезбеди соодветна поддршка во согласност со реалните потреби. Исплатата на надоместокот се врши месечно.

Овој надоместок има значење во насока на обезбедување на основна егзистенција за старите лица, овозможувајќи им да покријат дел од трошоците за храна, домување. Исто така со законот се обезбедени и дополнителни парични додатоци за надоместување на дел од трошоците за енергенси за период од месец октомври до март во висина од 1.000 денари месечно како и право на здравствена заштита доколку лицето не го остварува истото право по друг основ. На овој начин е создаден еден пакет од социјални права за загрозените категории на стари лица кои поради разни причини не успеале во животниот век да обезбедат финансиска самостојност и немаат извори на приходи (исплата на пензија) како и право на здравствена заштита. Согласно овој закон и правилник не се исклучуваат другите форми на социјална поддршка, односно правата на паричен надоместок дефинирани во ЗСЗ не се сметаат за приход на овие лица. Исплатата на овој надоместок е започната во 2019 година.

Табела 34 – Социјална сигурност за стари лица

година	корисници	исплати за една година (во 000 ден)	% на пораст на корисници	% на пораст на исплати
2020	7.932	612.386	/	/
2021	9.779	771.593	23,3	26,0
2022	10.960	918.242	12,1	19,0
2023	12.289	1.210.716	12,1	31,9

109 Правилник за начинот на утврдување на состојбата и видот на приходите, имотот и имотните права на подносителот и неговиот брачен другар или лице со кое живее во вонбрачна заедница, образецот на барањето и потребната документација за остварување на правото на социјална сигурност за старите лица (Службен весник на Република Северна Македонија број 109/2019)

2024	12.904	1.310.626	5,0	8,3
март2025	13.230	508.124	2,5	/

Во периодот од 2020 до 2024 година забележано е континуирано зголемување на корисниците на оваа мерка што резултира со значителен пораст за овој период односно пораст за 66,7% односно за 5.298 корисници искажано во апсолутни бројки.
Со подетална анализа по ЦСР утврдивме дека во 5 општини (Тетово, Гостивар, Куманово, Прилеп и Струмица) учеството на корисници на оваа мерка во однос на вкупниот број на корисници е далеку повисок во однос на процентот на жители во овие населени места во однос на вкупниот број жители во земјата. Така за целиот период на корисниците на оваа мерка во овие 5 населени места им е исплатен износ во висина од 3.126.364 илјади денари[110] или 56,2% од вкупно исплатените средства. Од друга страна согласно податоци на ДЗС во овие 5 населени места живеат вкупно 454.492 жители односно 22,7% од вкупниот број на жители во земјата односно 82.609 лица над 65 годишна возраст или 24,9% од вкупниот број на стари лица во земјата. Причините за овој дисбаланс не се анализирани од страна на министерството, а истите делумно би можеле да се објаснат со долгогодишна исклученост на жителите од овие населени места од формалниот пазар на труд особено во земјоделските реони, меѓутоа истото отвора простор за сомневање во однос на контролите на исполнетоста на предвидените критериуми.
Забележителен е порастот на извршените исплати за истиот период во висина од 114% што се должи на зголемувањето на бројот на корисниците но и на износот кој месечно го добиваат носителите на оваа мерка. Имено согласно на ЗСЗ предвидениот износ од 6.000 денари месечно се коригира за порастот на трошоците на живот при што во периодот на извршување на ревизијата овој износ е утврден во висина од 9.530 денари месечно. Наведениот износ е двојно понизок од износот на минималната пензија која во месец март 2025 изнесува 18.192 денари што наведува на заклучок дека овој износ во најдобар случај само делумно помага во насока на подобрување на финансиската состојба на лицата кои ја користат мерката и истиот не е доволен за целосно задоволување на елементарните финансиски потреби на корисниците.

3.5.2. Социјални услуги за стари лица

3.5.2.1. Помош и нега во дом

Согласно Законот за социјална заштита, сеуште се развива мрежа на социјални услуги на територијата на Република Северна Македонија, во чии рамки во делот на социјални услуги во домот[111], се испорачува услугата помош и нега во домот. Целта на оваа услуга е да го оспособи корисникот за самопомош, односно да ја врати, стекне или одржи способноста самиот да се грижи за себе, да продолжи да живее во сопствениот дом и да води независен живот во заедницата, преку обезбедување на помош при извршувањето на основните активности од секојдневниот живот до 80 часа месечно.

[110] 50.835.187 евра (курс 1евро – 61,5 денари)
[111] Член 70, 74-78,

Корисници на услугата се: лица со најтешка попреченост, односно комбинирана попреченост со највисок степен, потполно слепи лица, стари лица со навршени 65 години и други лица на кои им е потребна помош и нега во домот со намален функционален капацитет кои не можат сами да се грижат за себе.

Развојот на оваа услуга е започнат со договорот за заем за **Проект за подобрување на социјални услуги** склучен меѓу Република Северна Македонија и Светска банка на 02.10.2018 година во висина од 28.7 милиони евра кој се реализира преку Проектна единица во МСПДМ. Напоменуваме дека активности за развој на социјални услуги за стари лица самоиницијативно пред овој датум има спроведено и Црвениот крст на РСМ. Овој проект опфаќа три компоненти од кои првата компонента на проектот **"Промовирање на социјалната вклученост преку подобар пристап до парични права и социјални услуги"** има за цел зајакнување на целокупниот систем за испорака на социјална заштита преку подобрени услуги за постојните приматели на социјална помош и за ранливите групи како и развој на нови даватели (провајдери) на социјални услуги во насока на зголемување на капацитетите за грижа за сите категории на ранливи граѓани меѓу кои и за лицата на возраст над 65 години. Преку оваа компонента се поддржува создавање и проширување на превентивни и нерезиденцијални социјални услуги како и подобрена идентификација на реалните индивидуални/семејни потреби, зголемување на бројот на дадени услуги и опфатени лица кои добиваат поддршка и подобро управување со случаи (т.е. упатувања, следење и мониторинг) со развој и користење на интегриран информативен систем за социјална помош кој треба да го подобри таргетирањето и приоритизацијата на услугите за корисниците. Обемот на услугите е дефиниран со ЗСЗ и изнесува до 80 часа месечно[112] за едно лице или вкупно 160 часа месечно по негувател. Во врска со реализацијата на оваа компонента од 2019 до 2025 година објавени се три јавни повици за добивање на грант за заинтересираните општини кои се пријавуваат за учество во проектот во соработка со провајдерите на социјални услуги за сите ранливи групи. Врз основа на извршениот избор се склучува договор за грант помеѓу МСПДМ, општините и давателите на услугата/провајдери. Договорот ги уредува правата и обврските на договорните страни особено во насока на дефинирање на социјалната услуга која ќе се развие и реализира, бројот и видот на корисници на услугата како и подрачјето на кое истата ќе се реализира, како и условите кои треба да ги исполнат давателите на социјални услуги/провајдери. Висината на грантот се проценува врз основа на трошоците за воспоставување на социјалната услуга и предвидениот број на корисници кои ќе ја добиваат социјалната услуга за период од 12 месеци врз основа на утврдена Методологија на трошоци за воспоставување на предвидената услуга. Во врска со воспоставувањето на социјалната услуга предвиден е период од 5 месеци за подготовка на давателот на услугата да го изврши бараното лиценцирање за конкретната услуга која планира да ја дава како и да ја обезбеди целокупната неопходна опрема, обучени даватели на услуги, простор итн. На овој начин определен е период од вкупно 17 месеци, период во кој доделениот грант треба целосно да се реализира. Услугата може да се реализира само на територијата на општината која аплицирала заедно со определениот давател на услугата што е направено со цел да се обезбеди

[112] Член 75

плурализација на давателите на услуги. Во насока на обезбедување на одржливоста на воспоставените социјални услуги за подолг временски период, по истекот на овие 17 месеци, финансирањето на развиените социјални услуги го презема МСПДМ со склучување на управни договори со давателите на услугата кои се финансираат од буџетот на министерството односно се преминува на државно финансирање.

Согласно на извршените анализи и обезбедената документација во врска со реализацијата на проектот, утврдивме дека заклучно со декември 2024 година склучени се договори за доделување на грантови за развој на социјални услуги со вкупно 34 даватели на услуги. Од оваа бројка за услугата помош и нега во дом склучени се договори со вкупно 20 даватели на услуги и дополнителни 4 даватели на услуги за дневни центри за стари лица. Останатите договори се со даватели на услуги за други социјални категории неповрзани со предметот на оваа ревизија. (7 дневни центри за деца и 1 дневен центар за возрасни, 1 за лична асистенција и 1 за услуги за советување). Сите даватели на услуги за помош и нега во дом ги имаат реализирано обврските согласно склучените договори за реализација на доделените средства и се префрлени на државно финансирање преку склучени управни договори со министерството, со што е обезбедена одржливоста на воспоставените социјални услуги.

Вкупниот износ на склучени договори за сите 34 даватели на услуги по првиот и вториот повик износува 310.505 илјади денари односно 5.065.574 евра. Од овој износ за давателите на социјални услуги за стари лица над 65 годишна возраст (20 даватели на услуги за помош и нега во дом и 4 дневни центри за стари лица) отпаѓаат 254.190 илјади денари[113]односно 4.133.184 евра за целиот период од отпочнувањето на проектот. Согласно на извештајот од Проектната единица задолжена за менаџирање на проектот услугата помош и нега во дом ја користеле вкупно 1.369 корисници од кои 987 се лица од женски пол додека во дневните центри за стари лица услуга користеле 126 корисници од кои 85 жени. Бројот на негуватели кои се ангажирани од овие даватели на услуги изнесува 467 од кои 416 се жени при што бројот на корисници на услуги во однос на бројот на негуватели изнесува 2,93 корисници на еден негувател односно во ранг од 1,7 до максимални 4,2 корисници на еден негувател кај различни даватели на услугата. Од достапните податоци утврдивме дека просечно на ниво на сите даватели на услугата помош и нега во дом се реализирани 131 час месечно по ангажиран негувател месечно и тоа во ранг од 88 часови до максимални 160 часови месечно кај различни даватели на услугата, што упатува на заклучок дека кај поедини даватели на услуга постои неискористен капацитет.[114] Еден давател на услуги го има надминато лимитот од 160 часови месечно при што не добивме информација дека оваа неправилност е коригирана од страна на МСПДМ. Од анализа на вкупно исплатените средства и бројот на корисниците на оваа услуга утврдивме дека вкупните трошоци за еден корисник на услугата помош и нега во дом изнесуваат 3.700 евра односно 227.500 денари за целото времетраење на договорот утврдено на 12 месеци.

[113] Курс 61,5 денари за 1 евро
[114] Максимално можни се 160 часови месечно по негувател

Задоволство на корисници и негуватели

Во врска со реализацијата на оваа социјална услуга Проектната единица има спроведено анкета на задоволство на корисниците на услугата и негувателите кои се реализираат преку проектната единица во рамките на проектот за развој на социјални услуги. Во рамките на анкетата извршено е мерење на задоволството на вкупно 20,5% од вкупно регистрираните 1.369 корисници на услугата, поединечно по објавен јавен повик од Проектната единица. Анкетата е спроведена и кај негувателите при што од 468 негуватели во примерокот се влезени 184 лица односно 39,3%. Наведениот процент е навистина висок и дава висока сигурност во поглед на резултатите од анкетата.

Во поглед на задоволството од добиената услуга кај испитаниците од првиот повик е добиен одговор дека 98,5% се целосно задоволни од истата додека кај вториот повик овој процент е опаднат и изнесува 90%, а останатите корисници одговориле дека се во главно задоволни. Оценките се многу поволни и на добиените поединечни прашања поврзани со конкретните услуги кои се добиени (лична хигиена, купување, помош при движење) каде од корисниците од првиот повик добиена е средна оценка од 4,8 додека по вториот повик добиена е средна оценка од 4,9. Поголемо незадоволство кај корисниците има во поглед на часовите за користење на услугата, кои како напоменавме се дефинирани со ЗСЗ при што целосно задоволни по првиот повик се само 44% додека по вториот повик се 70% од корисниците. Сепак, корисниците доколку имаат потреба од дополнителни часови можат и комерцијално да ја користат услугата.

Според резултатите од анкетата 66% од негувателите биле невработени за период подолг од една година додека дел од (околу 20%) користеле социјална помош пред да се ангажираат како негуватели. Уште позначаен е одговорот дека повеќето негуватели пред ангажманот имале финансиски проблеми и искажано е задоволство од финансиската состојба по прифаќањето на ангажманот како негувател со 93% (задоволни и многу задоволни). Ова е особено значајно за активирање на невработените лица на пазарот на трудот, особено за негувателите од помалите општини каде можностите за вработување се ограничени, а лицата имаат ограничен сет на работни искуства и вештини. Сепак според резултатите на ова истражување, околу 95% од негувателите се ангажирани преку договор на дело, односно не се редовно вработени и не им се плаќаат придонеси за здравствено и пензиско осигурување. Најголем дел од негувателите – околу 90% имаат воспоставено добра комуникација со корисниците, а дел имаат одговорено и дека вршат и работи кои не се дел од услугата понекогаш и на свој трошок. Во врска со обуките кои овие лица имаат обврска да ги комплетираат, анкетираните имаат дадено добра оценка, меѓутоа искажале потреба од подетални обуки како би обезбедиле пристап до специфично потешки категории како што се лицата со деменција и Алцхајмерова болест што укажува на објективна неможност за пружање на услуги на лица кои страдаат од потешки медицински состојби.

Евидентно е според резултатите од анкетата дека корисниците и негувателите имаат повеќекратна корист од оваа воспоставена услуга при што од самите резултати на анкетата произлегуваат и активностите на кои треба да се работи во иднина во насока на корекција на констатираните состојби.

Државно финансирање и управни договори

Со цел да се обезбеди одржливост на развиените социјални услуги, по завршувањето на рокот од 12 месеци утврден во склучените договори, давателите на услугата имаат можност да се пријават на јавен повик објавен од МСПДМ со кој овие даватели на услуги, доколку пријавата им е одобрена од страна на министерството, давањето на услугата која ја нудат се пренесува на финансирање од министерството по пат на склучување на управни договори со давателите на услугата. Одобрените даватели на социјални услуги се дел од мрежата на овластени даватели на социјални услуги која ја утврдува МСПДМ согласно на член 8 од ЗСЗ. Мрежата ја сочинуваат јавни установи за социјална заштита и други овластени даватели на социјални услуги (здруженија, други домашни и странски правни лица), со кои МСПДМ, односно општината, градот Скопје и општините во градот Скопје склучиле управен договор за давање социјални услуги. Со увид во прегледот на субјекти кои се дел од мрежата утврдивме дека бројот на даватели на оваа услуга е поголем поради тоа што поединии даватели на услуга самостојно ја развиле социјалната услуга без да учествуваат во проектот за развој на социјални услуги. Со ЗСЗ[115] уредена е постапката за доделување на средства за давање на социјални услуги. Постапката[116] ја спроведува Комисија за обезбедување средства за социјални услуги од општините и другите даватели на социјалните услуги, која има обврска да распише јавен повик, односно конкурс за обезбедување средства за социјални услуги од општините и другите даватели, да ги разгледува пријавите по јавниот повик, да изврши бодирање согласно бодовната скала за доделување средства за давање на социјални услуги утврдени во соодветни правилници[117] и да изготвува мислење до министерот за спроведената постапка за доделување на средства. Во мислењето се наведуваат општините, здруженијата и други приватни даватели на социјални услуги кои што ги исполниле условите да им се доделуваат средства, согласно капацитетот утврден со дозволата за работа на давателот на услугата и освоиле соодветен број на бодови. Вкупните бодови во бодовната скала се запишуваат како просек од поединечното бодување на членовите на комисијата. За работата на комисијата се водат записници кои потребно е архивски да се заведуваат.

На барање на ревизијата, претставниците од МСПДМ до ревизорскиот тим не доставија соодветна документација (записници, бодовни листи, маил комуникација) со која ќе се потврди составувањето на комисијата и обезбедениот кворум за работа, како и начинот на кој е извршена прелиминарната селекција, евалуацијата/бодувањето и изготвеното мислење доставено до министерот како краен производ на работата на истата.

---

[115] Член 157

[116] Уредена со Деловник за работа на Комисијата за обезбедување на средства за социјалните услуги од општините и другите даватели на социјални услуги бр. 10/306/8 од 07.08.2024 година.

[117] Правилник за поблиски услови за доделување на средства, образецот за бодовна скала, начинот на доделување на средства на здруженија и други приватни даватели на социјални услуги за давање социјални услуги („Службен весник на РСМ„ бр.268/2019 и 269/22); Правилник за поблиски услови, образецот за бодовна скала, начинот и постапката за доделување на средства за обезбедување на иновативни или интервентни социјални услуги („Службен весник на РСМ„ бр. 198/2021) и Правилник за поблиските услови за доделување на средства, образецот за бодовна скала и начинот на обезбедување на социјални услуги од општините („Службен весник на РСМ„ број 163/2022 и 269/22)

Наведената состојба создава ризик по ефикасноста на процесот на бодување и извршениот избор и економичноста на процесот на доделување средства согласно капацитетот утврден со дозволата за работа на давателот на услугата и освоениот број на бодови.

Регистар

МСПДМ има обврска согласно ЗСЗ[118] да води регистар на установите за социјална заштита, а министерот треба да ја пропише формата, содржина и начинот на водење на овој регистар. Од страна на одговорните лица во МСПДМ на увид добивме список на установи од областа на социјалната заштита за целтата територија на земјата што во основа претставува регистар, меѓутоа не е постапено во насока на пропишаното во став 3 од овој член од ЗСЗ, односно не е изготвен и усвоен подзаконски акт со кој се пропишува формата, содржина и начинот на водење на регистарот поради што постои можност во доставениот преглед да недостасуваат битни информации поврзани со работењето на социјалните установи, нивниот капацитет како и исполнетоста на условите за лиценцирање согласно ЗСЗ и подзаконските акти поврзани со лиценцирањето на установите од социјалната заштита.

Капацитети на давателите на услугата

Во недостиг на соодветни статистички прегледи на состојбата од страна на МСПДМ, а согласно на информациите кои се прикажани во овој преглед заклучно со 05.05.2025 година, утврдивме дека во земјата функционираат вкупно 40 установи од областа на социјална заштита кои се лиценцирани и нудат услуги за помош и нега во домот за стари лица над 65 годишна возраст. Притоа овие установи имаат регистрирано вкупно 969 негуватели при што кај неколку установи даватели на услуги се забележуваат значителни разлики во бројот на пријавени негуватели во однос на пријавените во рамките на Проектот за развој на социјални услуги што може да доведе до неосновано прикажување на часови пружена нега за кои се врши исплата на трошоци од буџетот на МСПДМ. Овие даватели на услуги имаат пријавено вкупно 2.536 планирани корисници на услугите односно 2,6 корисници на услуги по еден негувател кој што е понизок од прикажаните 2,93 корисници по еден негувател од давателите на услуги кои се дел од Проектот за развој на социјални услуги – компонента 1 анализирани претходно. Црвениот крст како најголем давател на услуги во земјата за месец април 2025 година располагал со 357 негуватели и 1.021 корисник односно 2,85 корисници на еден оператор кои во просек реализирале 139,5 часови месечно. Опфатот на услугата помош и нега во дом од страна на давателите на услугата во голема мера зависи од индивидуалните случаи при што на поедини корисници им е потребна подолготрајна нега изразена во часови додека кај други корисници истата може да биде пружена и за пократок број на часови месечно. Доколку за утврдување на максималниот капацитет на давателите на услугата го искористиме највисокиот соодност негуватели/корисници презентиран погоре кој кај два даватели на услугата се движи околу 4 корисници по негувател утврдивме дека актуелниот број од 969 негуватели во најповолно сценарио можат да ја пружат услугата на најмногу 3.876 корисници односно 40

[118] член 177

часови месечно по корисник. Поради разликите во потребите и состојбите кои се јавуваат кај индивидуални корисници на услугата, овој број може да се земе единствено како моментален теоретски максимум кој не може да се достигне на државно ниво и реалната бројка на корисници кои можат да бидат згрижени е пониска од оваа. Користејќи го податокот за просечен број на корисници по негувател од 2,9 до 3 корисници утврдивме дека моменталниот број на негуватели во земјата може да опслужи околу 3.000 корисници и би било нереално да се очекува повисок опфат на корисници од наведениот без зголемување на бројот на негуватели.

Во врска со опфатот на услугата по поедини општини со анализа на добиените информации од регистарот кој ни беше презентиран од страна на министерството утврдивме дека во моментот на ревизијата од вкупно 80 општини во земјата истата се нуди во 49 општини што значи дека граѓаните во преостанатите 31 општини воопшто немаат пристап до оваа услуга. Извршивме дополнителни анализи при што утврдивме дека на територијата на овие општини живеат вкупно 77.439 лица на возраст над 65 години или во однос на вкупниот број жители во земјата во оваа старосна група според податоците прикажани во пописот на населението за 2021 година[119] 24,56% од населението во земјата воопшто нема пристап до ниедна социјална услуга за стари лица поради тоа што истите се неразвиени на територијата на општината.

Во однос на општините каде што оваа услуга е развиена и истата се врши од страна на лиценцираните даватели на услуги утврдивме дека на територијата на овие општини живеат вкупно 237.892 лица над 65 годишна возраст кои се опслужуваат од страна на 969 негуватели. Притоа на државно ниво на еден негувател доаѓаат во просек 245,5 лица над 65 годишна возраст што далеку ги надминува можностите на еден негувател да ја пружи услугата и кој како што проценивме погоре не може да изнесува повеќе од 4 лица. Извршивме анализа и на ниво на општините со цел да ги утврдиме варијациите кај поедини општини. Во општините каде живеат над 3.500 жители постари од 65 години најдобар е соодносот во општините Крива Паланка каде на 1 негувател доаѓаат 93,5 жители и Кавадарци каде на 1 негувател доаѓаат 161,6 жители, додека во општина Аеродром на еден негувател отпаѓаат 2.250 жители што е исклучително неповолен сооднос. Во општините со помалку од 3.500 жители постари од 65 години, ситуацијата е значително подобра, соодносот е подеднакво балансиран и во најголем дел од нив бројот на негуватели во однос на жители се движи во рангот од 50 до 100 жители на еден негувател. Како резултат на оваа анализа може да се заклучи дека состојбата е понеповолна во поголемите урбани градски средини каде се јавуваат голем број на жители од предметната возраст во однос на мал број на негуватели поради што кај повеќето даватели на услуги во големите урбани средини се јавуваат листи на чекање на потенцијални корисници. Со оглед на тоа што овие листи на чекање се изготвуваат од страна на давателите на услугите, ЦСР не располагаат со информација во врска со бројот на лица кои се наоѓаат на овие листи, но самото ниво постоење укажува на недоволен капацитет на постојните даватели на услугата да ја задоволат целокупната побарувачка.

[119] Според пописот на населението спроведен во 2021 година бројот на лица над 65 годишна возраст во С. Македонија е 315.331 лице

Дополнително на ова со склучените договори како и ЗСЗ и во подзаконските акти од оваа област не е јасно дефинирано дали ЦСР имаат обврска да ги одобрат сите барања за помош и нега во дом упатени од корисници кои ги исполнуваат условите за добивање на услугата или ЦСР ќе ги одбие барањата повикувајќи се пополнетост на капацитетите на локалниот давател на услугата. Наведеното влијае врз реалноста на бројката на лица кои се на листите на чекање и поради одбиените барања од страна на ЦСР истата во реалноста е поголема што дополнително упатува на нискиот капацитет на тековно активните даватели на услугата. Во пракса листи на чекање кога станува збор за социјалните услуги ги водат давателите на социјалните услуги што остава можност за субјективно одлучување во поглед на достапноста и доделувањето и остварувањето на соодветната социјална услуга. Недостаток на вака воспоставениот систем претставува невоспоставената или недоволно воспоставената конкуренција помеѓу давателите на социјалните услуги. Во најголем процент од општините, каде социјалните услуги се пружаат, истите ги реализира еден давател на услуга, односно во услови на отсуство на конкуренција, спротивно на начелото на плуралност промовирано во ЗСЗ. Исто така утврдивме и несоодветната видливост на социјалните услуги кои се развиени и кои се достапни за граѓаните, недостаток на информираност за нивното постоење и условите кои би требало да бидат исполнети, како и начинот и местото каде лицата кои имаат потреба треба да аплицираат за нивно остварување. Поради наведеното изостанува подобрувањето на квалитетот на услугите кои се нудат во насока на зголемување на задоволството на корисниците како и соодветна и целосна информираност на засегнатите лица за услугите кои се нудат.

Од друга страна МСПДМ во своите стратегиски акти, долгорочни програми за социјална заштита и годишните планови нема извршено подетални анализи за оптималниот капацитет во однос на бројот на негуватели на територија на секоја општина со кој давателите на услуги би можеле да излезат во пресрет на сите барања од страна на лицата кои имаат потреба од ваква услуга, а како резултат на ова не се дефинирани долгорочните цели кои треба да се достигнат во насока на развој на оваа услуга. Поради ова не може да се каже дека оваа мерка е воспоставена на начин кој овозможува и приближно задоволување на потребите на граѓаните на возраст од 65 години и повеќе кои имаат потреба од помош и нега во домот што е поизразено во големите урбани средини и истото не упатува кон ефикасна реализација на воспоставената услуга.

Во оваа насока АВРСМ во соработка со МСПДМ за периодот од 2020 до 2024 година во рамките на програмите за подобрување на вештините и квалификациите на невработените лица и нивна поуспешна интеграција на пазарот на труд, во делот на градењето и развојот на системот на социјални услуги има преземено мерки и активности за обука на заинтересирани лица за побаруваните занимања, социјални услуги, лична асистенција, одмена на семејна грижа и помош и нега во домот. Со овие мерки и активности во периодот од 2020 до 2024 година биле опфатени 2.759 лица и за истата намена се потрошени 286.324 илјади денари. Извештаите за реализација на оперативните планови изготвени од страна на АВРСМ не даваат податок колку од овие лица активно работат и даваат некоја од услугите за кои биле обучени. До периодот на извршување на ревизијата, согласно достапни

информации[120], активниот број на даватели на услуги/негуватели за сите видови на расположливи социјални услуги за сите старосни групи изнесува 1.998 лица. Напоменуваме дека АВРСМ не е и единствен субјект кој на територијата на државата врши обука на кадри за даватели на социјални услуги односно овие обуки за свои потреби ги вршат и други правни субјекти како што е Црвениот крст на Република Северна Македонија. Наведените програми обезбедуваат подобрување на состојбата со бројот на обучени лица даватели на социјални услуги за сите старосни групи, разликата која произлегува меѓу бројот на обучени лица и бројот на лиценцирани даватели на социјални услуги може да се објасни со вклученост на овие лица во неформалниот сектор на социјални услуги.

Контрола на извршените социјални услуги

Ревизијата констатира и определен недостаток во процесот на контролата на реалноста и објективноста на реализацијата на социјалните услуги од страна на давателите на социјалните услуги. Притоа од страна на ЦСР е воспоставена контрола во врска со аритметичко потврдување на фактурираната услуга од страна на давателот на социјалната услуга согласно критериумите утврдени со склучените управни договори (број на негуватели, утврдена цена), но не се воспоставени соодветни контроли во делот на проверка на фактичкото и реално извршување на социјалната услуга. Давателот на услугата до соодветниот ЦСР како потврда на извршената работа доставува документација во која самиот корисник на услугата потврдува дека истата е реализирана. Притоа единствена контрола на реалноста на пружањето на социјалната услуга како и евалуација на задоволството на корисниците врши лице кое е вработено кај давателот на услугата, а контрола од страна на ЦСР во овој дел не се врши со што се доведува во прашање вистинитоста на фактурираните податоци од кои потоа се врши и пресметка на износот кој треба да се плати како и реалноста на пружената социјална услуга од страна на давателот на услугата во обемот кој е фактуриран.

Согласно Законот за инспекциски надзор изработен е Извештај за работа на Секторот за инспекциски надзор во областа на социјалната заштита и заштита на децата во МСПДМ, за период јули-декември 2024 година. За овој извештаен период извршени се 242 инспекциски надзори во кои се утврдени вкупно 402 неправилности што претставува зголемување за 65% на утврдени неправилности од претходниот период[121]. Неправилностите се утврдени во 10 области[122], а најголем дел од надзорите се извршени врз остварување на правата од парична помош од социјална заштита – 48 надзори и социјални услуги во домот (помош и нега во домот и лична асистенција) – 37 надзори, што претставува 35% од вкупно извршените надзори. За овие две области се утврдени 242 неправилности, односно 60% од вкупно утврдените неправилности во сите области на интерес. Наведеното упатува на висок обем на констатирани неправилности (2,85 неправилност по извршен инспекциски

[120] Регистер на лиценцирани даватели на социјални услуги

[121] Извор: Извештај за периодот јули – декември 2024, извештај за претходниот период не беше презентиран на барање на ревизијата

[122] 1. Права на парична помош од социјална заштита 2. Социјални услуги во домот 3. Услуги за вон семејна заштита – сместување во установа 4. Старателство 5. Постапки за родителско право, односи родители-деца, мировни постапки 6. Посвојување 7. Постапки за деца во ризик 8. Семејно насилство 9. Парични права од детска заштита 10. Згрижување и воспитување на деца од предучилишна возраст.

надзор) во однос на останатите области од интерес каде бројот на неправилности изнесува 1 неправилност по извршен инспекциски надзор. Зголемената активност на инспекцискиот надзор и бројот на откриени неправилности при овие контроли овозможува зголемување на заштитата над остварувањето на правата од социјалната заштита на јавниот интерес како и интересот на физичките и правните лица.

3.5.3. Стареење на населението и проекции за иднината

Процесите на демографско стареење и демографска транзиција, сé повеќе ги менуваат природните текови на обновување на населението. Иако демографското стареење најпрво се почувствува во најразвиените држави, тоа за кратко време почна силно да ги оптоварува и средно развиените, па дури и неразвиените земји во светот. Според пресметките и проекциите на Обединетите нации, секое десетто лице во светот е старо лице со возраст над 60 години. Според истите податоци, се очекува до 2050 година, секое петто лице да биде старо лице, со возраст над 60 години, а овој сооднос е уште повисок во развиените и средно развиените земји. Стареењето на популацијата, само по себе наметнува голем број на нови квалитативни и квантитативни здравствени, економски и социјални проблеми. Стареењето влијае врз економскиот пораст на една држава, врз штедењето, инвестициите, производството, пензиите, работната сила, структурата на семејството, миграциските трендови, побарувачката на домаќинствата, и здравствената заштита. Со висок процент на старо население Република Северна Македонија не заостанува во соочувањето со бројните проблеми врзани за стареењето на населението, како и со бројни предизвици кои произлегуваат од постоечките економски и социјални состојби. Поради ова од исклучително значење е да се изработат проекции за движењата на населението и потребите кои старите лица ќе ги имаат во иднина и истите тие да се споредат со моменталните капацитети на државно ниво да се одговори на потребите на оваа група на граѓани. За таа цел неопходно е да се утврди движењето на населението во наредниот период и да се утврди учеството на стари лица во вкупното население. Овие податоци ги прикажуваме на следната табела:

Табела 35- Старосни групи на население

Год.	0-14	15-64	65+	65-74	75-84	85+	Вкупно	% на старо население 65+
2024	304.032	1.191.057	331.158	210.235	99.160	21.763	1.826.247	18,1%
2020	316.884	1.438.810	300.815	192.181	89.786	18.848	2.056.509	14,6%
2015	347.644	1.459.086	262.442	162.863	85.065	14.514	2.069.172	12,7%
2010	363.457	1.450.200	239.065	150.495	76.187	12.383	2.052.722	11,6%
2005	406.015	1.406.550	221.641	149.742	63.839	9.050	2.034.206	10,9%

Старото население на возраст над 65 години е во постојан пораст како во апсолутни бројки така и како процент од вкупното население при што за анализираниот период од 2005 година до 2024 година оваа старосна група на население е зголемена за 109.517 лица додека во проценти во однос на вкупното население оваа старосна група е единствена која забележува пораст и тоа за 7,2 проценти. Кај останатите

старосни групи се забележува опаѓање на бројот на лица што дополнително го потенцира проблемот на демографското стареење на популацијата кој ќе продолжи и во наредните години. Со цел да ги потврдиме овие тенденции извршиме анализа на демографските движења за наредниот период врз основа на проекциите на движењето на населението изработени од ДЗС на податоци од Пописот на населението реализиран во 2021 година.

Табела 36 – Проценка на населението по старосни групи 2025 до 2055 -низок фертилитет

година	0-14 години	15-64 години	65+ години	Проекција население со вклучени миграции и низок фертилитет	Проекција население без миграции	% на лица на возраст 65+ год. (низок фертилитет/ миграции вклучени)
2025	288.666	1.144.383	338.215	1.771.264	1.818.849	19,1%
2030	237.158	1.039.297	365.844	1.642.299	1.792.479	22,3%
2035	185.459	942.994	385.920	1.514.373	1.759.020	25,5%
2040	158.074	869.558	400.253	1.427.885	1.724.052	28,0%
2045	147.652	800.869	413.842	1.362.363	1.690.993	30,4%
2050	146.973	731.230	424.443	1.302.646	1.655.462	32,6%
2055	143.333	675.736	426.545	1.245.614	1.616.084	34,2%

Според проекциите на движењето на населението до 2055 година не се очекува забавување на трендот на стареењето на населението. Имено според овие проекции бројот на лица над 65 годишна возраст до 2055 година ќе се зголеми за 88.330 илјади лица додека процентуално ќе се зголеми за 15,1% и ќе достигне исклучително високи 34,2% односно 426.545 лица. Со дополнителни анализи утврдивме дека процентот на лица над 80 годишна возраст кои влегуваат во најранливата категорија на граѓани за периодот од 2025 до 2055 година ќе се зголеми од 3,3% во 2025 година на 11,6% во 2055 година кога според проекциите ќе достигне 144.101 жител, односно зголемување за околу 87 илјади лица. Опаѓање на бројот на жители се забележува кај останатите две старосни групи при што бројот на децата ќе се намали двојно во однос на 2025 година, а слична е состојбата и во старосната група од 15 до 64 годишна старост. Оваа состојба во целост ги потврдува наводите за забрзано стареење на населението што ќе предизвика рапидно намалување на вкупниот број на жители во земјата, при што населението во земјата во 2055 година се очекува да биде околу 1,24 милиони жители. Сепак, нискиот фертилитет на населението не е главниот проблем во поглед на намалувањето на бројот на жители и според сценариото на проекција без миграција на населението во странство бројот на жители во 2055 година би биле значително повисок и би изнесувал околу 1.616.084 жители. Наведено укажува дека главен проблем во справувањето со појавата на стареење на населението не е нискиот фертилитет односно со поголем ефект учествуваат забрзаните миграциски движења и иселување на населението во странство. Со оглед на тоа што во главно се иселуваат млади луѓе, миграциите прават двојна штета односно освен губењето на дел од популацијата во странство заминуваат и лица на фертилна возраст или со веќе оформени семејства со едно или повеќе деца што дополнително негативно влијае врз стапката на фертилитет на земјата.

Од прикажаните податоци евидентно е дека процесот на стареење на населението зема се поголем замав и дека истиот ќе резултира со зголемен број на жители на земјата во старосната група над 65 години старост. Вообичаено како и во секоја земја, старосната група на население на возраст на 65 година има најголема потреба од грижа од други лица поради здравствени проблеми кои позначително се јавуваат од оваа возраст.

Пописот на населението за 2021 година нуди информации и за оваа група на граѓани односно за граѓаните кои имаат некаков облик на попреченост (телесна, физичка, ментална.

Табела 37 - Број на жители во земјата кои имаат некаков облик на попреченост

Вид на попреченост						
Старосна група	Вкупно	Движење	Вид	Слух	Комуникација	Друго
Вкупно	94.412	38.499	12.371	5.947	3.896	33.699
0-14	1.674	258	307	69	385	655
15-65	40.985	13.597	5.678	1.419	2.193	18.098
65+	51.753	24.644	6.386	4.459	1.318	14.946

Како што може да се види од табелата најголем процент на попреченост има пријавено старосната група постара од 65 години. Притоа процентот на население од оваа старосна група кое има некаков вид на попреченост во однос на вкупниот број на граѓани на возраст над 65 години изнесува 16,4% од вкупниот број на лица над 65 годишна возраст кој согласно резултатите од пописот е проценет на 315.331 лице.

Со цел да извршиме проценка на бројот на лицата со попреченост во Република Северна Македонија како и да направиме проекција за наредниот период го употребивме GALI индикаторот на Еуростат[123] за ограниченост на активностите по старосни групи. За потребите на оваа ревизија ги употребивме единствено стапките на лица кои одговориле дека имаат сериозни ограничувања бидејќи за истите е веројатно дека ќе имаат потреба од социјални услуги преку соодветни даватели на услуги.

Во следната табела ги прикажуваме утврдените индикатори за нашата земја и земјите од регионот со цел да прикажеме каква е состојбата во поглед на долготрајната попреченост на старите лица што имплицира и потреба од помош од други лица:

Табела 38 – Индикатори за долготрајна попреченост на старите лица[124]

	Возраст		
Држава[125]	од 65 до 74 години	од 75 до 84 години	85+

[123] GALI анг. (Глобален индикатор за ограничување на активноста) е индикатор на Евростат што се користи за мерење на долгорочната целокупна попреченост. Тој го проценува степенот до кој лицето било ограничено во своите вообичаени активности поради здравствен проблем најмалку во последните шест месеци. Тоа е основна социјална променлива што се користи во европските статистички истражувања. GALI се мери преку анкетно прашање кое ги прашува испитаниците за степенот до кој биле ограничени во нивните вообичаени активности поради здравствен проблем. Опциите за одговор вклучуваат „сериозно ограничени", „ограничени, но не сериозно" и „воопшто не се ограничени".

[124] Извор ЕУРОСТАТ (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_silc_27/default/table?lang=en), индикатор за сериозна ограниченост - level of disability severe

[125] Податоците се дадени за 2022 година освен за Албанија каде последен расположив податок е за 2021 година.

Бугарија	4,2	8,2	21,5
Хрватска	14,1	24,6	47,1
Црна Гора	10,4	21,7	41,7
Северна Македонија	11,9	27,7	49,2
Албанија	10,3	23,3	37,3
Србија	5,5	12,8	22
Просек ЕУ	10	17,8	34,6

Врз основа на овие индикатори можно е да се направи калкулација на вкупниот број на лица кои имаат сериозни тешкотии за обавување на основните животни функции.

Табела 39 - Вкупен број на лица кои имаат сериозни тешкотии за обавување на основните животни функции

	65-74	75-84	85+	Вкупно
население по старосни групи 2024	210.235	99.160	21.763	1.826.247
индикатор за население со потреба од грижа	11,9%	27,7%	49,2%	
вкупно стари лица со сериозни ограничувања 2024	**25.018**	**27.467**	**10.707**	**63.192**

Согласно на оваа калкулација бројот на лица во Република Северна Македонија на возраст над 65 години кои имаат сериозни пречки во извршувањето на елементарните животни функции за 2024 година изнесува 63.192 лица. Студијата изработена од страна на Црвен крст на Република Северна Македонија[126] процентот на лица над 65 годишна возраст кои имаат потреба од долготрајна нега предизвикано од форма на попреченост или тешка хронична болест го проценува на повисоко ниво односно на 25,6% што упатува на вкупен број од околу 84.776 лица. Со оглед на тоа што моменталниот капацитет за формална грижа за стари лица кои ја имаат давателите на услуги за стари лица во најдобар случај не надминува 3.000 лица како и дополнителни 2.378 легла во домовите за стари лица, јасно е дека постои значителна разлика во делот на капацитетите за формална резиденцијална и нерезиденцијална грижа и квантумот на стари лица кои имаат потреба за истата. Делумно оваа разлика се компензира со исплатата на надоместокот за туѓа нега кој во 2024 година е исплатен на 33.676 лица што оди во насока на стимулирање на неформалниот сектор[127] за грижа за стари лица. Според спомнатата студија изработена од Црвен крст процентот на лица кои користат помош од лице платено од јавна служба или самите плаќаат лице да им помага, изнесува околу 10%, додека најголем дел од лицата користат помош од членови на своите семејства (деца, брачен другар) односно околу 73,4%. Останатите лица или се снаоѓаат сами или користат помош од соседи, хуманитарни организации и пријатели. Наведеното укажува дека неформалната нега доминира во грижата за стари лица што јасно ги потенцира слабостите и недоволниот капацитет на формалниот систем за грижа за стари лица. Притоа истата е од клучно значење во отсуство на доволно развиен јавен

[126] Пристап до услуги за долготрајна нега во Северна Македонија, 2023, автори: Бабовиќ, Вељковиќ, Дакиќ
[127] Неформална нега/грижа е нега/грижа што ја обезбедуваат неформални старатели како што се сопружници, деца, останати членови на поширокото семејство, пријатели и други лица обично без надомест, надвор од формално договорените односи и во домовите на корисниците на услугите.

систем за грижа за стари лица, а семејствата се јавуваат како главни носители на неформалната нега. Формално правно системот на неформална грижа не е вклучен во законската и подзаконската регулатива во насока на мерки и услуги за поддршка како финансиска така и за обука на неформалните негуватели.

Со оглед на започнатиот процес на стареење на населението доколку истата калкулација ја направиме на проекциите од ДЗС за бројот на стари лица во 2050 година (424.443 лица) со користење на индикаторот за ограничување на активноста односно процентот утврден во студијата на Црвениот крст (18,1% и 25,6% респективно), проценетиот број на лица во 2050 година кои ќе имаат потреба од помош од други лица поради неможност да извршуваат елементарни животни функции ќе се движи од 76.764 до 108.544 лица што е зголемување за 71% од актуелното ниво. Со оглед на крајно лимитираниот капацитет за формална грижа на ниво на земјата, наведеното зголемување на стари лица со сериозни ограничувања во врска со извршување на елементарните животни потреби ќе доведе до целосна неможност на системот за формална грижа да одговори на зголемените потреби на корисниците односно лицата кои имаат потреба од грижа.

Од страна на МСПДМ не е утврден оптималниот број на негуватели кои треба да ги има во земјата за целосно да се одговори на потребите на старите лица. Поради ова извршивме проекција на потребните финансиски средства единствено врз основа на бројот на стари лица кои според индикаторите за ограничување на активноста за 2024 година имаат потреба од помош од други лица. Со оглед на тоа што овој број е помеѓу 56 и 63 илјади лица во услови на неутврден потребен број на негуватели, извршивме пресметка на потребните финансиски средства кои ќе треба да се зафатат од Буџетот на МСПДМ во три сценарија по опфат на корисници.

Проекцијата по трите сценарија е во табелата подолу:

Табела 40 – Опфат на корисници и потребни финансиски средства

број на негуватели	корисници по негувател	опфат корисници	просечно часови месечно	цена по час	број на месеци	вкупно средства (во 000 ден)	вкупно средства (евра)
3.000	3	9.000	140	385	12	1.940.400	31.551.220
5.000	3	15.000	140	385	12	3.234.000	52.585.366
10.000	3	30.000	140	385	12	6.468.000	105.170.732

Проекциите во сите три сценарија упатуваат на значително зголемување на потребните средства во условите на зголемување на опфатот на корисниците на мерката помош и нега во дом. Во периодот на извршување на ревизијата не утврдивме дека МСПДМ активно работи во насока на определување на таргети на опфат на корисниците, утврдување на потребниот број на негуватели и планско зголемување на нивната бројка како и обезбедување на дополнителни финансиски средства за оваа намена. Со оглед на тоа што корисниците на оваа мерка не се исклучуваат од исплатата на надоместоците за туѓа нега кои зафаќаат значителен дел од Буџетот на министерството, ниту пак постои социјална процентуална градација на исплатите како за надоместокот за туѓа нега така и за користење на услугата помош и нега во дом, односно целокупниот износ го обезбедува и плаќа министерството, укажуваме дека дел од средствата може да се обезбедат преку обврзување на финансиски добро обезбедените лица да финансираат дел од

трошоците. Сепак не утврдивме активности во оваа насока преку финансиски анализи или анализи за потребата од промени во законската и подзаконската регулатива од оваа област.

Главен недостаток на услугата за помош и нега во дом е целосното отсуство на услуги поврзани со здравствена нега на старите лица. Имено во основа оваа услуга се сведува на помош на старите лица околу подготовка на храна, јадење, елементарни хигиенски потреби, купување и слично. Како резултат на ова со управните договори не е предвидена можност од нега која има повеќе медицински карактер односно елементарни медицински интервенции (пр. примање на инфузија или промена на катетер) во домот на корисникот со што би се елиминирала потребата од посета на медицинска установа каде овие но и други интервенции би се направиле. Во оваа насока легислативата во земјата исто така не предвидува вакви активности во домот на лицата кои имаат потреба од истите и тие се упатуваат во медицинските установи, што за дел од старите лица е голем проблем поради намалената мобилност од различни здравствени причини. Од извршените анализи на програмите, стратегиите и законската и подзаконската регулатива утврдивме дека државата преку надлежните институции не презема активности во оваа насока, иако за истата постои потреба и останува овие лица да бидат згрижени преку системот за палијативна нега кој има мал капацитет или да се изложуваат на редовни посети на медицинските установи. Наведеното, за лицата кои имаат намалена мобилност од различни причини, создава проблеми во врска со посетите на медицинските установи кој се амортизира преку ангажман на блиски лица за помош. Овие лица вообичаено имаат свои работни или други обврски при што ваквите активности негативно влијаат и врз овие лица, а не треба да се занемарат ниту меѓучовечките односи во рамките на овие семејства во врска со нееднаквото учество на разни членови на истото во грижата за старите лица.

3.5.4. Дневни центри за стари лица

Дневните центри за стари лица во Република Северна Македонија се предвидени со ЗСЗ[128] како услуги за дневен престој. Овие услуги согласно законското решение се предвидени за поширока категорија на лица – стари лица, деца во ризик, лица со попреченост, маргинализирани лица и лица со специфични социјални проблеми. Начинот, обемот, нормативите и стандардите за давање на социјалната услуга за дневен престој се пропишани со Правилник[129]. Овие центри обезбедуваат дневно згрижување, исхрана одржување лична хигиена, индивидуални активности за стекнување животни и работни вештини, воспитни, социјални, културни и рекреативни активности, превентивни активности, советување, едукација, образовна поддршка, социјална поддршка на лицата и нивните семејства и други сродни активности, во траење до осум часа дневно, во зависност од потребите на корисниците. Во центарот за дневен престој за стари лица услугата се дава најмногу за 24 корисници и истиот согласно погоре споменатиот правилник треба да

[128] член 80
[129] Правилник за начинот, обемот, нормативите и стандардите за давање на социјалните услуги на дневен престој, рехабилитација и реинтеграција и ресоцијализација и за простор, средства, кадри и потребната документација за центар за дневен престој, центар за рехабилитација и центар за ресоцијализација (Службен Весник на Република Северна Македонија број 150/2020, 172/2021, 47/2023)

исполнува повеќе локациски, просторни, кадровски услови, а давателот на услугата има обврска да поседува и соодветно пропишана опрема. Исполнетоста на овие услови се потврдува преку постапката за одобрување на лиценца за работа, а понатамошната континуирана исполнетост на овие услови е под контрола на инспекциската служба во МСПДМ. Наведеното се однесува само за дневните центри за стари лица кои не функционираат во рамките на ЦСР, додека оние јавни установи под контрола на ЦСР нема обврска да вршат лиценцирање. Како резултат на ова согласно регистарот на лиценцирани даватели на услуги во моментот на извршување на ревизијата во земјата има вкупно 5 лиценцирани даватели на услуги како дневни центри за стари лица (2 во Скопје и по еден во Крива Паланка, Струмица и Центар Жупа) кои можат да опслужат вкупно 149 лица. Дополнително на ова од страна на ЦСР и ЕЛС се отворени уште 9 дневни центри кои функционираат во рурални населени места (Чашка, Богомила, Самоков, Бучин, Вевчани, Чешиново Облешево, Марино, Истибања) меѓутоа од страна на МСПДМ не ни беше обезбеден податок за нивниот капацитет. Во врска со развојот на мрежата на дневни центри за стари лица со увид во документацијата која ни беше дадена на увид утврдивме дека од страна на МСПДМ не е направена анализа на потребите за центри за стари лица, нивниот оптимален капацитет како и географската дистрибуција на овие центри на територијата на земјата. Оваа услуга се развива како дел од *Проектот за развој на социјални услуги* при што во првите два јавни повици одобрени се средства за отворање на 4 дневни центри кои во меѓувреме се лиценцирани и по завршувањето на периодот за финансирање преку проектот од 12 месеци, со потпишување на Управен договор, се префрлени на државно финансирање. Со третиот повик забележително е зголемен интерес за отворање на дневни центри за стари лица при што за оваа цел пристигнати се вкупно 13 апликации од организации, при што карактеристично е дека тоа се истите правни лица кои веќе имаат склучен Управен договор со МСПДМ за услугата помош во нега во дом. Прифаќањето на овие апликации би ја подобрило состојбата во однос на нискиот капацитет кои го имаат центрите кои функционираат во моментов. Иако дневните центри за стари лица се замислени како простории во кои старите лица можат да добијат поголем опсег на услуги во пракса во најголем дел од случаите овие центри поради недостиг на потребен кадар служат како престојувалишта и социјални клубови во кои старите лица се социјализираат, се дружат и разменуваат информации, без да се пружаат другите услуги кои се предвидени согласно ЗСЗ (пр. исхрана и одржување на лична хигиена). Оваа состојба укажува дека во рамките на дневните центри за стари лица не се користат сите потенцијали согласно законски можности за пружање на социјални услуги во поглед на функционирањето на овие центри, поради што истите не се користат онака како што е предвидено со законот во поглед на пружањето на сите форми на социјални услуги и нега за стари лица и што доколку се обезбеди би го намалило притисокот за социјалната услуга помош и нега во дом. Поради ова не може да се каже дека е обезбедено ефикасно функционирање на овие центри во насока на поддршка на стари лица на начин кој е опишан во ЗСЗ, а неизвршените анализи во поглед на оптималните капацитети и географската дистрибуција на овие центри создава ризик од нерамномерен пристап на старите лица до оваа услуга или целосна недостапност до истата.

3.5.5. Установи за сместување стари лица

И покрај активностите во насока на развивање на социјалните услуги во заедницата кои се спроведувани во изминатиот период, останува потребата од сместување во специјализирани установи – **старски домови** за згрижување на стари лица кои од разни причини не се во можност своите елементарни животни потреби да ги реализираат во рамките на своите домови. Начинот на отворање на старски домови во Република Северна Македонија е пропишан во ЗСЗ[130]. Согласно законот установите во земјата се јавни и приватни установи кои треба да исполнуваат соодветни услови во поглед на капацитетот, условите за домување – просторот во кој ќе живеат згрижените лица, опремата со која треба да располагаат и ангажираниот персонал. Детално овие услови се пропишани во Правилник за нормативите и стандардите за простор, опрема, стручни кадри и средства потребни за основање и започнување со работа на установа за социјална заштита за стари лица[131]. Оценката на исполнетоста на овие нормативи и стандарди е обврска на МСПДМ и во случај на нивна исполнетост на апликантите им издава дозвола за вршење на работа по што установата смее да почне со работа согласно со закон. Оваа дозвола за работа се обновува на секои 5 години, а министерот на МСПДМ може да ја одземе дозволата во случај кога е утврдено дека установата не ги исполнува условите за вршење на работа[132].

Овие установи обезбедуваат сместување, исхрана, помош и нега, здравствена заштита, културно-забавни, работни, рекреативни активности, услуги на социјална работа и други услуги и тоа за најмногу 150 корисници по објект.

Во нашата земја согласно на информации добиени од МСПДМ функционираат 5 јавни установи и 45 приватни установи за стари лица.[133] Во текот на ревизијата овој број е намален на 39 приватни домови поради констатирани неправилности кај 6 домови на кои им е одземена лиценцата за работа. Капацитетот на јавните установи за стари лица во земјата според податок добиен од МСПДМ изнесува 646 легла: ЈЗУ Геронтолошки завод - Одделение Мајка Тереза во Скопје со капацитет од 100 легла[134], ЈУ „Зафир Сајто " во Куманово со 175 легла, ЈУ Сју Рајдер во Битола со 150 легла, ЈУ „ Киро" Крстески - Платник " во Прилеп со 154 легла, и ЈУ „Др. Иван Влашки" - Берово со 67 легла. Капацитетот на приватните установи изнесува 1.732 легла, или вкупно 2.378 легла. Овие капацитети се доволни за сместување на 0,7% од вкупниот број на стари лица во земјата односно 7 легла на 1000 жители над 65 годишна возраст. Со цел да извршиме процена на доволноста на капацитетите извршивме споредба на овој процент со неколку европски земји и земји од регионот:

[130] Член 96-108
[131] Службен весник на Република Македонија 125/2015
[132] Закон за социјална заштита член 162-167
[133] Извор ФПИОРСМ – Информација за состојбата со наплатата на закупнината за издадениот стамбен простор во домовите за живеење на корисниците за пензија за 2024 година. Од вкупно 37 домови за живеење на корисниците на пензија во Република Македонија, Фондот стопанисува со 14 домови со 380 станбени единици. Со останатите 23 домови стопанисуваат Здруженијата на пензионери. Овие домови за кои се плаќа закупнина од страна на пензионерите -корисници, не беа предмет на анализа со оваа ревизија.
[134] Не е предмет на понатамошните анализи

Табела 41 - Број на легла на 1.000 жители над 65 годишна возраст[135]

Држава	Легла на 1000 жители над 65 години	Држава	Легла на 1000 жители над 65 години
Латвија	12,4	Полска	10,7
Чешка	34,9	Словачка	46,2
Естонија	41,4	Словенија	49,5
Германија	53,9	Турција	9,5
Унгарија	42,6	Бугарија	1,2
Израел	16,5	Хрватска	10,7
Италија	21,3	Романија	10,9

Според податоците наведени во табелата нашата земја со исклучок на Бугарија има најмал сместувачки капацитет пресметано на 1000 жители над 65 годишна возраст. Постои врска помеѓу овој параметар и висината на БДП во анализираните земји односно земјите кои имаат повисок БДП имаат и повисок капацитет на легла во старските домови споредено со бројот на жители. Сепак евидентно е дека нашата земја искажува понизок број на легла споредено и со земјите од регионот. Согласно на извршени процени[136] оптималниот број на легла во нашата земја е проценет на 15 легла на 1000 жители, односно двојно од моменталниот капацитет. Со процесот на стареење на населението реално е да се очекува дека оваа бројка во иднина ќе расте поради растечката потреба предизвикана од зголемувањето на бројот на стари лица во земјата.

Во поглед на пополнетоста на капацитетите на јавните установи за стари лица, утврдивме дека од вкупниот капацитет пополнетоста е 87,3%. Слободни легла има во два дома додека останатите три се целосно пополнети. Во овие три дома има формирано и листи на чекање на кои според информација која ја добивме од домовите во моментот на ревизија се наоѓаат вкупно 186 лица. Овие листи на чекање укажуваат на недоволниот моментален капацитет на јавните установи за стари лица и потребата од проширување на истиот.

Табела 42 – Географската покриеност на земјата со установи за стари лица по региони

Региони	Капацитет на установи	% учество во вк. капацитет	Старо население 65+	Учество на 65+ во вкупното население по региони	Број на стари лица 65+ на едно легло
Скопски	1.444	61,26%	104.610	31,59%	72
Пелагониски	377	15,99%	43.292	13,07%	115
Југоисточен	133	5,64%	29.661	8,96%	223
Југозападен	35	1,48%	31.897	9,63%	911
Полошки	30	1,27%	35.319	10,67%	1.177
Вардарски	117	4,96%	27.034	8,16%	231
Источен	154	6,53%	33.196	10,02%	216
Североисточен	67	2,84%	26.149	7,90%	390

[135] Извор ОЕЦД https://dataexplorer.oecd.org
[136] Извор: Analysis of the existing system for institutional accommodation and care of the elderly in North Macedonia, Association for Research and Analysis ZMAI

Според информациите во Скопскиот регион функционираат вкупно 36 домови (приватни и јавни) за стари лица со вкупен капацитет од 1.444 легла и овој регион има најдобра покриеност со легла на ниво на земјата. Во југозападниот и полошкиот регион функционираат по едена установа со минимален капацитет и овие региони имаат лоша покриеност – 911 односно 1.177 лица на едно легло во установите. Евидентно е дека концентрацијата на установи е во Скопскиот и Пелагонискиот регион кои учествуваат со 76,2% од вкупниот број на легла иако во овие региони живеат само 44,6% од вкупното население над 65 годишна возраст.

Наведеното упатува на заклучок дека постои недоволен број на легла на ниво на државата и во оваа насока постои простор и потреба за зголемување на капацитетите. Исто така утврдивме и нерамномерна географска концентрација на установите за стари лица, а во поедини региони бројот на расположливи легла е занемарлив што создава тешка достапност до овие услуги за лицата кои имаат потреба од истите.

Финансирање

Финансирањето на јавните установи за стари лица се врши преку трансфер на блок дотации од страна на МСПДМ. Овие блок дотации се пресметуваат врз основа на пропишана методологија[137]. Пресметката на висината на блок дотациите се врши врз основа на параметри кои се предвидени со оваа методологија, односно истата зависи од определена сума по корисник годишно, трошок (цена) по корисник годишно која се разликува во зависност од тоа дали корисникот е подвижен или неподвижен, бројот на сместени лица и бројот на вработени лица во установата[138]. Во пракса овие средства се доволни за плаќање на платите на вработените и дел од режиските трошоци на установата. Поради ова установите се финансираат и со наплата на месечни износи од лицата кои се сместени во домовите при што цените кои се определени во различни установи се разликуваат.

Табела 43 – Цени за сместување во домовите

Јавна установа	Цена за сместување во домот со потреба од грижа од друго лице	Цена за сместување во домот без потреба од грижа од друго лице
Зафир Сајто - Куманово	18.000	16.000
Сју Рајдер - Битола	11.737	9.711
К.К. - Платник - Прилеп	12.100 Приземје 13.200 Спрат	10.900 Приземје 15.100 Спрат
Др. Иван Влашки - Берово	22.000	22.000
13 Ноември – Скопје Одд. Мајка Тереза	25.500	11.700

Во приватните установи цените за сместување на корисниците се повисоки и најниските цени надминуваат 40 илјади денари месечно по корисник.

Анализа на буџетите на јавните установи

---

137 Уредба за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за јавните установи за социјална заштита - домови за стари лица

138 Член 4 од уредбата

Висината на средствата кои ги реализираат јавните установи за стари лица се есенцијален фактор кој овозможува нивно работење во насока на задоволување на сите потреби на корисниците сместени во домовите. Во оваа насока извршивме анализа на висината на приходите и расходите на овие установи.

Табела 44 - Приходи и расходи на јавни установи за стари лица за 2024 година

во денари

Јавна установа	Приход од буџетски средства	Сопствени приходи	% учеството на МСПДМ во вкупните расходи на домот	Расходи	Висината на средствата по згрижено лице	Сооднос згрижени лица / вработени
13 Ноември–Скопје Одд. Мајка Тереза	11.306	11.779	49%	23.270	28.713	5,15
Зафир Сајто - Куманово	21.729	30.000	44%	49.294	27.991	4,16
Сју Рајдер - Битола	26.789	18.888	60%	44.876	27.188	3,78
К. К. Платник - Прилеп	16.765	22.971	43%	38.565	24.348	4,38
Иван Влашки - Берово	17.014	16.456	47%	36.141	41.629	2,57

Од анализата произлегува дека вкупното учество на буџетските средства во вкупните приходи на јавните установи е 48,3% односно околу половина од средствата установите ја остваруваат од буџетски трансфери додека остатокот се обезбедува од самостојните приходи кои ги уплаќаат корисниците.

Во поглед на бројот на вработени лица во домовите најдобар сооднос е регистриран во Установата Иван Влашки во Берово во кој не е регистриран недостаток на кадар од некој од профилите кои се утврдени со Правилникот[139]. Останатите јавни установи имаат недостиг на кадар особено во дефицитарните профили – физиотерапевти, геронто домаќини, социјални работници и готвачи што создава тешкотии во извршувањето на тековните обврски во домовите како и преоптовареност на постоечкиот кадар. Оваа состојба е делумно предизвикана и од неатрактивните плати во овие установи кои ги мотивираат обучените кадри да бараат работен ангажман во приватните установи или во странство.

Расходи

Висината на расходите зависи од бројот на сместени лица односно вкупниот износ на расходи се зголемува со зголемување на бројот на сместени лица. Поради ова извршивме и анализа на расходите по едно сместено лица. Во овој параметар јавните установи искажуваат износ на расходи од 24 до 28 илјади денари месечно. Исклучок претставува јавната установа во Берово која искажува износ од 41 илјада денари, но треба да се има во предвид дека во оваа установа има најмал број на сместени лица, а поради локацијата грејната сезона трае подолго отколку во останатите установи што влијае врз висината на расходите.

[139] Член 17-19, Правилник за нормативите и стандардите за простор, опрема, стручни кадри и средства потребни за основање и започнување со работа на установа за социјална заштита за стари лица

Табела 45 - Расходи на јавните установи за стари лица

Година	Расходи (во 000 ден)	% на промена на расходи	Број на згрижени лица	Расходи по лице	% на промена на расходи по лице
2019	102.428		556	184.224	
2020	96.954	-5,3	511	189.733	3,0%
2021	105.313	8,6	469	224.549	18,3%
2022	131.621	25	540	243.743	8,5%
2023	146.087	11,1	537	272.043	11,6%
2024	192.146	31,5	564	340.684	25,2%

Евидентно е дека расходите за анализираниот период се во континуиран пораст и во апсолутни бројки но и во искажани расходи по згрижено лице и истите за периодот од 2019 до 2024 година се речиси двојно зголемени. Порастот на расходите се должи на порастот на цените како и трошоците за вработените лица во установите.

Состојба во државните старски домови

Извршивме увид во условите за живеење кај јавните домови за сместување на стари лица. Притоа состојбата во поглед на опременоста на овие институции со мебел, покуќнина како и заеднички простории, кујна и инфраструктура односно општата состојба на објектите може да се оцени како задоволителна кај два дома (Иван Влашки – Берово и Сју Рајдер – Битола) кои се целосно реконструирани, а дел и новоградба. Домот Зафир Сајто – Куманово во еден дел има спроведено реконструкција и во овој дел состојбата е задоволителна но остатокот од домот има потреба од реконструкција. Кај домот К.К. Платник – Прилеп од извршениот увид евидентна е потреба од реконструкција на ниво на целиот објект. Фотодокументација од домовите е прикажана во **прилог 8** кон овој извештај.

Напоменуваме дека тековното ниво на приходи кои ги реализираат домовите не е доволно за истите самостојно да преземат активности околу реконструкција на домовите со оглед на тоа што се работи за обемен и ангажман кој ги надминува финансиските можности на овие институции.

Проекции за идни потреби

Тековниот капацитет на јавните и приватните установи за стари лица е недоволен за задоволување на сите потреби за сместување. Во услови на постигнување на оптималниот капацитет од 15 легла на 1000 жители потребно е тековниот капацитет да се удвои со цел да се одговори на сите потреби, а листите на чекање кои ги имаат домовите за стари лица само дополнително го потврдуваат недоволниот капацитет. Оваа состојба дополнително се влошува поради нееднаквите капацитети во 8-те плански региони во земјата односно нееднаквата географска дистрибуција на домовите низ државата при што најголем дел од установите и леглата се концентрирани во Скопскиот регион. Во наредниот период, поради утврдениот процес на стареење на населението и зголемување на бројот на старо население ќе се појави потреба од дополнително зголемување на капацитетите.

Истакнуваме дека и покрај тоа што со стратегијата за децентрализација Тимјаник, се настојува да се изврши замена за институционално згрижување на старите лица со грижа во заедницата, ова не е целосно можно поради спецификите кои се карактеристични за грижата за старите лица. Притоа во зависност од здравствената

состојба и условите во семејствата од кои потекнуваат старите лица, не е можно целосно затворање на овие установи и целосно префрлање на грижата за старите лица во своите домови за што како што видовме претходно, потребно е и развој на соодветни социјални услуги или би ги замениле услугите и грижата кои старите лица ја добиваат во установите.

Како резултат на сите овие факти со цел да извршиме увид во идните потреби за капацитети на установите за грижа за стари лица ја извршивме следната проекција за наредниот 25 годишен период. Со оглед на тоа што не постои јасно правило за утврдување на потребниот процент на легла истата е изработена со користење на проекцијата за движењето на населението врз основа на резултатите од пописот, користење на стапката од 15 легла на 1000 жители од 65 до 79 годишна возраст и легла за 4% од населението над 80 годишна возраст.

Резултатите од истата ги прикажуваме во следната табела:

Табела 46 - Проекција за потреба од легла во установи за стари лица од 2030 до 2050 година

Година	65 - 79 год.	80+ год.	Вкупно 65+ год.	15 легла на 1000 жители 65-79 г.	4% легла за над 80 год.	Вкупно
2030	294.316	71.528	365.844	4.415	2.861	**7.276**
2035	296.867	89.053	385.920	4.453	3.562	**8.015**
2040	293.942	106.311	400.253	4.409	4.252	**8.662**
2045	292.455	121.387	413.842	4.387	4.855	**9.242**
2050	290.386	134.057	424.443	4.356	5.362	**9.718**
2055	282.444	144.101	426.545	4.237	5.764	**10.001**

Имајќи во предвид дека капацитетот на установите за стари лица во 2025 година изнесува 2.378 легла податоците искажани во табелата имплицираат дека во наредниот период ќе биде потребно значително зголемување на капацитетите, независно од сопственоста (јавна, приватна или комбинација од двете), имајќи ги во предвид зголемувањето на бројот на стари лица кое е проектирано во иднина. Дополнително на ова, имајќи ја предвид моменталната нееднаква географска дистрибуција на установите за грижа за стари лица, разликите меѓу моменталниот и потребниот капацитет за легла се продлабочуваат на ниво на плански региони од внатрешноста на земјата каде што во моментот на ревизија бројот на расположливи легла е минимален, а оваа наведена состојба во моментот на ревизија не е третирана во плановите на МСПДМ. Стареењето на населението е поизразено во овие региони и истите брзо ја губат младата популација и истата дополнително ќе ги продлабочи потребите од згрижување на старите лица кои живеат во овие региони.

3.5.6. Исполнетост на законските одредби од Законот за социјална заштита

Согласно ЗСЗ[140], во насока на успешно спроведување на обврските предвидени со истиот, МСПДМ имало обврска во рок од 6 (шест) месеци од денот на влегувањето во сила[141] на овој закон да донесе повеќе подзаконски акти од областа на социјалната заштита, за кој период продолжуваат да важат подзаконските акти донесени по претходното законско решение. Со извршениот увид утврдивме дека дел од

[140] Член 371
[141] Службен весник на РСМ, бр. 104 од 23.5.2019 година

подзаконските акти не се донесени, дел се донесени со задоцнување, додека дел продолжиле да важат и покрај потребата од нивно ажурирање и усогласување со што влијае на начинот за реализација на правата за социјална заштита. Анализата на исполнетоста на законските одредби во делот на донесување на подзаконските акти е дадена во **прилог** 9.

4. ЗАКЛУЧОК

Со спроведената ревизија и применетата ревизорска методологија, прибраните ревизорски докази, стекнавме разумно уверување дека иако надлежните институции имаат преземено мерки и активности не е обезбедена целосна и соодветна грижа за старите лица над 65 години и за управувањето и одржливоста на пензискиот систем во услови на забрзано стареење на населението.

Преземените активности од надлежните институции не се доволни и не обезбедуваат одржливост на среден и долг рок, не се преземени потребните системски мерки за намалување на брзото демографско стареење на населението и зголемените притисоци врз јавните финансии. Иако пензискиот систем димензиониран во три столба обезбедува редовна исплата на пензии, неговата фактичка одржливост е нарушена поради неповолните демографски трендови, ниската стапка на придонеси, зголемувањата на пензиите кои не се засновани на раст на платите и придонесите како и долгорочниот дефицит во првиот столб кој се покрива со се поголеми трансфери од централниот буџет и кои во 2024 година достигнаа историски највисоки 690 милиони евра со очекувања за пораст од над 800 милиони евра за 2025 година. Инвестициските портфолија на задолжителните пензиски фондови се концентрирани во домашни државни обврзници односно не се диверзифицирани во насока на соодветна заштита од инфлацијата која е присутна во последните години во земјата што има негативно влијание на реалниот принос на пласираните средства.

Иако во последните 15 години се донесени повеќе стратешки документи кои се однесуваат за социјалната заштита и грижата за старите лица, нивната имплементација не е на задоволително ниво поради непрецизно поставени цели, рокови, невоспоставени финансиски проценки, слабости во функционирањето на координативните тела за реализација на плановите и невоспоставен мониторинг. По истекот на Националната стратегија за стари лица во 2020 година, државата нема донесено сеопфатен стратешки документ исклучиво посветен на оваа популација. Услугите за старите лица се ограничени, односно услугата помош во домот е достапна за помалку од 1 % од лицата над 65 години, а оваа услуга воопшто не е воспоставена во 31 општина, дневните центри се малку на број и функционираат како социјални клубови, додека капацитетот на домовите за стари изнесува само 7 кревети на 1.000 жители над 65 години, што е меѓу најниските во Европа. Доминантен дел од грижата и натаму паѓа на неформалниот сектор и на семејствата, додека надоместокот за туѓа помош и нега, иако најбрзо растечка ставка, во пракса се користи како надоместок за членовите на семејствата кои се грижат за старите лица и не претставува вистински систем на формална долготрајна нега.

Демографските проекции за нашата држава се негативни односно учеството на лицата над 65 години ќе се искачи на над 34 % до 2055 година, бројот на лица над 80 години ќе се зголеми повеќе од шест пати во однос на состојбата во 2024 година, додека работоспособното население ќе се намали за речиси половина милион лица. Без итни реформи, товарот врз јавните финансии ќе се зголеми, а голем дел од старите лица ќе останат без соодветна грижа и ќе бидат изложени на ризик од социјална исклученост.

МСПДМ нема воспоставено аналитички капацитети за следење на потребите ниту долгорочни фискални проекции, што дополнително ја отежнува можноста за навремено планирање засновано на реалните потреби на оваа старосна група.

Иако пензиите се исплаќаат навремено, тоа се постигнува по цена на големи и растечки буџетски трансфери и со одложување на потребните структурни реформи. Без зголемување на старосната граница за пензионирање, враќање на стапката на придонеси на претходното ниво од 21 %, промена на методологијата на усогласување на пензиите, суштинска диверзификација на инвестициите на вториот столб и без брзо и масовно развивање на услуги за долготрајна грижа во заедницата, пензискиот систем и системот за грижа за стари лица ќе продолжат да генерираат фискални притисоци и да не обезбедуваат достоинствен живот за сите стари лица кои имаат потреба од грижа. Како резултат на наведеното потребен е сеопфатен, меѓуресорски ангажман со јасни рокови, финансирање и одговорност, во спротивно постои реален ризик од зголемување на притисокот кон двата системи и неможност за навремен одговор на растечките предизвици во наредниот период од две до три декади.

5. ПРЕПОРАКИ

Од ревизијата произлегоа препораки за надлежните институции во насока на надминување и подобрување на утврдените состојби.

Фонд за пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија

1. Фондот во соработка со АВРСМ да ги испита причините поврзани со падот на бројот на лица кои плаќаат придонеси и да се преземат соодветни мерки доколку се утврди појава на непријавување на вработени лица. (Точка 3.1.2)
2. При идно одлучување за висината на пензиите, да се земе во предвид соодносот на просечна пензија со просечната плата со цел да не се дозволи прекумерно зголемување на расходите на Фондот кои не се покриени со соодветен пораст на приходите. (Точка 3.1.7)
3. Да се имаат во предвид зголемувањето на трансферите од буџетот за покривање на разликата меѓу приходите и расходите на Фондот и при идни усогласувања на пензиите да постапат во насока на намалување на висината на трансферите на начин што ќе ја обезбеди финансиската одржливост на Фондот на долг рок. (3.1.8, 3.1.9)
4. Врз основа на изработени долгорочни ажурирани проекции да се преоцени потребата од промени во пензискиот систем во делот на висината на процентот на придонеси од пензиско осигурување, староста на пензионирање почитувајќи ја и хуманата компонента на истото како и понатамошната примена на

Швајцарскиот модел и линеарното усогласување на пензиите, имајќи ја во предвид и адекватноста на стапката на пензиската основица. (точка 3.1.15)

5. Да се преземат мерки за зголемување на приходите при што да се утврдат разликите во бројот на лица кои плаќаат придонеси во однос на вкупно регистрираните работно ангажирани лица како и намалувањето на бројот на лица кои плаќаат придонеси, а онаму каде што ќе се констатираат прекршувања надлежните органи да постапат со соодветни мерки. (точка 3.3.1, 3.3.2)
6. Да се обезбеди широк општествен и политички консензус за потребата од промени со цел истите да бидат применливи на долг рок, а во насока на заштита на идните генерации пензионери. (точка 3.3.2)

Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување

7. Во соработка со пензиските друштва да се утврдат можностите од постепена диверзификација на портфолијата на пласираните средства во насока на пласирање на средствата во инвестициски класи со цел да се изврши задржување или зголемување на реалната стапка на приноси на портфолиото. (точка 3.1.12)
8. Врз основа на светските искуства од компаративни системи да се утврдат соодветни инвестициски класи кои во моментот во нашата земја не се застапени во тековното законско решение и да се испита можноста од вклучување на истите со закон. (точка 3.1.12).

Министерство за социјална политика, демографија и млади
Демографија

9. Да се утврдат приоритетни правци на дејствување во насока на создавање на потребни мерки и активности поврзани со намалувањето на наталитетот и забрзаните миграциски движења. (точка 3.2.1)
10. Да се изработат и започнат со примена, сет на мерки кои ќе го ублажат или запрат процесот на иселување од земјата како и на намалената стапка на наталитет. (точка 3.2.1)
11. Да се поставаат мерливи цели поврзани со намалувањето на наталитетот и забрзаните миграциски движења и нивното исполнување да биде предмет на континуиран мониторинг. (точка 3.2.1)

Планови

12. Изработката на плански стратешки документи да се врши врз основа на извршени анализи за реални потреби на целните групи, да се избегнува усвојување на различни плански документи кои содржат мерки и активности кои се однесуваат за иста целна група како и удвојување на истите во различни документи. (точка 3.4.1 до 3.4.6)
13. Да се усвои еден наменски стратешки план за стари лица во кој врз основа на анализа ќе се дефинираат приоритетни и мерливи цели мерки и активности кои реално може да се реализираат и одговараат на потребите на оваа група на граѓани. (точка 3.4.6)
14. Целите, мерките и активностите во стратешкиот план да се конкретно дефинирани со точно разграничување на одговорните институции и организациони единици за нивна реализација. (точка 3.4.6)

15. Да се изврши процена на финансиските средства и нивните извори за секоја мерка поединечно како и точен рок за реализација на истата. (точка 3.4.6)
16. Да не е преоптоваруваат документите со преобемен број на мерки, цели и активности и истите да бидат реално можни за реализација. (точка 3.4.1 до 3.4.6)
17. Да се обезбеди ефикасен начин за координација на различни институции кои се вклучени во реализацијата на владините планови и политики за стари лица, а одговорните лица во сите институции да обезбедат постапување од страна на задолжените организациски единици. (точка 3.4.1, 3.4.3, 3.4.5, 3.4.6)
18. Да се обезбеди изработка на еден наменски стратешки документ поврзан со грижата за стари лица и истиот да биде предмет на широк општествен консензус со цел да се обезбеди долгорочно спроведување на утврдените цели, мерки и активности потребни за реализација на истиот. (точка 3.4.4, 3.4.6)
19. За реализацијата на стратешките документи да се назначат лица кои ќе го мониторираат и контролираат спроведувањето на истите и да се изработуваат редовни извештаи за постигнатиот напредок во врска со реализацијата. (точка 3.4.1, 3.4.3, 3.4.5, 3.4.6)

Социјални надоместоци

20. Да се зајакнат контролите во поглед на неправилности при одобрувањето на мерките за социјални надоместоци и нееднакво постапување на комисиите и да се утврди надлежната институција која ќе започне со контроли на реалноста и објективноста на одобрените барањата за социјални надоместоци поврзани со медицински состојби. (точка 3.5.1)
21. Да се истражат причините за постоечкиот дисбаланс при исплатата на социјалните надоместоци во различни плански региони во земјата (точка 3.5.1).

Социјални услуги за стари лица

22. Продолжување на активностите поврзани со развивање на постоечките социјални услуги преку зголемување на опфатот на лица, капацитетот и бројот на давателите на социјални услуги, бројот на негуватели и достигнување на нивниот оптимален број, како и покривање на целата територија на државата со социјални услуги кои сега се достапни. Обезбедување на дополнителни финансиски средства во поддршка на овие активности преку буџетот на министерството. (точка 3.5.2)
23. Воспоставување на фактичка плурализација на социјалните услуги со поголем број на активни даватели на услуги на територија на една општина, како и подобрување на видливоста за постоењето на можноста од добивање на услуги (точка 3.5.2)
24. Континуирано мерење на задоволството и инспекциски надзори на давателите на услугите и постоечките корисници на услугата и преземање мерки онаму каде што се евидентирани проблеми во квалитетот на дадената услуга. (3.5.2.1)
25. Воспоставување на соодветен регистар на даватели на социјални услуги на начин кој е утврден во ЗСЗ. (точка 3.5.2.1)
26. Министерството да спроведе анализа за потребите од дополнителен сет на услуги кои им се потребни на старите лица и во зависност од резултатите да се преземат чекори за нивно воспоставување. (точка 3.5.2.1, точка 3.5.2.2)

27. Продолжување на активностите во насока на дополнителен развој на Центрите за стари лица за целосно задоволување на потребите на старите лица и зголемување на бројот на овие центри и нивна правилна и рамномерна географска дистрибуција имајќи го во предвид бројот на стари лица кои имаат потреба од овој тип на услуга. (точка 3.5.2.2)
28. Да се преземат мерки и активности за зголемување на капацитетите на сите домови за стари лица во земјата во согласност со потребите преку проширување на постоечките и изградба на нови капацитети или адаптација на постоечки објекти кои не се користат, нивно рамномерна географска дистрибуција како и соодветно финансирање на начин кој ќе обезбеди нивна финансиска одржливост. (точка 3.5.5)