



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ – СКОПЈЕ

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

Последипломски студии по Менаџмент на човечки ресурси во општествени
дејности

**ПРИНЦИПОТ И ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО
СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА КАКО МОЖНОСТ И ПРЕДИЗВИК НА
ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ**

Ментор

Проф.Д-р Сунчица Димитријоска

Кандидат

Магдалена Христова

Скопје, Октомври 2020

Содржина

ВОВЕД	3
1. ПОИМ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	7
2. ПОИМ НА КОНЦЕПТОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	9
3. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	19
3.1. Достава на социјални услуги преку мрежна соработка	29
3.2. Ограничувања и предуслови	36
4. ВРШИТЕЛИ НА ДЕЈНОСТА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	40
4.1. ДРУГИ ДАВАТЕЛИ НА СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ	48
5. ОБЕЗБЕДУВАЊЕ СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ ОД ОПШТИНИТЕ И ДРУГИ ДАВАТЕЛИ НА СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ	50
5.1. Јавен повик за обезбедување социјални услуги од општините	52
5.2. Јавен повик за обезбедување социјални услуги од здруженија и приватни даватели на социјални услуги	53
5.3. Јавен повик за обезбедување на иновативни или интервентни социјални услуги	53
6. ФИНАНСИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА	57
6.1. Имплементација на одредбите за финансирање на социјалната заштита	58
7. ИСКУСТВА ОД СПРОВЕДУВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА ВО ЛОКАЛНИТЕ САМОУПРАВИ НА РАЗВИЕНИТЕ ЗЕМЈИ	59
ИСТРАЖУВАЊЕ	
ВОВЕД	76
1. ФОРМУЛИРАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЧКИ ПРОБЛЕМ	78
2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	79
3. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ	80
4. ДЕФИНИРАЊЕ НА КЛУЧНИ ПОИМИ	82
5. ХИПОТЕЗИ	86
6. МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ	87
7. ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	88
8. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕ	90
Заклучоци и препораки	120
АНЕКС бр.1 – Анкетен прашалник	137

ВОВЕД

Децентрализацијата, односно пренасочување на моќта се одвива кога пониските нивоа на власт (на пр. регионални или општински) извршуваат различни функции или активности во име на централната власт, но без овластување да донесува одлуки. Пониските нивоа на влада во суштина функционираат како „гранки“ на централната власт. Децентрализацијата во испораката на социјалните услуги има улога да осигура услугите да се што е можно поблиску до оние на кои им се потребни и дека тие подобро ги исполнуваат нивните специфични потреби и очекувања. Децентрализацијата честопати се поврзува со множењето на типови на даватели на социјални услуги, за што се користи општиот израз „мешан модел на обезбедување на социјални услуги“.

Искуствата на транзицијата во развиените земји на ЕУ во однос на децентрализацијата на придобивките за сиромашните се различни. Во повеќето земји од Европската унија, централната власт регулира финансиски трансфери (Мијатовиќ, 2005). Ако надлежностите се на пониско ниво од централното, тие обично се на ниво на регионот или округот, а не општината. Во земјите во транзиција, почесто се забележуваат примери дека детските додатоци се централна одговорност, додека социјалната помош во некои земји им е препуштена на локалните власти.

Во повеќето случаи, искуството за децентрализирање на придобивките за сиромашните во земјите во транзиција не е позитивно. Бугарија, Романија, Латвија и Казахстан ја префрлија одговорноста за финансирање на социјална помош на локалните власти, со делумна поддршка преку трансферите на централниот буџет (Светска банка, 2000, стр. 305). Во Бугарија, кон крајот на 90-тите, редовно се даваше социјална помош од локалните буџети, додека централното ниво обезбеди средства само за зголемени трошоци за греење во текот на зимата (Andrews and Ringold, 1999, стр. 27). Отсуството на јасно обележани трансфери на буџетот за социјална помош, предизвикува честа појава средствата да не се користеле за овие цели и, генерално, биле недоволни. Покрај тоа, социјалната заштита обично ја „губи битката за буџетот“ со здравството и образованието, што им го должеше нивниот привилегиран интерес, меѓу другото, на здруженијата на силни интереси на лекарите и професорите (Andrews и Ringold, 1999, стр. 45).

Клучни цели на реформата се: *децентрализација* на доставата на услугите во домот и услугите во заедницата на локално (општинско/меѓуопштинско) ниво преку создавање на силен централен механизам за регулација, надзор и финансирање. Се забележува потреба од создавање на јасни, едноставни и транспарентни правила за социјално договарање со недржавните даватели на социјални услуги, минимум стандарди за квалитет, дозвола за работа (лиценца), регулација на цени и учество во плаќањето.

Пренесувањето на надлежностите од централно на локално ниво во Република Северна Македонија се предвидени во Законот за локална самоуправа (Службен Весник на Република Македонија бр.05/2002) каде се уредуваат надлежностите на локалната самоуправа, учеството на граѓаните во одлучувањето, организацијата и работата на органите на општината и општинската администрација, месната самоуправа и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Социјалните услуги и начинот на нивно обезбедување се регулира со Законот за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр.104/2019 чл. 110). Социјалните услуги се обезбедуваат како услуги во домот, услуги во заедницата и услуги вон семејство. Република Северна Македонија и единиците на локалната самоуправа обезбедуваат достава на социјални услуги преку основање установи за социјална заштита или пренесување на вршењето на активностите на други правни и физички лица.

Децентрализацијата на социјалната заштита нуди можности и бројни предизвици за уште поактивна улога, не само на општините туку и на невладиниот сектор за подобрувањето на квалитетот на живот кај сите свои граѓани, а особено на оние најранливите.

Теоретскиот дел на магистерскиот труд се состои од седум глави. Во првата глава од теоретскиот дел на трудот со наслов „Поим на социјална заштита” ја анализира еволуцијата на самиот термин социјална заштита укажувајќи на разбирање на самиот систем на мерки кои се насочуваат кон објективни извори поради кои настануваат социјалните проблеми.

Елабориран е и поимот децентрализација укажувајќи на пренесување на поединечни функции од национално на локалниот ниво, на ниво на општина. Анализирана е децентрализацијата во зависност од функциите кои се пренесуваат, но и видови на децентрализација во зависност од степенот на одлучување на локалното ниво. Се

укажува на потреба од децентрализација во однос на олеснувањето и самата партиципација на актерите и самите граѓани во носењето на одлуки, со давање на поголеми овластувања на локалните власти, но и на самите граѓани да учествуваат во носење на одлуки за креирање на потребните видови на поддршка и социјални услуги.

Елаборирана е и *децентрализација на социјална заштита* во Република Северна Македонија со анализа на законските и подзаконски акти кои даваат можност на локалните актери да спроведуваат активности од областа на социјална заштита, особено во креирање и доставување на социјалните услуги согласно индивидуалните потреби на граѓаните. Анализата на двете фази во развој на децентрализација на системот на социјална заштита укажува на самата интеграција, вградување во социјална смисла со вклучување на ранливи групи на населението со доставување на децентрализирани социјални услуги кои одговараат на индивидуални потреби на корисници во нивната социјална средина.

Анализирани се начините на финансирање и обезбедување на средства за спроведување на активности од областа на социјална заштита од буџетот на Република Северна Македонија врз основа на годишната програма за остварување на социјална заштита, но и буџетот на општината како и учество на корисникот и лица кои се должни да го издржуваат врз основа на прописи, преку наплатување на услуги, подароци, легални и други извори на финансиски средства.

Во седмата глава под наслов *„Искуства од спроведување на социјална заштита во локалните самоуправи на развиените земји“* елаборирано е законодавството во однос на децентрализација и улогата на државата и локалната самоуправа во спроведување на социјална заштита. Се укажува на големите компетенции кои ги имаат општините во дистрибуција на средства со широка лепеза на сопствени извори на средства и голема самостојност на локалната самоуправа во планирањето и поддршката на населението во задоволување на индивидуалните потреби на населението. Во системот на Белгија се забележува односот на локалната самоуправа и централните органи со присутен силен надзор над работењето на локалната самоуправа при извршување на делегираните и изворните надлежности. Анализирана е ситуацијата во Норвешка, Германија, Франција, Словенија, Словачка и Босна и Херцеговина. Се укажува на добри примери, но и искуства кои можат да се користат во процесот на децентрализација кои донесоа реални резултати особено нови услуги и плурализмот во давање на услуги кој стана почувствителен на потребите на локалното население.

Вториот дел на магистерски труд е истражувачки дел и во него се елаборирани предметот, целите и задачите, хипотезите и техниките користени во истражувањето и се

претставени резултатите кои се добиени од истражувањето. Добиените одговори на клучните прашања, овозможуваат докажување или одговарање на поставените хипотези кои се средиштето на самиот труд.

Децентрализацијата е процес и движење, а не само збир на трајни институции и норми. Честопати институциите остануваат без содржина, целите и приоритетите се менуваат, така што односите на дијалектички спротивставените барања никогаш не остануваат исти. Централизацијата и децентрализацијата, како организациски принципи, се само промена на односот на спротивставените барања, а не скоро трајно решение. Затоа, реформите во локалната самоуправа и администрација, честопати наречена програма за децентрализација, е постојана политичка и законодавна задача. Иако за централизацијата често се зборува со нагласување на неопходната интеграција и за децентрализацијата со инсистирање на флексибилност, локализација на работните места, приближување кон услуги на клиенти и донесување на одлуки за граѓаните, тоа е повеќе прашање на политички пароли и политички приоритети.

1. ПОИМ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Социјалната заштита, како интегрален дел на социјалната политика, е исклучително тежок поим. Во светот постојат многу различни термини и изрази за овој поим¹.

Еволуцијата на самиот поим социјална заштита може да се проследи на две нивоа:

- на ниво на ООН и на другите специјализирани социјални установи и институции на светско ниво;
- на ниво на многу одделни земји, каде што со постојаното и објективно менување на социјалните услови неизбежно се менува и содржината и суштината на социјалната заштита.

Но, под поимот социјална заштита, како поширока организирана дејност (*function*) и активност на државата и општеството, започна да се подразбира и поширокиот комплекс од општествени и социјални мерки за обезбедување на неопходните услови за да можат поединците, семејствата, групите и заедниците поуспешно да ги совладаат социјалните проблеми и тешкотии со кои се соочуваат поради различни причини и околности.

Општите и заедничките карактеристики на социјалната заштита претставуваат почетно и најтесно сфаќање и значење на социјалната заштита. Социјалната заштита треба да обезбеди минимум материјални услови и да се заштитаат поединците, семејствата и оние ранливи социјални групи на кои од различни причини во прашање им е доведена нивната основна егзистенција и животен опстанок.

Социјалната заштита постепено започна да се разбира не само како систем од интервентни мерки на општеството за ублажување и делумно или целосно отстранување на социјалните неприлики и тешкотии во кои се наоѓаат поединците, семејствата и групите туку првенствено како организација на општеството за делотворна мобилизација на расположливите материјални и човечки ресурси на земјата за што поуспешно разрешување на општите социјални проблеми, тешкотии и поединечни социјални ризици, со постепено насочување од последиците кон ризиците.

¹ Во англисаксонските земји во употреба е поимот социјални служби (*service social*). Во земјите од франкофонското јазично подрачје се употребува поимот социјални дејности (*affaire sociales*). За повеќето земји од словенското јазично подрачје карактеристична е употребата на изразот социјално обезбедување (*социальное обеспечение*)

Од посочените појмовни определби на социјалната заштита може да се заклучи дека тежиштето постепено се поместува *од последиците кон причините*.

Наместо да се справува со веќе настанатите социјални последици, проблеми, групни тешкотии и поединечни социјални случаи, социјалната заштита сè повеќе се свртува кон разновидните и објективни извори поради кои настануваат социјалните проблеми, тешкотии и случаи. Се разбира дека овој општ процес во еволуцијата на социјалната заштита и на нејзината изменета општествена улога, функција и значење не оди едноставно и праволиниски.

Одделни земји, порано, но и сега, се соочуваат со многу различни социјални проблеми, па сосема нормално е тоа што секоја земја е принудена да гради своја политика на социјална заштита и социјалните проблеми (непосредни, краткорочни и подолгорочни) да ги разрешува со мерки, средства и методи кои се во сообразност со нејзините социјални услови, проблеми и потреби. Освен тоа, сосема е разбирливо и што политиката на социјалната заштита, независно од општите насоки и тенденции во нејзината изградба како општествен потфат, секојпат подразбира преплетување и единство на различни мерки, интервенции и конкретни зафати во разрешувањето на најнепосредните социјални случаи и во настојувањето за изградба на еден конзистентен и долгорочен систем на социјална заштита.

Социјалната заштита во Законот за социјална заштита се дефинира како „Дејност од јавен интерес која се остварува преку, мерки, активности, програми и политики за заштита од социјални ризици, превенција и надминување на социјалните проблеми кои не поволно се одразуваат врз добросостојбата на граѓаните, со цел:

- промовирање и одржување на социјалната сигурност на граѓаните,
- спречување на социјалната исклученост,
- подобрување на квалитетот на животот на граѓаните и
- зајакнување на капацитетите на граѓаните за водење независен, активен и продуктивен живот”(Службен веник на РСМ бр.104/2019).

Социјалната заштита опфаќа два основни сегменти кои се разликуваат од аспектот на децентрализацијата: права на парична помош од социјална заштита, социјална превенција и социјални услуги. Во областа на материјалната компензација, нема

убедливи докази за поддршка на децентрализацијата. Повеќето теоретичари кои се занимаваат со распределба на државните надлежности во фискалниот контекст, веруваат дека редистрибутивните функции што им помагаат на сиромашните домаќинства треба да им бидат оставени повеќе на централните власти.

Права на парична помош од областа на социјална заштита, пропишани со новиот Закон за социјална заштита се:

- гарантирана минимална помош;
- надоместок заради попреченост;
- надоместок за помош и нега од друго лице;
- надоместок на плата за скратено работно време;
- додаток за домување;
- траен надоместок;
- еднократна парична помош;
- здравствена заштита.

Материјално необезбедените граѓани кои не можат да го остварат правото на гарантирана минимална помош, користат еднократна парична помош, право кое најчесто го користеа за надоместување на трошоците за здравствена заштита. Народните кујни и субвенциите за електрична енергија се реализираат како проектни активности. Иако во поголем број општини постојат народни кујни, тие имаат ограничени капацитети и не можат да ги опслужат сите ранливи групи на население кои имаат потреба за користење на нивните услуги.

Социјални услуги кои се обезбедуваат согласно со овој Законот за социјална заштита се:

- услуги на информирање и упатување;
- услуги на стручна помош и поддршка;
- услуги на советување;
- услуги во домот;
- услуги во заедницата и
- услуги за вон-семејна заштита.

2. ПОИМ НА КОНЦЕПТОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Во својата најширока смисла, децентрализацијата значи процес на пренесување на надлежностите, капацитетите и ресурсите од државно ниво (централна власт, влада) на ниво на локални самоуправи (општини и тела на децентрализираното министерство).

Основната област на децентрализацијата е подобрување на капацитетот на локалните заедници за подобро да одговорат на потребите и интересите на нивните граѓани. На друго ниво, децентрализацијата треба да ја подобри контролата, отчетноста и транспарентноста во однос на употребата на постојните ресурси.

Под поимот децентрализација се подразбира процес на пренесување на одредени функции од национално ниво на пониските нивоа на државната организација, но и на други, недржавни институции и други актери во давањето на социјални услуги.

Неколку видови децентрализација се признати на меѓународно ниво и постепено се развиваат во Југоисточна Европа, во контекст на неодамнешните реформи:

Децентрализацијата, односно пренасочувањето на моќта, се одвива кога пониските нивоа на власт (на пр. Регионални или општински) извршуваат различни функции или активности во име на централната власт, но без моќ да донесуваат одлуки. Пониските нивоа на влада во суштина функционираат како „гранки“ на централната власт.

Делегација е процес со кој централната власт го делегира донесувањето одлуки за одредени функции на релативно автономни локални самоуправи, кои имаат ограничена автономија и на крај се одговорни пред централната власт. Кога локалните власти стануваат одговорни за обезбедување на одредени видови на социјални услуги, тоа е посебен случај на делегирање функции од централно на локално ниво. Истата ситуација се јавува во случај на приватни даватели на социјални услуги на локално ниво. Директното обезбедување на социјални услуги им е делегирано, но сепак, општата надлежност во однос на социјалната заштита и социјалните права на граѓаните останува во доменот на државата.

Трансферот на моќ вклучува целосен трансфер на финансиско одлучување и управување со јавните услуги на квази-автономни единици на локалната самоуправа. Пренесувањето на моќта обично ја пренесува надлежноста над услугите на општините каде што жителите избираат свои градоначалници и членови на советот, приходите се собираат локално, а локалните самоуправи се независни во однос на инвестициите. Во регионот, ова е случај со канцеларии за социјални услуги и услуги во рамките на локалните самоуправи или локалните совети. Овие форми на децентрализација

коегзистираат во секоја земја, за различни видови на социјални, економски и административни надлежности.

Во зависност од тоа кои функции се пренесуваат, може да се разликуваат:

- *административна децентрализација*, што понекогаш се анализира во литературата како деконцентрација, што првенствено значи пренесување на административни функции на пониски нивоа на власта, додека сите одлуки и буџетски ресурси остануваат централизирани;
- *фискална децентрализација*, кога се дозволува на пониски нивоа да носат финансиски одлуки кои влијаат на буџет, и
- *политичката децентрализација / деволуција* која значи пренесување на ресурсите и политичката власт на пониските нивоа на власт, кои во најголем дел се независни (Светска банка, 1997, стр.120).

Според Шах и Томпсон, *административната децентрализација* овозможува независен избор на локални кадри, кои се единствено одговорни пред локалните власти. *Фискалната децентрализација* обезбедува локалните избрани службеници да бидат главно одговорни за својата изборна единица, како за буџетско трошење, така и за генерирање приходи, додека *политичката децентрализација* подразбира директен избор на локалните политичари и нивна одговорност пред граѓаните (Shah и Thompson, 2004, стр. 2).

Ако се анализира зависност од степенот на локална независност во одлучување се разликуваат *три вида* на децентрализација (Bird и Vaillancourt, 1998, стр.3). *Деконцентрација*, која подразбира пренесување на само одредени извршни функции на локално ниво на власт (општина, град, регион), *деволуција*, што подразбира дисперзија на одговорностите на централните власти и пренесување на одговорностите на секторските организации на локално ниво (центри за социјална работа, локални служби за вработување итн.) и пренесување како *највисок степен на децентрализација*, кога одлуките за политиките се донесуваат на локално ниво во соодветното поле.

Некои функции од областа на администрацијата, планирањето, давањето социјални услуги и донесување одлуки од највисоко државно ниво, според тоа, можат да бидат пренесени на регионалните или општинските самоуправи, но и на секторските

организации на локално ниво (центри за социјална работа, локални служби за вработување, регионални фондови за здравство или пензиско осигурување, итн.).

Сепак, државата не мора и не треба да биде единствениот организатор, финансиер и „давател“ на услуги, но не и единствениот актер во сферата на влијанието врз донесувањето одлуки. Во поширока смисла, децентрализацијата вклучува и други актери, особено здруженија на граѓани и приватни компании, но и самите граѓани, физички лица како од страната на снабдувањето така и од страната на побарувачката на социјални услуги.

Акцијата од страна на побарувачката подразбира дека, преку механизми на побарувачка, преку избор на услуга, плаќање на дел од трошоците, учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки, сите актери, а не само државата, влијаат на подобрување на квалитетот и видот на понудата на локално ниво. Затоа, децентрализацијата може да се случи со овластување на локалните власти, зајакнување на функциите на секторските организации или преку зајакнување на влијанието и важноста на одредени социјални групи на локално ниво (во контекст на таканаречениот концепт за развој управувано од заедницата) (Светска банка, 2004). Овие три пристапа не се ниту конкурентни, ниту меѓусебно ексклузивни и можат да се одвиваат истовремено во рамките на еден концепт за локален развој. Во основа, тие се засноваат на заеднички принципи и цели, што ги прават услугите подостапни, подобро насочување кон ранливите групи и зајакнување на локалниот капацитет. Во зависност од тоа како се започнува самиот процес и како се изведува во литературата, често се разликуваат два концепта на децентрализација: *од горе-долу* и *оддолу-нагоре*.

Во развиените земји, децентрализацијата се појави како дел од процесот на природен развој, како резултат на притисокот на локалните власти за пренесување на пониско ниво на авторитет од централното ниво (процес од доле нагоре). Наспроти тоа, во повеќето земји во транзиција, како и во земјите во развој, процесот на децентрализација е целосно формулиран на централно ниво (од горе-долу), со честопати несоодветни резултати (Shah и Thompson, 2004, стр. 21).

При утврдување на тоа што треба да се додели на кое ниво на управување (регионално, меѓуопштинско, општинско) и што треба да остане на централно или национално ниво, повеќето земји бараат да го почитуваат принципот на *супсидијарност* формулиран во Договорот од Маастрихт. Според овој принцип, одредени овластувања

треба да бидат доделени на најниско ниво на власта кое има капацитет да ги реализира. Сепак во праксата не е лесно да се примени и почитува овој принцип.

Особено е важно да се истакне значењето на концептот на *асиметрична децентрализација*. Оваа форма на децентрализација вклучува делегирање на одредени функции само на одредени региони и локалните самоуправи, а не на сите. Оваа форма на децентрализација може да биде пожелна ако локалните самоуправи значително се разликуваат во економската сила, големината, населението, културните специфичности или административниот капацитет (Shah, 2004, стр.9). Внимателна анализа покажува дека во пракса, во сите земји, сојузни или унитарни, големи или мали, може да се најдат некои примери на асиметрија (Bird и Ebel, 2005, стр. 10).

Повеќе автори укажуваат дека може да се појават вакви асиметрични аранжмани од политички причини, да се намалат етничките или регионалните тензии; барања да се зголеми ефикасноста, да се обезбеди макроекономското управување и административната кохезија кои ќе бидат што е можно поуспешни и / или да им се овозможи на локалните самоуправи со различни капацитети, целосно да функционираат и да ги исполнат сите надлежности (Bird и Ebel, 2005, стр. 10).

Постојат и други сценарија за развој на социјална држава понудени врз основа на теоретски истражувања или практично искуство на одделни земји и се сведуваат на национализација од една страна и приватизација од друга страна. Помеѓу овие два екстремни пола се трасира третиот пат, кој во голема мерка е обележан со децентрализација, социјалниот статизам кој во основа значи решавање на социјалните проблеми во рамките на биполарната структура на дистрибуција на благосостојбата на пазарот на државата.

Проблемот е сепак во тоа што зголемената атомизација на општеството ја наметнува потребата да се најде одредено значење во растечката државна редистрибуција на социјалната благосостојба. Постои опасност новите даноци и придонеси, односно зголемувањето на социјалните трошоци, да доведат до своевидна блокада на општеството. Така, доаѓаме до негативните последици од статизмот, како што се сивата економија, непријавената работа, неприфатливите нееднаквости. Затоа, може да се каже дека социјалниот статизам како алтернатива беше практично потрошен и дека тој беше отфрлен од самите социјалдемократи, кои беа неговите најголеми поддржувачи.

Во однос на децентрализацијата, од особено значење е дискусијата за принципот на *супсидијарност*, кој изразува потреба политичките и другите одлуки да не се носат на кое било повисоко ниво отколку што е потребно. „Поточно, станува збор за воспоставување на децентрализирана организација на одговорности, со цел никогаш да не се пренесат надлежностите на поширока единица кога тоа може подобро да се реализира во помала единица“ (Spicker, 1991, ст.3-4).

Принципот на супсидијарност е концепт, најмногу промовиран од Католичката црква во 19 век, како оригинална формулација обично се наведува: не е во ред да се лиши поединец и да се довери на пошироката заедница она што тој како приватно лице го презема или се обидува да го постигне, а исто така е неправедно и многу штетно да се наруши правниот поредок да се сврти кон повисоки социјални функции и услуги за она што телата на пониски социјални нивоа можат да го сторат. Принципот на супсидијарност може да се толкува дека државната интервенција е непотребна се додека е изводлива во алтернативна форма на пониско социјално ниво. Ова практично го афирмира принципот на децентрализација. Но, супсидијарноста може да се сфати како одбрана на индивидуалната слобода и независност. Всушност, принципот на супсидијарност произлегува од органското разбирање на општеството. „Човекот е роден во општеството, во семејството и поради самиот факт на неговото постоење, тој има неизбежни обврски кон своите ближни и правата на тоа општество му припаѓаат нему“ (Clarke, 1975, : 166). Супсидијарноста подразбира хиерархиска солидарност, ова значи дека главниот извор на солидарност или взаемна одговорност е семејството, а потоа, секундарно, заедницата и потоа одговорност на државата.

Бирд и Ебел посочуваат дека не случајно е што државата на благосостојба треба да биде централизирана, бидејќи само на национално ниво интересите на ранливите групи можат да бидат доволно пондирани и да го надминат влијанието на локалните елити (Bird и Ebel, 2005). Оттука, може дури и да се доведе во прашање дали децентрализацијата неминовно подразбира конфликт помеѓу субсидијарноста и солидарноста, помеѓу локалната автономија и националното прераспределување.

Принципот на супсидијарност укажува на потребата да се остави социјалната заштита како целина и со целосна автономија на локално ниво, како најсоодветен начин за борба против сиромаштијата, додека принципот на солидарност наметнува потреба од прераспределување да се даде на највисоко, национално ниво на власт.

Прашањето за редистрибуција е особено комплексно затоа што опфаќа прераспределување помеѓу поединците, како и меѓу регионите (Bird and Ebel, 2005,

стр.8). Според Оатс, чии аргументи најчесто се наведуваат во литературата, „од локалните самоуправи не може да се очекува да формулираат значајни програми за да им помогнат на сиромашните, затоа што ваквите програми би привлечле домаќинства со ниски приходи и би ги избркале оние со повисоки приходи чие оданочување би требало да финансира вакви трансфери“ (Oats, 2001, стр.5). Доколку се прифати тезата за миграција, во теорија може да се случи дека по одреден временски период билансот и изедначувањето на програмите за сиромашните меѓу различните локални заедници е избалансиран, евентуално на многу ниско ниво. Некои теоретичари дури веруваат дека децентрализацијата во оваа област би охрабрила синдром „трка до дното“ (Breton 2002, стр.10-13) или „конкуренија“ помеѓу локалните власти за намалување на придобивките за сиромашните, за да се избегне несакана миграција. Бидејќи миграцијата е комплексен феномен и зависи од многу други фактори, пореално е да се претпостави дека во случај на децентрализација, програмите за помош би се разликувале од една локална заедница до друга.

Друг аргумент што често се поставува е дека помалку развиените општини / региони нема да имаат доволно ресурси за прераспределување, а со тоа и за парични бенефиции за сиромашните и дека принципот на солидарност бара овој вид на заштита да се обезбеди на национално ниво. Ова е особено силен аргумент за земјите каде има значителни разлики во нивото на развој помеѓу одделните локални средини. Но, секако, најважниот аргумент е дека ако станува збор за минимум социјално осигурување, не треба да има дискриминаторски елементи ниту пак треба да се разликува според делот на територијата каде што живее. „Постојат услуги што, во согласност со националните интереси, треба да овозможат одржување на одредени стандарди, како што се веројатно оние што придонесуваат би било одлично да се обезбеди од централниот буџет и од централното ниво“ (Bird 2000, стр.8). Како и во сите други делови на социјалниот сектор кои традиционално му даваат големо значење на принципот на солидарност, кој покрај социјалната заштита, вклучува образование и здравје и задолжителна социјална сигурност, дефиницијата на основните услуги и минимум мора да биде еднаква за сите граѓани и на централно ниво. Разгледувајќи ја пожелната дистрибуција на функциите помеѓу наднационалното, централното и локалното ниво во контекст на глобализацијата на Шах и експлицитно сугерира дека мрежите за социјално осигурување треба да бидат распоредени на национално / централно ниво (Шах, 2004, стр. 11).

Во некои локални заедници постои побарувачка за услуги што не постојат на централно ниво. Сепак, би било погрешно да се каже дека сè треба да се децентрализира

и дека граѓаните никогаш не треба да претпочитаат униформност. „Во земјите во развој и транзиција мотивацијата на централните власти беше почесто во сферата на краткорочни политички и бирократски императиви отколку во областа на зголемување на ефикасноста, правичноста и одговорноста на локалните власти“ (Shah и Thompson, 2004, стр. 21).

Децентрализацијата е потребна за севкупниот процес на демократизација. Таа е директен резултат на потребата да се најде одговор на прашањата од локален интерес без да се потпира на услуги и функции кои се управувани од централно ниво. Централната власт честопати има малку знаење за локалните ресурси, информации и вештини.

Можностите што децентрализацијата ги нуди се повеќе и тоа:

- Приближување на власта кон народот, каде локалните проблеми можат да бидат решени, овозможувајќи подобрување во доставувањето на социјални услуги.
- Приближување на народот кон власта, каде граѓаните можат да вршат посилна и поефективна контрола на активностите на локалната самоуправа.
- Подобрување на прашањата поврзани со управување преку приближување на процесот на одлучување поблиску до граѓаните и можноста да снесат одговорност за резултатите, успехите и грешките.
- Подобрување на транспарентноста на владините активности, а со тоа зголемување на вербата и довербата на граѓаните во власта.
- Зголемување на способностите на општините за остварување на приходи.
- Промовирање на соработката меѓу општините преку споделување на ресурси и искуствата од најдобрите практики на работење.
- Постигнување на побрз напредок преку можноста за планирање на социјалниот и економски развој.

Со децентрализацијата се обезбедуваат многу можности, има многубројни внатрешни и надворешни фактори кои можат да имаат влијание врз нејзиното спроведување. Како што е случај со секоја голема транзиција, има многу случаи кога овие фактори имаат ограничувачки ефект во реализацијата на овој процес.

Некои од овие ограничувања се:

Законска рамка. За да може децентрализацијата да биде ефективна, мора да биде поставена една силно развиена законска рамка. Со оваа рамка мора да се обезбедат јасни упатства за тоа што можат и што не можат локалните власти да прават, правилно да се распределат одговорностите на сите нивоа на власт и да се преземат сите потребни

чекори за спроведување на програмите и пружање на социјални услуги. Исто така мора да се спроведат контролни мерки со цел да се осигура дека активностите на локалната самоуправа, функциите и услугите што таа ги нуди не се спротивставени на макроекономската политика. Закони што се однесуваат на локалната самоуправа се во различна развојна фаза. Некои закони се донесени и се применуваат, додека други сè уште се во фаза на нивна измена и дополнување и имаат делумна имплементација.

Во многу случаи закони кои се на сила, сè уште се вклучуваат делови во кои одговорностите на општините и на градоначалниците не се јасно дефинирани. Ова може да биде голема препрека за која е потребно многу трпение и внимание од страна на владините претставници, како и од самите граѓани.

Отпор. Децентрализацијата има различно значење за различни луѓе. Некои луѓе се плашат од овој процес, бидејќи веруваат дека ќе доведе до некаква федерализација (отцепување). Други мислат дека овој процес е резултат на надворешен притисок, како што се наметнатите услови од Охридскиот рамковен договор или притисок од меѓународни партнери. Додека други веруваат дека Министерството за локална самоуправа им ја наметнува оваа транзиција и не веруваат дека би имало подобрувања во услугите. Без разлика какво значење има овој процес за поединци, сепак претставниците на локалната власт најверојатно е дека се справуваат со некаков вид на отпор.

Недостаток на вештини и знаење. Со новите надлежности што се движат од централно кон локално ниво, потребни се нови знаења и вештини во општините, и на раководно ниво и на ниво на државни службеници, при извршувањето на новите задачи. Затоа треба да се има предвид дека при преминот кон децентрализирана власт, е потребно време за самиот процес на учење. Граѓаните се обраќаат кон нивните општински лидери за секаков вид на информации, поддршка, објаснувања, и упатства. Тоа значи дека треба да започнете да се размислува за пристапите кон новите работни обврски во време на толку значајна транзиција.

Искуствата на земјите во транзиција укажуваат дека, како дел од реформите, треба да се посвети особено внимание на промена на начинот на финансирање на социјалните услуги, како едно од најважните инструменти за постигнување ефикасност и квалитет (Fox и Götestam, 2003). Ова би значело постепен трансфер на надлежности, со комбинација на блок трансфери и „обележани“ трансфери, во некои случаи ко-финансирање на трансфери. На крај, без оглед дали се работи за такси или услуги, постои уште едно прашање што важи за земјите во транзиција.

За разлика од земјите во кои децентрализацијата се појави постепено и како дел од „природниот“ процес на развој, во земјите во транзиција таа во голема мерка е воведена како резултат на примерот на поуспешни системи, укажувајќи на несомнените придобивки од спуштањето на одредени надлежности на пониските нивоа на власт. Сепак, за да се реализираат придобивките од децентрализацијата, потребно е, како што е веќе наведено, да се исполнат некои предуслови. Наспроти ова, се поставува прашањето дали секторските реформи во земјите во транзиција треба да му претходат на процесот на децентрализација и дали ова е исто така еден од предусловите што мора да се исполнат за децентрализацијата да биде успешна. Во областа на социјалната заштита, сигурно има сегменти кои бараат прво да се дефинира реформскиот процес, да се изградат одредени механизми и „правила“ пред да се спуштат овластувањата на пониските нивоа на власт, или да се вклучат невладиниот и приватниот сектор на страната на снабдувањето.

Вклучувањето на другите актери во доменот на обезбедување на услуги бара формулирање на кои типови социјални услуги кои може да се остават на невладиниот сектор, дефинирање на стандарди за одредени услуги, лиценцирање, развој на специфични контролни функции и за специфични услуги за развој на контроли локални функции, одредено знаење на локалните власти во областа на тендерите и финансирањето на услугите и др.

Во исто време, се поставува прашањето за трансформација на одделни државни институции доколку тие станат вишок или преголеми, особено ако паралелно се одвива процесот на промена на структурата на услугите. Децентрализацијата што претходи на секторските реформи во земјите во транзиција може да резултира во создавање на меѓусебно непостојани модели, отсуство на стандарди, злоупотреби, занемарување на одредени проблеми итн. Ако недостасуваат реформи од еден центар, нема да се реализираат други важни придобивки од децентрализацијата. Повеќето од земјите во транзиција кои се приклучија на Европската унија денес работат напорно за да подготват стандарди за социјални услуги, да подготват лиценца за давателите на услуги, да развиваат инспекциски служби, различни видови обука и да развијат планирање на социјални услуги. Со цел опишување на невладиниот сектор во теоретските расправи се употребуваат различни поими, при што секој од нив истакнува само еден аспект на овие организации (Puljiz, et al., 2005).

Секоја земја е принудена да гради своја политика на социјална заштита и социјалните проблеми (непосредни, краткорочни и подолгорочни) да ги разрешува со

мерки, средства и методи кои се во сообразност со нејзините социјални услови, проблеми и потреби.

Се забележува преплетување и единство на различни мерки, интервенции и конкретни зафати во разрешувањето на најнепосредните социјални случаи и во настојувањето за изградба на еден конзистентен и долгорочен систем на социјална заштита во секоја од земјите.

Основната интенција на процесот за децентрализација во областа на социјалната заштита беше општините да добијат чувство на сопственост на улогата за решавање на социјалните проблеми за ранливите групи на населението на своето подрачје. Односно, основните интенции на измените на законските прописи се насочени кон активно вклучување на општините во процесот на децентрализацијата. Но, не се очекуваше дека децентрализацијата на системот за социјална заштита ќе биде успешна само кога се префрлаат надлежностите на институциите од централно на локалното ниво.

Една од најпопуларните и современи идеи кон крајот на минатиот век, беше стратешката работна единица во областа на социјалната заштита да се зајакне во насока на подобрување на социјалните услуги, локалниот економски развој, здравството, домувањето особено социјалното домување преку изградба и одржување на социјални станови.

3. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Основните мотиви според кои се иницира децентрализацијата во Република Северна Македонија се врзани претежно за недоволната ефикасност, бавните промени, недостатокот на флексибилност и иновативност во централната власт во однос на локалната самоуправа во Општината. Општо прифатен е фактот дека децентрализацијата во функционалноста на оваа управа може да понуди подобри резултати бидејќи ја поттикнува и конкуренцијата меѓу поединечните локални самоуправи.

Сепак, треба да се напомене фактот дека искуствата во однос на децентрализацијата за надокнадување за сиромашните претежно, во Република Северна Македонија во однос на развиените земји во Европската Унија, се различни. Разликите се сведуваат во однос на зависноста на надокнадувањата и службените функционалности. Во Република Северна Македонија финансиските трансфери по основ

на право на детски додаток, права на парична помош од социјална заштита се во надлежноста на централното ниво, односно на Министерството за труд и социјална политика преку Центрите за социјална работа.

Во Република Северна Македонија, со децентрализацијата на социјалните служби се забележува позитивно искуство, каде најчесто се префрла одговорноста за финансирање на социјалните служби и помош на локалните власти, со делумна поддршка низ трансферите од централниот буџет на државата.

Во сегментот на услугата на социјалната заштита, процесот на децентрализација е пред сè присутен во вид на вклучување на различните актери во доменот на нудење на услуги. Денес, во Република Северна Македонија, услуги на социјалната заштита нудат не само државните – владините и приватни институции, домашни и странски правни и физички здруженија на граѓани и добротворните и хуманитарните организации.

Се спроведуваат радикални промени со вклучување на нови принципи во системот на социјална заштита во рамки на функционирањето на плановите и програми за социјална заштита. Социјалната реформа се заснова на принципот на децентрализација и на уште три нови принципи за социјална заштита со кои се зајакнува и хармонизира македонскиот систем кон европските и меѓународните принципи. Принципи кои се воведени во системот на социјалната заштита се: социјална инклузија, плурализам и деинституционализација.

Принцип на *социјална инклузија, вклучување*, подразбира обезбедување на соодветна покриеност на сите ранливи категории преку финансиска поддршка и програми за активирање во локалната заедница.

Принципот на *деинституционализација* е признат на меѓународно ниво на ЕУ како најдобар начин да се поддржат децата и возрасните преку социјална заштита и задоволување на потребите од помош. Начелата и праксата на деинституционализацијата се содржат во голем број меѓународни обврзувачки спогодби, како што е Конвенција за правата на лица со попреченост. Со процесот на деинституционализацијата се обезбедува општа корист бидејќи испорачува подобра заштита и поддршка за лицата кои имаат потреби, а во исто време ги зајакнува правата на корисниците и придонесува кон подобар квалитет на живот за целата заедница и кон подобро општество во целина. Деинституционализацијата се дефинира како затворање на институциите и истовремен развој на социјалните услуги во заедницата. Таа претставува процес на интегрирано планирање за трансформација на институциите, намалување на нивниот капацитет, или нивна елиминација, со истовремено воспоставување услуги во заедницата, чија што

функција се темели на стандардите за човековите права. Процесот на деинституционализација опфаќа и: промена на односите помеѓу професионалците и корисниците, стекнување нови социјални улоги, вклучување на корисниците и нивен активен ангажман во одлучувањето за заштита и поддршката согласно нивните потреби, префрлување на моќта од стручњациите, професионалците и институциите кон корисниците, и промена на сфаќањето (епистемиологијата) за долгорочната грижа.

Принцип на *плурализам* на социјалната заштита, е поврзан со обезбедување на „различни врски за социјална заштита“ (ускладени активности меѓу јавните установи, приватните профитабилни организации за обезбедување заштита и здруженија на граѓани кои активно работат во областа на социјална заштита). Законот за социјалната заштита (Службен весник на РМ, бр.104/2019), овозможува на оние кои нудат социјални услуги од областа на социјална заштита да можат да бидат од јавниот, приватниот и цивилниот сектор. Овој закон ги пропишува услугите и мерките од социјална заштита кои можат да бидат реализирани од страна на центрите за социјална работа во соработка со општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, предучилишните, училишните, здравствените установи и другите државни тела и органи, правни и физички лица и здруженија на граѓани.

Остварување на мерки и активности од областа на социјална заштита на лица во социјален ризик во Република Северна Македонија до 1991 година во најголема мера се спроведуваше преку медицински модел во кој институционална заштита имаше доминантна примена. Од моментот на осамостојување, независноста и реформите на системот на социјална заштита на нашата земја се развива и унапредува нов системот на социјална заштита на лицата во социјален ризик врз основа на моделот на локална социјална заштита.

Во Република Северна Македонија процесот на *децентрализација* во областа на социјалната заштита своите почетоци ги бележи во 1995 година. Имено, во членот 17 став 23 од Законот за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр.52/95), општините добија можност да покренуваат иницијативи, даваат мислење и предлози за развој на мрежата на установи од областа на социјалната заштита, како и преку свои претставници да учествуваат во работата и одлучувањето во органите на управување на установите од областа на социјалната заштита. Во член 18 став 3 од истиот закон, општините можат да основаат и финансираат изградба, опремување и одржување на установи од областа на социјалната заштита.

Новиот модел на систем на социјална заштита на лицата во социјален ризик започнува во 1994 година, кога се отвара и првиот дневен центар, а самиот процес се интензивира од 2001 година.

Подетално уредување, како и зголемување на надлежностите на општините во оваа област се случува во 1997 година кога со новите законски решенија, поконкретно во Законот за социјална заштита (Службен весник на Република Македонија бр.50/ 1997) се направи допрецизирање и зголемување на надлежностите на општините.

Со самиот систем на социјална заштита односно преку одредбите содржани во Законот за локалната самоуправа од 2002 година (Службен весник на Република Македонија бр.5/2002), член 22 став 7, се определуваат измени за извршување на децентрализација на установите за социјална заштита за лица во ризик, односно општините во областа на социјалната заштита добија надлежност над домовите за стари лица (сопственост, финансирање, инвестиции, и одржување) како и давање на социјални услуги на лица во ризик на локалното ниво.

Процесот на модернизација и реформа во полето на социјална заштита се воведува во 2003 година со донесување на одредени мерки како дел од политиките за социјална заштита (Програма за заштита на социјално загрозеното население), а се утврдува во 2004 година како резултат на законски иницијативи (Акт за реформа на Законот за социјална заштита), планирано е поддржување и воведување на потребни промените во политиките на планирање и управување со системот на социјална заштита.

Поаѓајќи од тоа дека во фокусот на социјалната заштита е преземање мерки за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост на ранливите групи население и нивна социјална инклузија преку воспоставување достапни услуги во заедницата, во 2004 година суштински отпочна процесот на децентрализација во оваа област. Во Законот за изменување и дополнување на Законот за социјална заштита (Службен весник на Република Македонија бр. 65/2004), во членот 5-а стои дека Општината, градот Скопје и општините во градот Скопје можат да обезбедат остварување на социјалната заштита на лица во ризик, преку вонинституционални и институционални облици на социјална заштита, согласно со одредбите од овој закон.

Процес на фискалната децентрализација, во Република Северна Македонија започна во текот на 2004 година со донесување на Законот за финансирање на единиците

на локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 61/2004), но имплементацијата на истиот започна на 1.7.2005 година.

Во 2004 година, на општините им беше дадена можност и одговорност да ги развиваат социјалните функции на локално ниво, односно да креираат програми за задоволување на потребите на групи на локалното население во социјален ризик, законската рамка предвидуваше можност општините да развиваат вонинституционални облици на заштита преку основање и организирање центри за дневно и привремено згрижување на граѓаните во зависност од нивните потреби, како и да организираат и да спроведуваат социјална заштита за граѓаните од своето подрачје преку донесување сопствени развојни програми согласно со индивидуалните потреби на населението на општината.

По завршувањето на првата фаза од процесот на децентрализацијата во социјалната заштита во 2005 година, согласно која домовите за стари лица се пренесоа на општините, во 2006 година Министерството за труд и социјална политика стави акцент на имплементацијата со законот создадената обврска на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, да организираат и обезбедат социјална заштита согласно специфичните потреби за социјална заштита за своите граѓани. За таа цел министерството изготви Програма за соработка и следење на социјалната заштита во општините во Републиката. *Со оваа програма се регулира и поблиската соработка помеѓу централната власт претставувана од министерството и центрите за социјална работа, со локалната власт, на полето на социјалната заштита.*

Принцип на супсидијарност - трансферот (делегирање) на надлежности од пониски во повисоки тела, односно оние задачи што локалната единица е во состојба ефикасно и успешно да ги извршува, не треба да ги извршуваат пошироки територијални единици на една држава или од самата држава. Граѓаните мора да научат дека сега (или преку нивните директно избрани претставници) можат да ги извршуваат оние задачи за кои се навикнати да ги извршуваат пошироки организациски структури, како што се позајмување, приватизација на одредени задачи, формирање симбиоза на јавниот и приватниот сектор преку нивните партнерства итн.

Социјалната заштита што се развива на локално ниво, на граѓаните им обезбеди **парична помош и социјални услуги** кога тие не се во состојба самостојно да ја остварат својата социјална сигурност.

Надлежноста на единиците на локалната самоуправа во областа на социјална заштита е регулирана со Законот за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр.5/2002) и со Законот за социјалната заштита и се во согласност со политиката на Министерството за труд и социјална политика и постојните законски регулативи за социјална заштита.

Основни носители на социјалната заштита се:

- Државата преку Министерството за труд и социјална политика
- Локалната заедница
- Приватниот сектор и
- Невладиниот сектор.

Единиците на локалната самоуправа како едни од главните носители на социјалната заштита во остварувањето на своите надлежности од областа на социјалната заштита се одговорни за: донесување на развојни програми за социјална заштита, основање јавни установи за социјална заштита, развивање институционални форми за социјална заштита и реализирање социјални програми во соработка со останатите партнери.

Сметано од 2009 година (Закон за социјална заштита, Службен весник на Република Македонија бр.79/2009) Општината, Градот Скопје и општините во Градот Скопје се јавуваат како носители на социјалната заштита во локалната заедница преку донесување сопствени програми за социјална заштита, заради организирање и спроведување на социјалната заштита за граѓаните од своето подрачје.

Со донесување на Националната програма за развој на социјалната заштита 2011-2021 и локалните програми се доставуваат до Министерството за труд и социјална политика каде посебна комисија дава соодветно мислење за програмата на секоја општина. На овој начин се овозможува координација на политиките на локално ниво со националните стратешки правци за развој на социјалната заштита. Министерството за труд и социјална политика дава свое мислење во функција да се направи увид во која насока да се развиваат социјалните услуги на локално ниво, со цел координација на стратешкото планирање на национално и локално ниво за нови форми на заштита, при тоа водејќи сметка за нивна рамномерна регионална достапност.

Процесот на децентрализација на доставата на социјални услуги се предвидува да се реализира во две фази. Прва фаза во процесот на децентрализација е создавање услови за пренесување на надлежностите за обезбедување социјални услуги на општините, Град Скопје и општините во Град Скопје.

Општините се вклучуваат во процесот на планирање на децентрализацијата на доставата на социјални услуги преку користењето на механизмите за соработка меѓу општините, Владата на Република Северна Македонија и органите на управата утврдени со Законот за локална самоуправа, како што се:

- **консултирање на општините:** општините благовремено и соодветно се консултирани во постапката на планирање и одлучување за реформите на системот на социјална заштита за прашањата кои се однесуваат на нив;
- **соработка меѓу Владата и општините:** Владата соработува со општините за прашања што се од нивен интерес и тоа за законите што се однесуваат на општините, износот на општата дотација што треба да им се додели на општините во тековната календарска година и изворите на финансирање на надлежностите поврзани со доставата на социјални услуги.

За соработката за горенаведените прашања се подготвува извештај во кој ќе се внесат прашањата за кои е постигната согласност и прашањата за кои не постои согласност (Законот за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија бр.5/2002).

Во оваа фаза работено е на јакнење на капацитетите на општините за стратешко планирање на мрежата на потребни и достапни услуги и обезбедување на истите преку основање на установи за социјална заштита, односно центри за услуги во заедницата или делегирање на надлежностите за вршење на овие работи на други правни и физички лица, зајакнување на административните капацитети на општините преку измени во актите за внатрешна организација и формирање одделенија за социјална заштита, утврдување посебни работни места во актот за систематизација на работни места и задолжително предвидување на профилот социјален работник и правник.

Како алтернатива на разработеното решение, да се разгледа можноста за вклучување на општините во доставата на социјални услуги преку повици од страна на Министерството за труд и социјална политика за отворен натпревар меѓу општините за обезбедување финансиски средства за давање социјални услуги. Во таков случај,

општините може да настапуваат самостојно, во соработка со други општини или во партнерство со здруженија. Висината на средствата, критериумите и постапката ќе бидат јасно поставени преку законска и подзаконска регулатива.

Ваквото решение се примени во првата фаза на подготовка за процесот на децентрализација заради јакнење на капацитетите на општините со задолжителна едукација и обуки на вработените лица во Секторот за јавни дејности и особено, Одделението за социјална заштита, Одделението за планирање, буџетирање, јавни набавки и други општински службеници кои ќе бидат инволвирани во процесот. Во оваа фаза на спроведување на процесот на децентрализација во однос на обезбедувањето на социјални услуги остварено е:

- усвојување на законската и подзаконската регулатива;
- формирање на советите за социјална заштита на планскиот регион, односно советите за социјална заштита на општината. Државата ја поддржува локалната самоуправа во проценката на потребите на населението и формирање на достапна мрежа на социјални услуги;
- усвојување на социјален план на општината, односно социјален план на планскиот регион во консултација со Министерството за труд и социјална политика (Одделение за соработка со општините);
- подготовка на општите прописи на општината заради усогласување со законската рамка;
- усвојување уредба за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите; и
- Други работи од значење за процесот на децентрализација. Се предвидуваше оваа фаза да трае две години во која ќе се исполнат сите законски претпоставки за преземање на децентрализираните надлежности во социјалната заштита од страна на општините.

Потоа, општините формираат *Совет за социјална заштита* заради остварување на правата, обврските, мерките и целите на социјалната заштита на подрачјето на општината.

Општините го основаат Советот на општината на предлог од градоначалникот. Бројот на членови на советите за социјална заштита се утврдува со одлуката за основање и е составен од претставници на општинската администрација, центрите за социјална

работа, приватни даватели на услуги, здруженија на граѓани, корисници, верски заедници и други правни лица и физички лица кои вршат дејност на социјална заштита, установи од областа на образованието, здравствената заштита и вработувањето.

Советот предлага план за социјална заштита за подрачјето на единицата на локалната самоуправа кој го усвојува претставничкото тело на единицата за локалната самоуправа. *Социјалниот план* вклучува мапирање на социјалните проблеми и ранливи групи во општината, анализа на капацитетите и достапноста на мрежата на социјални услуги на општината, како и специфичните цели за развојот на социјалните услуги. Врз основа на планот, градоначалникот му предлага на Советот усвојување на Годишна програма за социјална заштита.

Општините во секој плански регион основаат Совет за социјална заштита на планскиот регион заради планирање и развој на мрежата на социјални услуги на регионот. Советот за социјална заштита на планскиот регион го сочинува градоначалникот и по еден претставник од Советот за социјална заштита на општината. Иницијативата за основање на Советот за социјална заштита на планскиот регион ја покренува општината со најголем број жители во регионот. Членовите на Советот бираат претседател на Советот од редот на градоначалниците кој има обврска за свикување на состаноците на Советот врз основа на ротирање за период од една година.

Одлуката за мрежата на социјални услуги ја донесува министерот по претходно добиено мислење од Советот за социјална заштита на осумте плански региони. Мрежата за социјални услуги го одредува бројот и видовите на социјални услуги на територијата на Република Северна Македонија. Социјалните услуги може да се обезбедат во мрежата и надвор од мрежата на социјални услуги. Даватели на социјални услуги во мрежата се установите за остварување на дејноста на социјална заштита и овластените даватели на социјални услуги кои склучиле управни договори за давање социјални услуги.

Сé ова ја отсликува втора фаза во процесот на децентрализација која се остварува со имплементација на одредбите за пренесување на надлежностите за обезбедување социјални услуги од општините, Град Скопје и општините во Град Скопје врз основа на Социјалниот план на планскиот регион и Мрежата на услуги утврдена од Министерството за труд и социјална политика се обезбедуваат следните услуги:

- На општинско ниво се обезбедуваат социјални услуги како услуги во домот и услуги во заедницата и услуги за вонсемејна заштита на стари лица. Единицата на

локалната самоуправа ги обезбедува услугите во домот, односно заедницата непосредно или преку пренесување на вршењето на активностите на други правни и физички лица. Во таков случај, целокупната постапка за објавување на повик и склучување на договор за достава на услуги ја администрира општинската власт. Градоначалникот склучува управен договор со здружението на граѓани, односно приватниот давател на услуги со кој се уредуваат меѓусебните права, обврски и одговорности во реализацијата на доделените средства и обврската на здружението на граѓани да го известува градоначалникот и Советот на општината за реализацијата на услугите и трошењето на доделените средства. Средствата за финансирањето на овие услуги се обезбедуваат преку Буџетот на Република Северна Македонија по пат на блок дотации за таа намена, сопствени приходи на општината и партиципација од корисниците.

- На меѓуопштинско ниво се обезбедуваат социјални услуги како услуги во домот и услуги во заедницата и услуги за вонсемејна заштита на стари лица. Услугите се реализираат преку соработка на општините кои се наоѓаат на подрачјето на еден плански регион.

Меѓуопштинска соработка. Потребно е да се разгледа можноста Центарот за социјална работа да може да дава услуги во домот и заедницата ако добие лиценца за вршење дејност и ако во општината нема друг овластен давател на социјални услуги од тој вид во случај на поповолни услови, може да се реализира меѓу општините кои не спаѓаат во еден плански регион. Исто така, услугите може да се реализираат за подрачјето на два или повеќе плански региони. Со посебен договор за меѓуопштинска соработка склучен меѓу општината, Град Скопје и општините во Град Скопје се уредува начинот на давањето на услугите, местото на давање на услугата, правата и одговорностите на општините и други прашања од важност за обезбедувањето на услугата. Во таков случај, целокупната постапка за објавување на повик и склучување на договор за достава на услуги ја администрира една од општините вклучени во меѓуопштинска соработка. Средствата за финансирањето на овие услуги се обезбедуваат преку Буџетот на Република Северна Македонија по пат на блок дотации за таа намена, сопствени приходи на општината и партиципација од корисниците.

Општините имаат исклучително важна улога во хуманизација на животните услови и подобрување на животниот стандард на севкупното население кое живее на

нејзина територија, а особено во поглед на создавање услови за достоинствен живот на лица во ризик и нивно социјална интеграција во средина.

Улогата на општините во областа на социјалната заштита, е особено важна во процесот на децентрализација, преку која добија поголеми надлежности и со тоа станаа субјект кој има исклучително важна и активна улога во развојот на социјалните услуги на локално ниво. Преку овој процес, општините добија законска можност да основаат институции кои ќе испорачуваат услуги до крајните корисници, но исто така станаа еден од клучните субјекти кој на локално ниво има обврска за создавање поволни економски услови и амбиент за вклучување на профитниот и невладиниот сектор во областа на социјалната заштита.

3.1. Достава на социјални услуги преку мрежна соработка

Локалните актери кои дејствуваат во социјалната заштита треба да се вклучуваат во локална мрежа со партнерска соработка во градењето на меѓуинституционалната доверба и користење на различни модули на интерсекторска партнерска работа.

На стратешко ниво (заедничко планирање на стратешки активности) има недостаток на заеднички иницијативи и активности. Во услови на поделени надлежности и одговорности, стратешкото планирање не се базира на резултати од интерсекторски анализи, туку на поединечните искуства од фронталната рутинска активност на секој од актерите вклучени во соработката. Соработката се сведува на најниско ниво на партиципација и координација. Институциите не се заинтересирани активно да учествуваат во ваквите процеси затоа што завршуваат без заедничко одлучување и дејствување. Практиките покажуваат дека најчесто еден партнер се однесува како „сопственик“ на целиот процес и целата процедура се сведува само на несуштинско вклучување на останатите актери заради задоволување на формата. Таквиот пристап и начин на работа е карактеристичен за општинските совети кои се основаат заради исполнувањето на законските обврски или како дел од проект поддржан од меѓународна организација. Во најголем дел од општините не се забележуваат никакви ефекти од основањето на ваквите совети - Локален совет за превенција од малолетничко престапништво, Локален совет за млади, Комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Коалиција за борба против семејно насилство, Комисија за еднакви можности, Локално координативно тело за социјална заштита и сл.

На оперативно ниво, започнати се процесите на градењето партнерски односи со невладиниот сектор. Присутни се форми на мрежна соработка за достава на социјални услуги во скоро сите општини опфатени со теренското истражување и поддржани пред сè од иницијативата на меѓународни организации:

Проект за отворање Центар за социјални услуги со поддршка на ГИЗ имаше два лица вработени преку Агенцијата за привремени вработувања, во соработка со координатор вработен во општинската администрација, вршат мапирање на потребите и даваат помош за остварување на правата, собирање документација, хуманитарни пакети, превентивна работа, кампањи во основните училишта, вклучување на децата во образовен процес и други активности приспособени на потребите на општината.

Општините не ги користат во доволна мера предностите од реализацијата на јавно-приватните партнерства и други облици на мрежна соработка.

Локалните актери кои дејствуваат во социјалната заштита не се доволно вклучени во локална мрежна соработка и не реализираат ефективни партнерства поради што се губат значајни локални ресурси. Таквата ситуација, главно, се должи на недостатокот на меѓуинституционалната доверба и недоволното познавање на предностите од користење на различни модули на интерсекторска партнерска работа.

Сиромаштијата и невработеноста се најистакнатите социјални проблеми во сите општини и нивната стапка во испитуваните општини најчесто го отсликува националниот просек, но во руралните општини сиромаштијата од аспект на обезбедување основни егзистенцијални потреби е помалку изразена во споредба со урбаните општини. Оттука, општините, како и центрите за социјална работа примарно се концентрираат на задоволување на паричните побарувања на социјално загрозените и материјално необезбедени категории граѓани. Како резултат на долгорочната присутност на сиромаштијата и невработеноста, во општините се евидентира и подем на проблеми поврзани со семејните дисфункции и девијации. Се истакнува раст на алкохолизмот, наркоманијата, семејното насилство, малолетничката деликвенција, а во помал број општини се евидентира пораст на проблемот со малолетничките бракови. Покрај сиромашните и невработените лица, во единиците на локалната самоуправа се идентификувани старите лица, инвалидните лица, како и корисниците на гарантирана минимална помош. Често во категориите на социјално ранливи, во дел од општините се

среќаваат и припадници на одредени етнички заедници како што се припадниците на ромската етничка заедница.

Во дел на општините недоволно или воопшто не се препознаени потребите на одделни ранливи групи лица, како што се корисниците на дроги. Во општините недостасуваат доволен број иницијативи во поглед на обезбедување социјални услуги за ранливите и маргинализираните групи, особено за жителите на руралните места што спаѓаат во нивната општина. Услугите овозможуваат обезбедување заштита на корисниците кои се соочуваат со општи или специфични ризици, како и обезбедување помош во рамките на лични предизвици или кризни ситуации.

Услугите се насочени кон личноста, дизајнирани да одговорат на виталните човечки потреби, особено на потребите на ранливите корисници, и се клучен инструмент за заштита на основните човекови права и човековото достоинство. Со цел да се решат повеќекратните потреби на луѓето како индивидуи, социјалните услуги мора да бидат сеопфатни и персонализирани, дизајнирани и обезбедени на интегриран начин. Во рамките на документот „A Voluntary European Quality Framework for Social Services“, создаден во 2010 година, принципите на квалитетот на обезбедувањето социјални услуги се дефинирани и презентирани во текстот.

Општините учествуваат во парцијално покривање на трошоците за функционирање на дневни центри во склоп на центри за социјална работа и дневни центри отворени од здруженија на граѓани. *Јавните дневни центри* се основаат како организациони единици на центри за социјална работа, и подлежат на регулацијата предвидена за установи за социјална заштита, додека дневни центрите отворени од здруженија подлежат на регулација само во случај на склучен договор за финансирање со Министерство за труд и социјална политика. Исто така, лицата кои работат во центрите за дневно и привремено згрижување основани од здруженија на граѓани не подлежат на обврската за лиценцирање и професионален континуиран развој.

Услугите кои вклучуваат терапија се обезбедуваат непосредно од Центар за социјална работа Центар за социјална работа, преку формирање советувалишта како организациони единици на Центар за социјална работа или преку примена на ваучери кај лиценцирани даватели на услуги со кои Центарот за социјална работа склучил договор за давање услуги. Центарот за социјална работа со решение одлучува за користењето на

услугата сместување во згрижувачко семејство и лична асистенција и согласно закон врши исплата за давањето на услугата.

Услугите на вонсемејна заштита се обезбедуваат од Министерството за труд и социјална политика и општината преку основање на јавни установи или преку склучување на договори со здруженија на граѓани и правни лица. Целокупната постапка за објавување на повик и склучување на договор за достава на услуги ја администрира Министерството за труд и социјална политика, односно општината. Средствата за финансирањето на овие услуги се обезбедуваат преку Буџетот на Република Северна Македонија, буџетите на општините и партиципација од корисниците.

Физичко лице може самостојно да врши работи од социјална заштита како професионална дејност кои се однесуваат на советување, домашна нега и помош на поединец и семејство, респајт услуги во домот, терминална нега во домот, сместување лице во згрижувачко семејство и лична асистенција. Врз основа на решението за вршење на дејност донесено од министерот, месно надлежниот центар склучува договор со физичкото лице кое самостојно врши работи од социјална заштита како професионална дејност, со кој поблиску се уредуваат начинот, видот и обемот на услугите кои им се обезбедуваат на корисниците на социјална заштита упатени преку центарот. Со договорот се уредува начинот и висината на средствата за дадените услуги на корисниците упатени со решение на центарот.

Центар за социјална работа и установа за деца со нарушено општествено поведение може да се основа само како јавна установа основана од Владата на Република Северна Македонија. Средствата за финансирањето на овие услуги се обезбедуваат преку Буџетот на Република Северна Македонија и партиципација од корисниците.

Се забележува ангажираноста на Министерството за труд и социјална политика, во политики и стратегии со кои се отпочна процесот на трансформација на јавните услуги на социјална заштита на лицата во ризик, преку процесите на децентрализација, деинституционализација, приватизација, како и спроведување заеднички проекти со здруженија на граѓани кои работат во областа на социјална заштита на локално ниво.

Особено внимание се посветува на постапката за добивање согласност или одобрение за основање установа заради вршење работи во социјалната заштита, подлежи на строга законска процедура.

Дел од социјални услугите од вонинституционален карактер се обезбедуваат од здруженија на граѓани, без примена на одредбите за основање, работа и надзор на установи за социјални услуги. Услугите се обезбедуваат од државата преку центри за социјална работа и невладиниот сектор, најчесто преку отворање на центри за дневно и привремено згрижување. Дневни центри за лица со попреченост стануваат под општинска надлежност, основани се со Меморандуми за соработка помеѓу центри за социјална работа, Агенција за вработување на Република Северна Македонија и општините.

Социјалните услуги, делумно или во целост, можат да ги плаќаат самите граѓани, во зависност од видот на потребите и материјалниот статус на корисникот, со што принципот на солидарност и принципот на финансиско учество не се контрадикторни, но се надополнуваат едни со други во финансирањето на социјалните услуги. На пример, парична помош може да биде условена од работните обврски на корисникот имено, во светот денес, т.н. "програми за работа". Во прилог на државните институции, социјални услуги може да дадат здруженија на граѓани и приватниот сектор, како и разни волонтерски групи на граѓани, како и поединци. Концептот на комбинација на социјална политика (социјален микс) ја истакна улогата на приватниот, граѓанскиот сектор и волонтерскиот сектор во обезбедувањето на социјални услуги од една страна, и основните гаранции, стимулации и координација на државните од друга страна.

Во Република Северна Македонија повеќето корисници на социјални услуги, како и гарантирана минимална помош, ги обезбедува државниот системот на социјална заштита. Некои социјални служби работат во образовниот систем (грижа за мали деца) или во системот на здравствена заштита (грижа за стари, лица со инвалидност). Понатаму, социјалните услуги се комплементарни со службата за вработување, односно се прилагодуваат на пазарот на трудот. Затоа, успешното функционирање на социјалните услуги бара соработка на институциите што работат во овие области. Овој пристап е промовиран во програмата за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2020 година.

Важноста на социјалните услуги во светот значително се зголеми во последниот период. Ова беше предизвикано од општествените процеси како што се стареењето на населението, вработување на жените, слабеење на традиционалното семејство и сл.

Поединци и семејства сè повеќе се изложени на различни социјални проблеми. Во многу земји се зголемува невработеноста, се менува структурата на вработувањето, односно флексибилноста и сеопфатната работа. Сето ова доведе до голема криза на системот за социјална заштита и силни притисоци за намалување на владините социјални расходи, како и за целокупната трансформација на системот на социјална заштита. Некои аналитичари велат дека т.н. индивидуализација на социјалната заштита, деетатизација и приватизација на социјалната сигурност, водат кон преориентација на социјалната држава кон нови социјални ризици итн (Puljiz, 2001). Затоа е потребно да се разбере инсистирањето на динамичниот карактер на социјалните услуги во извештаите на Советот на Европа. Ова е примената на член 14 од Европската социјална повелба, која го дефинира правото на користење на социјалните услуги. Во овие извештаи, кои претставуваат извештај синтеза на земјите-членки на Советот на Европа, се укажува на фактот дека во повеќето земји, особено во пост-социјалистички, се зголемува бројот на корисниците и се прошируваат форми на социјални услуги, што претставува голем предизвик за системот на социјална заштита.

Социјални услуги се наменети за оние лица кои се соочуваат со тешкотии во животот или оние кои, поради физичко и ментално попреченост, имаат специфични потреби кои сами, ниту пак со помош на нивните семејства, не се во можност да ги задоволат. Тие имаат потреба од помош од општеството. Таквата помош може да се состои во спречување, надминување или ублажување на проблемот, но, исто така, во промовирањето на социјалната интеграција на овие лица. Социјални услуги се предвидени за одредени категории на семејства, деца, млади, стари и изнемоштени, лица со физички и ментални проблеми, зависници од дрога, сторители на кривични дела (Anheir, 2001). Се забележува зголемување на кругот на корисници. Главна карактеристика на социјални услуги, што влијае на работата на социјалните установи е дека тие, воглавно даваат социјални услуги по проценка и увид во животната состојба на поединецот и по проценка на неговите потреби. За ова најчесто се користат методи за тестирање и проценка на потребите. Сепак, постојат категории на корисници за кои е наменета т.н. категориска помош, без посебен осврт на нивните индивидуални околности.

Децентрализацијата на социјалните услуги, нејзиното значење треба да се стави во контекст на горенаведената криза на социјалната држава. Децентрализацијата е одговор на проблемите на функционирањето на една социјална држава и над сите

нејзини централистички форми на интервенција во социјалната сфера. Од друга страна, пазарот на една централизирана општествена држава, ги ослабна основните општествени врски и воглавно го атомизираше општеството. Благосостојбата на државата е поврзана со растот на индивидуализам: поединецот сè помалку се потпира на своите ближни, тој мора да биде поддржан од државата како моќен заштитник (Rosanvallon, 1981, 115-116).

Паралелно со процесот на децентрализација на надлежностите од централната на локалната власт во областа на социјалната заштита, се одвива и процесот на плурализација. При што, овие процеси се меѓусебно поврзани, условени еден со друг и подеднакво важни за подигнување на квалитетот на социјалните услуги и нивно приближување до граѓаните (Kazepov, 2008; Moreno, 2003).

За успешно спроведување на процесите на плурализација и децентрализација во областа на социјалната заштита, општините имаат клучна улога во создавањето развиена мрежа на услуги кои ќе ги испорачува јавниот и приватниот, профитен и непрофитен сектор.

Во овој контекст, со цел развој на мрежата на *социјални услуги* на локално ниво, неопходно е општините:

- да ја развиваат и зајакнуваат соработката помеѓу сите владини и невладини организации кои вршат работи во областа на социјалната заштита и
- да развиваат сервисни услуги и форми на вонинституционална заштита.

Преку процесите на децентрализација и плурализација, општините не само што добија можност, туку имаат и законска обврска да обезбедат социјални услуги за лица во ризик на територијата која е во нивна надлежност. Во овој контекст, врз основа на големината на општината, бројот на лица во ризик и идентификуваните потреби, општината може социјалните услугите да ги развива самостојно или во соработка со други општини. За помалите општини, кои се просторно и социо-културно блиски се препорачува најголем дел од социјалните услугите да ги организираат на меѓуопштинско ниво, односно со меѓуопштинска соработка. На овој начин на лицата во ризик им се обезбедуваат услуги во нивната природна средина и опкружување, преку рационално искористување на финансиските ресурси со кои располага локалната власт (Žegarac и Brkić, 2007).

Според најновите пристапи, локалната заедница претставува најсоодветно место за организирање сервиси за помош и поддршка на лица во ризик. Во локалната заедница може да се организираат локални програми кои се прилагодени на различните потреби на лица во ризик – во зависност од традиционалните, културните, историските и други разлики меѓу нив. Овие разлики, всушност претставуваат и основа за различности во пристапот кон лица во ризик во одделни локални заедници. Големата меѓусебна хетерогеност на лица во ризик, како и различноста на одделните локални заедници, е основна причина поради која грижата на лица во ризик треба да се планира и реализира на ниво на локална заедница. Токму локалниот пристап ја надминува основната грешка на централизираното државно планирање – поедноставување на потребите. Поради големата хетерогеност на самите лица во ризик, како и условите за живот во одделни локални заедници, просеците не се добар показател за вистинските потреби. Поради овие причини централистички планираните програми вообичаено не одговараат на индивидуалните потреби на најголемиот број на лица во ризик на кои им се наменети (Havelka и соp., 2000).

3.2. Ограничувања и предуслови

Како и сите процеси и децентрализацијата, таа има свои ограничувања и предуслови што мора да бидат исполнети за да се избегнат нејзините неповолни страни. „Децентрализацијата може да направи повеќе штета отколку добро, ако нема соодветна поддршка, соодветни структури и доколку не се воспостават механизми за одговорност“ (Светска банка, 2000, стр. 196). Најважните предуслови за децентрализација се стабилниот развој на демократијата, како и јакнењето и балансираното создавање соодветни капацитети на ниво на централните и локалните власти, локалните секторски организации, како и меѓу невладините организации и граѓанското општество како целина. Свкупно, јасно е дека во земјите во транзиција, процесот на децентрализација е неразделен од процесот на демократизација и градењето на пазарната економија и дека тоа се процеси кои се меѓусебно зајакнувачки и зависни едни од други. Децентрализацијата како целина може да има позитивни ефекти само ако е поврзана со демократски процеси, односно ако локалните власти се одговорни и доколку одговорноста, со транспарентност, е „проверена“ на избори. Одговорноста и транспарентноста подразбираат дека постои увид во локалниот буџет и за тоа како се троши, можноста сите релевантни социјални групи да влијаат врз процесите на

донесување одлуки во буџетот и на расходите (Bird и Vaillancourt, 1998, стр. 13), лесна променливост на локалните власти, информирање на граѓаните, но и воведување на механизми за повратни информации, т.е. одговарање на поплаки и проблеми на граѓаните, информации за тоа како да се решат слични проблеми во други средини итн.

Доколку постои принцип на одговорност и транспарентност, децентрализацијата дозволува маргинализираните групи да бидат почитувани и „сослушани“. Во одредени ситуации и социјални околности, особено во раните фази на демократизација, сепак е можно транспарентноста и одговорноста да бидат поприсутни на централно отколку на локално ниво. Посочувајќи на овој потенцијален проблем, Бретон изјавува дека одговорот на ова прашање е секако емпириски, но дека децентрализацијата нема да биде успешна доколку опозицијата и медиумите не обезбедат еднакво ефикасна информација за политика и одлучување на локално и централно ниво (Breton, 2002, стр. 9). Онаму каде има значителни разлики во транспарентноста и одговорноста на локално и централно ниво, децентрализацијата во некои услови може да ја зголеми исклученоста од социјалниот живот кај одредени ранливи социјални групи, како што се етничките групи, и исто така може да го забави развојот на граѓанското општество.

Разликите во нивото на економски развој и во големината на одделните региони и локалните самоуправи може да спречат ефективна децентрализација. Малите и сиромашните општини и региони, со малку население, не можат да се натпреваруваат со големите, кои заради намалување на маргиналните трошоци, многу повеќе можат да обезбедат услуги на своите жители, но исто така и поефикасно да соберат приходи и да исполнуваат многу други функции (Breton, 2002; стр.9). Во пазарната економија, ваквите разлики дополнително се поттикнуваат со миграцијата, па дури и одливот на капитал од помалку развиените региони и области кои заостануваат во вакви услови. Според некои студии, зголемувањето на регионалните разлики во земјите од Централна и Источна Европа може, меѓу другото, да се припише на несаканите ефекти на децентрализацијата (Tausz, 2002, стр.19). Бретон (Breton 2002, стр. 10) посочува бројни начини на кои овој проблем може да се надмине во пракса, од асиметрична децентрализација до асоцијација на локалните власти при извршување на одредени функции, трансфери на централната власт наменети за изедначување на приходот на локалната заедница и слично. Исто така, не е јасно како децентрализацијата влијае на корупцијата, дали со зголемување на бројот на места за донесување одлуки и „приближување“ до граѓаните, таа исто така отвора повеќе простор за корупција. Во литературата има аргументи за поддршка на тезата дека

централизираното одлучување е повеќе подложно на корупција, но и дека корупцијата се зголемува со децентрализацијата. Исто така, постојат автори кои заклучуваат дека ефектите од децентрализацијата врз корупцијата зависат од околностите на овој процес и мора да се проценат емпириски (Oates, 2001, стр.15).

За децентрализацијата да биде успешна, мора да се зајакнат контролните механизми на ниво на централна власт за да се осигури дека остварувањето на правата и давањето услуги е на недискриминаторска основа и дека услугите се соодветни во однос на квалитетот. Во земјите во транзиција, финансиските ревизии, инспекциите и другите контролни функции се слабо развиени (Shah 2004, стр. 34). Затоа не изненадува што во некои случаи, како резултат на децентрализацијата, достапноста на основните социјални услуги и нивниот квалитет се намалени (Светска банка, 2000, стр.196). Покрај класичните механизми за контрола, треба да се развијат алтернативни механизми кои се повеќе фокусирани на резултатите од мониторингот отколку влезовите (Shah, 2004, стр. 35). Меѓутоа, прашањето е како транзициските земји навистина можат да ги развијат овие алтернативни? Можеби преку посоефицирани механизми, кои немаат толку јасни правила и процедури што едноставно би можеле да се пренесат од поразвиените земји. Но ризик е истото да се прави во околини каде не може да се гарантира доследно спроведување на принципите на одговорност и демократија.

Децентрализацијата задолжително бара постоење на соодветни капацитети на локално ниво и колку покомплетен процес на децентрализација, толку се поголеми барањата поставени на локалната заедница. Дури и кога децентрализацијата е идеално замислена, таа нема да ги даде резултатите што ги спроведува, освен доколку има капацитет на локално ниво да ја спроведе. Ова не се однесува само на капацитетите во областа на давањето услуги, туку и во областа на прибирање на приходи, планирање и носење одлуки. Затоа, покрај изготвување стратегија за делегирање на надлежности, неопходно е локалните заедници да подготват, преку соодветни програми, разни иновативни механизми и обуки, за процесот на децентрализација. Недостатокот на капацитет може да се надмине со асиметрична децентрализација, со здружение на локалните самоуправи за извршување на одредени функции, итн. Во исто време, граѓанското општество треба да биде подготвено за соодветно учество, така што процесите на учество имаат реални ефекти. Децентрализацијата, односно пренесувањето на овластувањата од централните тела на пониските политички територијални единици,

а пониските единици добиваат поголеми надлежности и одговорности во вршењето на социјална заштита.

Децентрализацијата е придружена со прераспределба на средствата во корист на пониските територијални единици, без разлика дали прераспределбата оди од централните во локалните фондови или локалните власти самите собираат финансиски средства преку даноци. Понатаму, децентрализацијата обично се поврзува со развојот на непрофитниот сектор и граѓанското општество, за кои помалите територијални заедници се природно опкружување за дејствување.

Постојат и други сценарија за развој на социјална држава понудени врз основа на теоретско истражување или практично искуство на одделни земји и се сведува на национализација од една страна, и приватизација од друга страна.

Најголем проблем е да обезбеди вклучување на ранливите групи, кои се исклучени од социјалните и економските процеси, не само заради дискриминација, туку и заради реалниот недостаток на капацитет за нивно „вклучување“ и учество. Во некои случаи, зајакнувањето на невладините организации како посредници може да биде доволно за да се создаде соодветна побарувачка, што ќе ги артикулира потребите на најранливите и ќе им овозможи да влијаат на процесите на донесување одлуки. Меѓутоа, ако процесот на децентрализација се одвива без соодветна подготовка за реформи и без соодветна поддршка од централно ниво, можно е некои групи да бидат дискриминирани и покрај дури и релативно развиеното граѓанско општество (Светска банка, 2000, стр.196). Не е невообичаено невладиниот сектор да биде под влијание на владејачката елита, да се формира единствено со понуда, а не од побарувачка и да се формулираат програми и проекти во области за кои се обезбедени финансиски ресурси, а не да ги штити интересите на ранливите групи. Шах и Томпсон посочуваат дека недоволното вклучување на граѓанското општество и граѓаните го зголемува ризикот од групи на интереси и локални елити кои ги зафаќаат локалните самоуправи и ги насочуваат ресурсите во согласност со нивните интереси, наместо подобрување на локалните услуги и намалување на сиромаштијата (Shah и Томпсон, 2004, стр.24). Од клучно значење за успехот на децентрализацијата е јасно раздвојување на надлежностите и јасна поделба на одговорностите, како и дека децентрализацијата на надлежностите е придружена со соодветни финансиски ресурси.

Обезбедувањето на соодветни финансиски ресурси е особено деликатно, бидејќи се поставува прашањето за финансирање на различни нивоа на власта, односно поделбата на даночните приходи (на кое ниво припаѓаат одредени даночни приходи), начините на кои се решава нерамнотежата помеѓу надлежностите и приходите на локалните самоуправи, како и степенот до кој финансиските институции тие треба да се стремат да ги изедначат условите за функционирање на индивидуалните локални самоуправи, кои се разликуваат едни од други, како во однос на потребите, така и во однос на капацитетот (Bird и Vaillancourt, 1998, стр. 15). Особено е важна темата за распределба на ресурсите помеѓу различните нивоа, бидејќи во земјите во транзиција, локалните власти, како по правило, многу зависат од трансферите од централниот буџет (Shah, 2005, стр.18). Ако локалните власти немаат доволно ресурси за финансирање на нивните одговорности, тоа неизбежно ќе влијае на квалитетот на услугите или на обидот да се обезбедат дополнителни ресурси.

Сепак, дополнителни ресурси најчесто се обезбедуваат преку зголемена задолженост и/или притисок врз централните власти за зголемување на трансферите, со негативни ефекти врз макроекономската стабилност (Bird and Vaillancourt, 1998, стр.5). Во земјите во транзиција, не беше невообичаено да се децентрализираат одредени надлежности без да се обезбедат соодветни ресурси (нефинансирани мандати) (Светска банка, 2004 б, стр.14). Ваквата делегација на моќ најчесто се толкува со обидите на централните власти да ги пренесат своите дефицити на пониско ниво на власт, предизвикувајќи судири меѓу владите на различни нивоа (Shah, 2004 година, стр.16). Студијата за социјална политика во неколку земји во транзиција го цитира директорот на Центарот за грижа за семејство во Унгарија како илустративно: „Според нашето искуство, децентрализацијата ги остави локалните власти сами на себе и на нивните проблеми“ (Tausz, 2002, стр.28).

4. ВРШИТЕЛИ НА ДЕЈНОСТА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Републиката и општината, градот Скопје и општините во градот Скопје обезбедуваат вршење на дејноста на социјалната заштита во рамките на правата и должностите утврдени со Уставот на Република Северна Македонија и закон, преку основање на установи за социјална заштита или пренесување на вршењето на работи од социјалната заштита на здруженија, други правни и физички лица. Републиката и единиците на локалната самоуправа кога го пренесуваат вршењето на работите на други

правни и физички лица, нивните меѓусебни права и обврски ги уредуваат со управен договор (Богоевска, 2019).

За остварување на дејноста на социјалната заштита, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, развиваат локални мерки и активности за социјална заштита согласно со Законот за социјална заштита:

- Обезбедуваат спроведување на социјалната заштита согласно со овој закон,
- донесува одлуки за утврдување и на други права и социјални услуги во областа на социјалната заштита, права и услуги во поголем обем од обемот на правата и услугите утврдени со овој закон и поповолни услови за нивно остварување, како и обезбедуваат средства за нивна имплементација, основаат јавни установи за социјална заштита согласно со овој закон, формираат Совет за социјална заштита на општината, градот Скопје и општините на градот Скопје за подрачјето на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје,
- формираат Совет за социјална заштита на планскиот регион заради планирање и развој на мрежата на социјални услуги на планскиот регион,
- донесуваат општи акти од областа на социјалната заштита,
- донесуваат годишни програми за потребите на граѓаните од областа на социјалната заштита (во натамошниот текст: годишна програма за социјална заштита), во која предвидуваат активности и средства за реализација на истите. Годишните програми за социјална заштита се изготвуваат врз основа на социјалниот план на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, а во согласност со Националната програма заразвој на социјалната заштита и истите пред донесување се доставуваат до Министерството на мислење, усвојуваат завршен извештај за реализирани активности во социјалната заштита согласно предвидената годишна програма и ги доставуваат до Министерството заради информирање,
- даваат финансиски средства за вршење работи од социјална заштита на здруженија, други правни и физички лица и склучуваат управни договори согласно со овој закон,

- врши други работи поврзани со социјална заштита согласно со овој закон. Една од новините во системот на социјална заштита, пропишани во Законот за социјална заштита е и воведувањето на:
 - „Лиценцирани даватели на социјални услуги“ се даватели на услуги кои ги исполнуваат нормативите и стандардите за давање на услуги и се стекнале со дозвола завршење работи во социјалната заштита;
 - „Овластени даватели на социјални услуги“ се лиценцирани даватели на услуги кои склучиле управен договор со Министерството за труд и социјална политика, односно општините, градот Скопје и општините во градот Скопје и даваат услуги на корисници, по донесено решение на центарот за социјална работа;
 - „Интегрирани социјални услуги“ се сродни социјални услуги во домот, заедницата и вон семејството кои се даваат од страна на лиценциран давател на социјални услуги.

Во реализирањето на програмите за социјална заштита на единиците на локалната се вклучуваат и месно надлежните центри за социјална работа кои се должни да ги спроведат програмите и другите општи акти на единицата на локалната самоуправа, но само доколку се во рамки на законските прописи.

Врската меѓу Министерството за труд и социјална политика и локалните општини во полето на социјалната заштита се унапредува врз основа на две цврсти цели: *усогласени дејности и поврзаност меѓу насоките и целите.*

Министерството за труд и социјална политика ја преземе улогата на надзор над законитоста на органите на општината во спроведувањето на законите и прописите од областа на социјалната заштита. Процесот на децентрализација во социјалната заштита се имплементира постапно, по донесувањето на сите прописи од оваа област и во директна соработка со органите на единиците на локалната самоуправа (Богоевска, 2019).

Кога локалните власти стануваат одговорни за обезбедување на одредени видови на социјални услуги, тоа е посебен случај на делегирање функции од централно на локално ниво. Истата ситуација се јавува во случај на приватни даватели на социјални услуги на локално ниво. Директното обезбедување на социјални услуги им е делегирано, но сепак, општата надлежност во однос на социјалната заштита и социјалните права на граѓаните останува во доменот на државата.

Трансферот на моќ вклучува целосен трансфер на финансиско одлучување и управување со јавните услуги на квази автономни единици на локалната самоуправа. Пренесувањето на моќта обично ја пренесува надлежноста над услугите на општините каде што жителите избираат свои градоначалници и членови на советот, приходите се собираат локално, а локалните самоуправи се независни во однос на инвестициите. Во регионот, ова е случај со канцелариите за социјални услуги во рамките на локалните самоуправи или локалните совети. Овие форми на децентрализација коегзистираат во секоја земја, за различни видови на социјални, економски и административни одговорности.

Децентрализацијата во смисла на намалување на растечкиот број на надлежности од централно на локално ниво особено влијаеше врз вклученоста на недржавните актери во сферата на обезбедувањето услуги. Многу локални самоуправи започнаа со подизговор на локалните невладини организации и приватни организации, соочени со одговорноста да обезбедат квалитетни услуги за своите сограѓани и под притисок да усвојат претприемачки модел на функционирање. Покрај тоа, треба да се има предвид дека самиот концепт на децентрализација не значи само намалување на одредени надлежности на локално ниво. Во поширока смисла, децентрализацијата подразбира дека сите активности повеќе не се одвиваат само во еден центар, туку други актери - невладини организации, приватни компании, па дури и самите граѓани се вклучени во сферата на обезбедување услуги и процеси на донесување одлуки за квалитетот и видот на понудата.

Децентрализацијата влијание на недржавните актери, врз квалитетот и видот на снабдувањето и има различни форми. Како прво, со набавка на прецизно одредени социјални услуги од одреден давател на услуги, преку класични механизми на пазарот, граѓаните „одлучуваат“ кои видови услуги и кои даватели на услуги преживуваат и развиваат, а кои не успеваат.

Децентрализацијата на компетенциите и ресурсите и обезбедувањето на поквалитетни социјални услуги засновани во заедницата се некои од основните насоки на реформата на системот за социјална заштита.

Активности на социјалната заштита во Република Северна Македонија се остваруваат под услови и во постапка утврдени со Закон за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр.104/2019) и ја вршат: Јавна установа Завод за социјални дејности;

центар за поддршка на згрижувачки семејства, установи за социјална заштита, згрижувачки семејства, здруженија на граѓани и физички лица.

Јавната установа Завод за социјални дејности е јавна установа за унапредување на социјалната дејност, основана од Владата, својата дејност ја остварува на целата територија на државата и ги врши следните работи: следи, истражува и анализира социјални појави и проблеми; предлага мерки за унапредување на дејноста социјална заштита; спроведува постапка за лиценцирање на стручните работници; спроведува активности за професионален развој на стручните работници во установи за социјална заштита и други даватели на социјални услуги; подготвува стандарди и процедури за работа на стручните лица во установите за социјална заштита и другите овластени даватели на социјални услуги; води електронски регистар на одобрени програми за професионална едукација; донесува Етички кодекс за стручните работници во дејноста социјална заштита; врши надзор над стручната работа на установите за социјална заштита и другите овластени даватели на социјални услуги; спроведува супервизија во стручната работа во јавните установи за социјална заштита и на стручните лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија – центри за вработување, а кои работат на водење на случај и соработуваат со стручните лица во центрите за социјална работа и врши други работи во дејноста социјална заштита (Закон за социјална заштита, Службен весник на РСМ бр.104/2019 чл. 110).

Исто така Јавна установа Заводот за социјални дејности добива проширена функција на менаџер на човечките ресурси во системот на социјалната заштита во Република Северна Македонија. Ова подразбира воспоставување на систем на управување со човечките ресурси во Јавна установа Заводот за социјални дејности кој ќе се грижи за планирање на кадарот, следење на работата на вработените, оценување на резултатите од нивната работа, грижа за кариерниот развој на стручните и другите кадри и зајакнување на капацитетите на организациите во системот на социјалната заштита.

Центар за поддршка на згрижувачки семејства врши промоција на услугата згрижување во семејство, подготовка, проценка и обука на идни згрижувачки семејства според програма одобрена од Јавна Установа Заводот за социјални дејности, ги следи и дава поддршка на постојните згрижувачки семејства. Овој центар соработува со надлежниот центар за социјална работа и му доставува извештај за работата на згрижувачите, односно функционирањето на згрижувачкото семејство и предлага мерки за подобрување на згрижувањето најмалку два пати годишно. Центар за поддршка на згрижувачки семејства се основа како установа за социјална заштита или како

организационен дел на установа за вон-семејна заштита на деца без родители и без родителска грижа.

Установи за социјална заштита се: центар за социјална работа; центар за социјални услуги и вон-семејна социјална заштита.

Основна установа е Центар за социјална работа.

Центар за социјални услуги кординира активности на дневни услуги: центар за социјални услуги во домот, центар за дневен престој, центар за рехабилитација, центар за ресоцијализација и советувањите.

Центар за социјални услуги поддржаваат привремени услуги и тоа: центар за привремен престој, центар за одмена на семејна грижа и кука на пола пат.

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

Центар за социјална работа се основа како јавна установа за социјална заштита со јавни овластувања заради вршење на работите од социјалната заштита за подрачјето на една или повеќе општини. Центар за социјална работа може да се основа ако ги има следниве образовни профили: социјален работник, психолог, педагог и правник кои имаат лиценца за работа. Центар за социјална работа ги врши следниве работи: решава за правата од социјална заштита, детска заштита, меѓународна и привремена заштита, семејно-правни односи, социјална сигурност на стари лица, постапува по работите од својата дејност утврдени со прописите од кривичното право и врши други работи утврдени со закон. При спроведувањето на социјалната заштита, како и стручната работа, центарот: врши информирање и упатување на граѓани во однос на остварување пристап до права од социјална заштита; спроведува стручна помош и поддршка на поединец и семејство за надминување на социјални проблеми; реализира мерки и активности на социјална превенција и советување на поединец и семејство заради спречување и ублажување на последици од социјални проблеми; врши непосреден увид заради утврдување на фактичката состојба во домаќинството и потребите на членовите на домаќинството од социјална заштита; презема интервенции за зачувување на семејство во криза од дезинтеграција заради спречување на одвојување на децата од биолошкото семејство и интервенции за создавање услови за враќање на децата во биолошкото семејство; обезбедува пристап до услуги во домот, заедницата и вон семејството; развива и спроведува услуги во домот и заедницата; изготвува планови и програми за социјална заштита и други работи утврдени со закон.

Недоволната екипираност на Центрите за социјална работа со соодветен професионален кадар кој директно се вклучени во имплементација на активностите од областа на социјална заштита (социјални работници, педагози, психолози, дефектолози, социолози) наспроти 46% од вкупниот број на вработени во Центрите за социјална заштита кој припаѓа на административно-техничките служби оневозможува ефикасност во работењето со крајните корисници-приматели на социјална помош и другите социјално загрозуени лица. На ваквата неповолна ситуација, се надоврзува и недоволната опременост со превозни средства, застарена опрема со што е отежната значајниот дел од теренска работа на вработените во Центрите за социјални работи. Согласно Прирачникот за нормативи и стандарди за простор, опрема и стручен кадар и ресурси во јавните институции - Центри за социјални работи, за квалитативна промена во процесот на планирање на вработувањата е воведување на планирање согласно реалните потреби на Центри за социјални работи кои се утврдуваат преку анализа на обемот на работа во претходните години, утврдените приоритети и специфики на регионот и прогнозираниот обемна работа во наредните години. Еден од основните критериуми за утврдување на потребниот број на вработени е број на предмети со кои еден вработен може да биде задолжен во текот на годината, а се определува преку дефинираните норми.

Центрите за социјална работа имаат ограничени капацитети за аплицирање и имплементација на ИПА проекти. Проблемот согласно изјави на вработени од Центри за социјални работи произлегува од тоа што немале обуки за управување со проекти како и тоа дека голем дел од вкупниот број на центри за социјална работа изјавиле дека немаат вработени со познавање на англиски јазик, а комуникацијата со странските донатори е на англиски јазик. Имајќи во предвид дека релативно голем износ на средства од ИПА фондовите наменети за социјална инклузија се на располагање, брзото надминување на проблемите од областа на човечки ресурси со кои се соочуваат Центрите за социјална работа претставуваат предизвик за понатамошното квалитетно работење на Центрите за социјална работа. Согласно Прирачникот за нормативи и стандарди за простор, опрема и стручен кадар и ресурси во јавните институции - Центри за социјални работи.

Унапредување на социјалната вклученост преку ефективно искористување на ЕУ фондовите. Секојдневната работа на Центрите за социјална работа во Република Северна Македонија подразбира покрај другото и соработка со полиција, судови, единици на локална самоуправа, образовни институции и граѓански организации. Од спроведена анкета на Центрите за социјална работа се констатира дека најслаба е комуникацијата и соработката со граѓанските организации, а нешто подобра со

Единиците на локална самоуправа. Имајќи во предвид дека поголем дел од граѓанските организации вршат активности во социјалната сфера, а од анализа направена на Центри за социјални работи утврден е најнизок степен на соработка со граѓанските организации, потребата од натамошно продлабочување на соработката е повеќе од значајно пред сè заради избегнување на двојни слични напори за постигнување на идентични цели и постигнување на максимални ефекти при давање на услуги на крајните корисници. Слична е состојбата и во однос на соработката на Центрите за социјална работа со Единиците на локална самоуправа. Од анкетата утврдено е дека поголем дел од центрите за социјална работа не учествуваат во изработка на програми или акциски планови за социјална инклузија на локално ниво, а имајќи во предвид согласно законската регулатива (Закон за локална самоуправа) каде е наведено дека Единиците на локална самоуправа се едни од носителите за имплементација на системот на социјална заштита, се наметнува потребата од продлабочување на соработката на Центрите за социјални работи со Единиците за локална самоуправа заради подобрување на ефикасноста и стручноста при креирање на програмите или локалните акциски планови за социјална инклузија.

Поголема вклученост на Единиците за локална самоуправа во имплементација на услугите од социјална заштита и справување со сиромаштијата и социјалната исклученост на локално ниво потребно е првично единиците за локална самоуправа да имаат база на податоци на корисниците на социјална помош и нејзино постојано обновување. Базата на податоци единиците за локална самоуправа најлесно би ја развиле во соработка на локалниот Центар за социјални работи. Следно би било обуки на одредени вработени во рамките на секоја од Единиците за локална самоуправа за аплицирање на ИПА проекти со што би се обезбедил поголем износ на финансиски средства за реализација на програми и услуги од социјалната сфера. Да продолжи праксата на воспоставување на центри за социјални услуги и локални координативни тела за социјална заштита во сите општини во Република Северна Македонија, како механизми за развој на превентивната работа, планирање и преземање на активности од областа на социјалната заштита и можност за анимирање и вклучување во некои од локалните активности од областа на социјална заштита.

Секој центар за социјална работа на ниво на секоја општина во Република Северна Македонија потребно е да разменува информации, следење на огласи за проекти од ИПА програмите заради можност за аплицирање со заеднички проекти со горенаведените институции, одржување на состаноци со претставници на ЕЛС и центри

за социјална работа за различни теми од областа на социјална заштита, изработка на заеднички документи како акциони планови за социјална инклузија на локално ниво, заеднички работилници и сл.

Центар за социјални услуги дава дневни и/или привремени услуги во домот на корисникот и во локалната заедницата. Центарот за социјални услуги кој дава дневни услуги се организира како: центар за социјални услуги во домот, центар за дневен престој, центар за рехабилитација, центар за ресоцијализација и советувашиште. Центарот за социјални услуги кој дава привремени услуги се организира како: центар за привремен престој, центар за одмена на семејна грижа и кука на пола пат.

Центарот за социјални услуги може да дава интегрирани услуги² во домот и во заедницата, во зависност од категоријата на корисници и стандардите и нормативите за давање на услугата. Центарот за социјални услуги врши работи од социјална заштита на давање социјални услуги во согласност со видот, описот и корисниците на социјалната услуга во домот или заедницата, утврдени со Законот за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр.104/2019 чл.117).

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 прифат на баратели на азил. Установата за третман и рехабилитација може да се организира како терапевтска заедница. Во установата може да се воспостави советувашиште, како посебна организациона единица.

Установите вршат работи од социјална заштита за давање социјални услуги во согласност со видот, описот и корисниците на социјалната услуга за вон-семејна заштита, утврдени со Законот за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр.104/2019 чл.117). Установата за вон-семејна социјална заштита може да дава социјално-здравствени услуги во посебна организациона единица, согласно со актите на установата.

4.1. ДРУГИ ДАВАТЕЛИ НА СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ

Како даватели на социјални услуги во системот на социјална заштита се:

Здруженија на граѓани кое може да даваат социјални услуги согласно со Законот за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр.104/2019) и тоа: социјални

² „Интегрирани социјални услуги“ се сродни социјални услуги во домот, заедницата и вон семејството кои се даваат од страна на лиценциран давател на социјални услуги.

услуги во домот; социјални услуги во заедницата, освен услуги за ресоцијализација на деца во ризик и ресоцијализација на деца во судир со законот; услуги на вон-семејна заштита, освен установа за прифат на баратели на азил, воспитна установа и групен дом за деца во ризик; услуги на информирање и упатување; услуги на стручна помош и поддршка; и услуги на советување. Здружението на граѓани услугите ги дава согласно со издадената дозвола за вршење работи од социјална заштита. Здружението на граѓани, услугите на установа за сместување, групен дом, установа за третман и рехабилитација ги дава доколку основа установа, согласно со Законот за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр.104/2019 чл. 117). Останатите услуги, здружението на граѓани, ги дава без основање на установа, преку посебна организациона единица на здружението.

Здруженија на граѓани во областа на социјална заштита на лица во ризик во изминатите дваесет години во развиените земји доживеа значителни промени. Освен интервенциите од страна на државата и пазарните механизми, како важен фактор во развојот на модерната социјална заштита се вклучи и непрофитниот сектор. Непрофитниот сектор е сложен поим кој не е можно да биде дефиниран на едноставен начин. Во зависност од условите на економски и политички развој, непрофитниот сектор во различни земји различно се нарекува. Меѓутоа не станува збор само за терминологички разлики, туку пред сè за разлики во опфатот на дејноста на овие организации, како и законската регулатива што ја уредува оваа област. Граѓанското општество како збирна именка во себе вклучува различни организации од граѓанскиот сектор кои се нарекуваат доброволни, независни, непрофитни, здруженија на граѓани, трет сектор и сл. Заедничка карактеристика на сите нив им е слободата во здружувањето и дејствување кое е насочено кон постигнување општо добро (Богоевска, 2019).

Физичко лице може самостојно да врши работи од социјална заштита како професионална дејност, кои се однесуваат на помош и нега во домот, згрижување во семејство, лична асистенција и одмена на семејна грижа.

Стручните лица даватели на јавни услуги вработени во јавни и *приватни установи* за социјална заштита и кај други даватели на социјални услуги треба да поседуваат лиценца за вршење стручна работа во дејноста социјална заштита.

5. ОБЕЗБЕДУВАЊЕ СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ ОД ОПШТИНИТЕ И ДРУГИ ДАВАТЕЛИ НА СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ

Улогата на општините произлегува не само од нејзините законски можности и обврски, туку пред сè поради фактот што таа најрано и целосно може да ги согледа потребите и индивидуални проблемите на граѓаните, заради што треба да планира и развива социјални услуги и отвара институции на нејзината територија.

Во остварување на надлежностите во областа на социјалната заштита општините се одговорни за:

- донесување развојни програми за социјална заштита
- основање на јавни установи за социјална заштита
- развивање на вонинституционални форми за социјална заштита и
- реализирање на социјални програми во соработка со останатите сегменти на јавниот сектор, приватниот сектор и невладините организации.

За обезбедување на социјалната заштита од општините, градот Скопје и општините во градот Скопје се основаат:

- општински совет за социјална заштита и
- совет за социјална заштита на планскиот регион.

Општински совет за социјална заштита се основа со одлука на советот на општината, на предлог од градоначалникот.

Општинскиот совет за социјална заштита е составен од претставници на општинската администрација, центарот за социјална работа, даватели на услуги, здруженија на граѓани, верски заедници и други правни лица и физички лица кои вршат дејност на социјална заштита, установи од областа на образованието, здравствената заштита, вработувањето, полиција и/или јавно обвинителство од подрачјето на општината. Општинскиот совет за социјална заштита изготвува социјален план за подрачјето на општината.

Социјалниот план содржи мапирање на социјалните проблеми и ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и расположливите социјални услуги, како и специфичните потреби за развој на социјални услуги во општината. Градоначалникот, врз основа на социјалниот план, изготвува годишна програма за социјалната заштита, која ја донесува Советот на општината.

Совет за социјална заштита на планскиот регион се основа во секој плански регион за ради планирање и развој на мрежата на социјални услуги на регионот. Советот

за социјална заштита на планскиот регион го вклучува градоначалникот и директор на центарот за социјална работа, од општината на подрачјето на планскиот регион, со мандат во траење од четири години.

Советот за социјална заштита на планскиот регион се конституира на иницијатива од општината со најголем број жители во регионот. Членовите на Советот за социјална заштита на планскиот регион бираат претседател на Советот за социјална заштита на планскиот регион од редот на градоначалниците кој има обврска за свикување на седниците на Советот врз основа на ротирање за период од една година. Советот за социјална заштита на планскиот регион најмалку еднаш годишно до Министерството за труд и социјална политика доставува предлог за потребата од развивање на социјални услуги во планскиот регион, видот и начинот на воспоставување на услугите.

Министерството за труд и социјална политика обезбедува средства за развивање и давање социјални услуги од општините, подуслови и во постапка утврдени со закон. Средствата рамномерно се распоредуваат за социјалните услуги по плански регион во исти или повисок износ од доделените средства за таа намена во претходната година поплански регион.

Министерството за труд и социјална политика склучува управни договори со општините и други лиценцирани даватели на социјални услуги за давање социјални услуги. Министерството еднаш годишно распишува јавни повици за давање на социјални услуги во мрежата на даватели на социјални услуги: јавен повик за општините за обезбедување социјални услуги, јавен повик за здруженија на граѓани и приватни даватели на социјални услуги и јавен повик за иновативни/интервентни социјални услуги. Во управниот договор се утврдува видот на социјални услуги, условите за давање на услугата, времетраењето на договорот, финансирањето и надзорот и други работи од значење за давањето на социјалната услуга. Управните договори за давање на социјални услуги може да се склучат во времетраење од три месеци до пет години во зависност од видот на услугата и потребата за заштита на одредени категории на корисници.

За поголема вклученост на Единиците за локална самоуправа во имплементација на услугите од социјална заштита и справување со сиромаштијата и социјалната исклученост на локално ниво потребно е првично Единиците за локална самоуправа да имаат база на податоци на корисниците на парична помош и нејзино постојано обновување. Базата на податоци Единиците за локална самоуправа најлесно би ја развиле во соработка на локалниот Центар за социјални работи.

Следно би било обуки на одредени вработени во рамките на секоја од Единиците за локална самоуправа за аплицирање на ИПА проекти со што би се обезбедил поголем износ на финансиски средства за реализација на програми и услуги од социјалната сфера. Да продолжи праксата на воспоставување на центри за социјални услуги и локални координативни тела за социјална заштита во сите општини во Република Северна Македонија, како механизми за развој на превентивната работа, планирање и преземање на активности од областа на социјалната заштита и можност за анимирање и вклучување во некои од локалните активности од областа на социјална заштита.

5.1. Јавен повик за обезбедување социјални услуги од општините

Министерството за труд и социјална политика распишува јавен повик за обезбедување на средства за општините за давање социјални услуги по претходно добиено мислење на Советите за социјална заштита на планските региони за потребните социјални услуги. За секој плански регион во повикот има посебна спецификација за услугите за кои се обезбедуваат средства на општинско и меѓуопштинско ниво. Се утврдува начело за рамномерно распределување на доделените средства за социјални услуги по плански региони. Се утврдува годишен минимален износ на средства како процент од буџетот на Министерството за труд и социјална политика за обезбедување социјални услуги од страна на општините.

Висината на средствата не може да биде помала од износот на средствата од Буџетот на Министерството за труд и социјална политика кои се обезбедиле за таа намена во претходната година по плански регион. Се утврдуваат критериуми и бодовна скала за избор на најповолна понуда во секој плански регион. Предност имаат понудите кои вклучуваат меѓуопштинска соработка, соработка со лиценцирани даватели на социјални услуги и обезбедено сопствено финансирање од локалните буџети. Министерството за труд и социјална политика го пропишува начинот и постапката за доделување на средства на општините за вршење на одредени работи од областа на социјалната заштита (Богоевска, 2019).

5.2. Јавен повик за обезбедување социјални услуги од здруженија и приватни даватели на социјални услуги

Министерството за труд и социјална политика распишува јавен повик за обезбедување финансиски средства за давање на социјални услуги од страна на здруженија на граѓани и приватни даватели на социјални услуги. Се утврдува годишен минимален износ на средства од буџетот на Министерството за труд и социјална политика за обезбедување социјални услуги од страна на здруженија и приватни даватели на социјални услуги. Висината на средствата не може да биде помала од износот на средствата од Буџетот на Министерството за труд и социјална политика кои се обезбедиле за таа намена во претходната година. Се избира најповолна понуда во која предност ќе имаат понудувачите кои освоиле повисок број на бодови во процесот на лиценцирање (Богоевска, 2019).

Министерството за труд и социјална политика поблиску го пропишува начинот и постапката за доделување на средства на здруженија на граѓани и други приватни даватели на социјални услуги за вршење на одредени работи од областа на социјалната заштита. Постапката за распишување, спроведување и одлучување врз основа на јавниот повик ја спроведува посебна Комисија за распределба на финансиски средства на здруженија на граѓани и други приватни даватели на социјални услуги формирана од министерот. Против решението може да се изјави жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

5.3. Јавен повик за обезбедување на иновативни или интервентни социјални услуги

Министерството за труд и социјална политика утврдува минимален износ на средства од Буџетот на Републиката Северна Македонија за финансирање на социјални услуги, како и критериуми и бодовна скала за избор на најповолна понуда. Министерството за труд и социјална политика поблиску го пропишува начинот и постапката за доделување на средства за давање интервентни или иновативни социјални услуги (Богоевска, 2019).

Постапката за распишување, спроведување и одлучување врз основа на јавниот повик ја спроведува посебна комисија формирана од министерот. Против решението

може да се изјави жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

Министерството за труд и социјална политика ја пропишува методологијата за утврдување на цените на услуги кои се обезбедуваат во мрежата на социјални услуги.

Недоволната екипираност на Центрите за социјална работа со соодветен професионален кадар кој директно се вклучени во имплементација на активностите од областа на социјална заштита (социјални работници, педагози, психолози, дефектолози, социолози и правници) наспроти 46% од вкупниот број на вработени во Центрите за социјална заштита кој припаѓа на административно-техничките служби оневозможува ефикасност во работењето со крајните корисници-приматели на парична помош и другите социјално загрозени лица. На ваквата неповолна ситуација, се надоврзува и недоволната опременост со превозни средства, застарена опрема со што е отежнат значајниот дел од теренска работа на вработените во Центрите за социјални работи. Согласно Прирачникот за нормативи и стандарди за простор, опрема и стручен кадар и ресурси во јавните институции-Центри за социјални работи, за квалитативна промена во процесот на планирање на вработувањата е воведување на планирање согласно реалните потреби на Центри за социјални работи кои се утврдуваат преку анализа на обемот на работа во претходните години, утврдените приоритети и специфики на регионот и прогнозираниот обем на работа во наредните години.

Еден од основните критериуми за утврдување на потребниот број на вработени е број на предмети со кои еден вработен може да биде задолжен во текот на годината, а се определува преку дефинираните норми. Исто така Јавна установа Заводот за социјални дејности добива проширена функција на менаџер на човечките ресурси во системот на социјалната заштита во Република Северна Македонија. Ова подразбира воспоставување на систем на управување со човечките ресурси во Јавна установа Заводот за социјални дејности кој ќе се грижи за планирање на кадарот, следење на работата на вработените, оценување на резултатите од нивната работа, грижа за кариерниот развој на стручните и другите кадри и зајакнување на капацитетите на организациите во системот на социјалната заштита. Центрите за социјална работа имаат ограничени капацитети за аплицирање и имплементација на ИПА проекти. Проблемот согласно изјави на вработени од Центри за социјална работа произлегува од тоа што *немале обуки за управување со проекти* како и тоа дека голем дел од вкупниот број на центри за социјална работа изјавиле дека *немаат вработени со познавање на англиски јазик*, а комуникацијата со странските донатори е на англиски јазик.

Имајќи во предвид дека релативно голем износ на средства од ИПА фондовите наменети за социјална инклузија се на располагање, брзото надминување на проблемите од областа на човечки ресурси со кои се соочуваат Центрите за социјална работа претставуваат предизвик за понатамошното квалитетно работење на Центрите за социјална работа. Согласно Прирачникот за нормативи и стандарди за простор, опрема и стручен кадар и ресурси во јавните институции-Центри за социјални работи.

Унапредување на социјалната вклученост преку *ефективно искористување на ЕУ фондовите*. Секојдневната работа на Центрите за социјална работа во Република Северна Македонија подразбира покрај другото и соработка со полиција, судови, единици на локална самоуправа, образовни институции и граѓански организации. Од спроведена анкета на Центрите за социјална работа се констатира дека најслаба е комуникацијата и соработката со граѓанските организации, а нешто подобра со Единиците на локална самоуправа. Имајќи во предвид дека поголем дел од граѓанските организации вршат активности во социјалната сфера, а од анализа направена на Центри за социјални работи утврден е најнизок степен на соработка со граѓанските организации, потребата од натамошно продлабочување на соработката е повеќе од значајно пред сè заради избегнување на двојни слични напори за постигнување на идентични цели и постигнување на максимални ефекти при давање на услуги на крајните корисници. Слична е состојбата и во однос на соработката на Центрите за социјална работа со Единиците на локална самоуправа. Од анкетата утврдено е дека поголем дел од центрите за социјална работа не учествуваат во изработка на програми или Акциски планови за социјална инклузија на локално ниво, а имајќи во предвид согласно законската регулатива (Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 5/200) каде е наведено дека Единиците на локална самоуправа се едни од носителите за имплементација на системот на социјална заштита, се наметнува потребата од продлабочување на соработката на Центрите за социјални работи со Единиците за локална самоуправа заради подобрување на ефикасноста и стручноста при креирање на програмите или Локалните акциски планови за социјална инклузија.

Поголема вклученост на Единиците за локална самоуправа во имплементација на услугите од социјална заштита и справување со сиромаштијата и социјалната исклученост на локално ниво потребно е првично Единиците за локална самоуправа да имаат база на податоци на корисниците на социјална помош и нејзино постојано обновување. Базата на податоци Единиците за локална самоуправа најлесно би ја развиле во соработка на локалниот Центар за социјални работи. Следно би било *обуки на*

одредени вработени во рамките на секоја од Единиците за локална самоуправа за аплицирање на ИПА проекти со што би се обезбедил поголем износ на финансиски средства за реализација на програми и услуги од социјалната сфера. Да продолжи праксата на воспоставување на центри за социјални услуги и локални координативни тела за социјална заштита во сите општини во Република Северна Македонија, како механизми за развој на превентивната работа, планирање и преземање на активности од областа на социјалната заштита и можност за анимирање и вклучување во некои од локалните активности од областа на социјална заштита.

Согласно Прирачникот за нормативи и стандарди за простор, опрема и стручен кадар и ресурси во јавните институции-Центри за социјални работи предвидено е административните кадри, исто како и стручниот кадар да имаат континуирана обука согласно потребите на организацијата и индивидуалните потреби на вработените. Раководниот кадар треба да има *задолжителна обука за менаџмент, финансии и буџетирање*, а останатиот кадар стручна обука согласно потребите на работното место (финансии и буџетирање, анализа и известување и сл.) и за унапредување на личните карактеристики (комуникациски вештини, ИТ, тимска работа и сл.). Понатаму, доколку се настојува да се постигне поголема ефикасност во функционирањето на Центри за социјални работи, потребно е пропорционално многу поголем удел на професионален кадар кој директно е вклучен во имплементација на активностите од областа на социјална заштита одколку другиот административно-технички кадар вклучително и потребата од обновување и воведување на соодветна опрема и возила. Исто така потребно е на одреден број на вработени од секој Центар за социјални работи да им се обезбеди *курсеви за изучување на англиски јазик и обуки за управување со проекти* заради големото значење за обезбедување на дополнителни ресурси за решавање на дел од горенаведените проблеми, но и за проширување на опсегот на активности или проекти од областа на социјална заштита. Потребно е и издвојување на профилот на *теренски социјален работник* чија работа ќе биде насочена кон унапредување на положбата на поединците и нивните семејства во рамките на урбаните и руралните средини.

Да се земат во предвид *добри практики* од Европската унија за децентрализација на системот за социјална заштита како на пример во Литванија каде од 2015 година развојот на системот за социјална заштита се врши преку процес на децентрализација односно сите општини обезбедиле пари за социјална помош и доделувањето е согласно заеднички еднакви услови (тие имаат изгубено дискреционо право да одлучат дали ќе го зголемат надоместокот/корист со исклучок во случаите кои не се предвидени во Законот за

социјална заштита). Исто така општините можат да ги користат општинските буџетски средства за обезбедување на дополнителна социјална поддршка особено за ранливите групи, каде што поддршката со закон не е регулирано или не е доволна.

. Согласно *Прирачникот за нормативи и стандарди за простор, опрема и стручен кадар и ресурси во јавните институции-Центри за социјални работи* предвидено е административните кадри, исто како и стручниот кадар да имаат континуирана обука согласно потребите на организацијата и индивидуалните потреби на вработените.

Центар за социјални работи на ниво на секоја општина во Република Северна Македонија и истото е потребно да разменува информации, следење на огласи за проекти од ИПА програмите заради можност за аплицирање со заеднички проекти со горенаведените институции, одржување на состаноци со претставници на Единиците за локална самоуправа и Центри за социјална работа за различни теми од областа на социјална заштита, изработка на заеднички документи како акциони планови за социјална инклузија на локално ниво, заеднички работилници и сл.

6. ФИНАНСИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА

Средствата за финансирање на социјалната заштита се обезбедуваат од:

- Буџетот на Република Северна Македонија: Средствата се обезбедуваат врз основа на годишната програма за остварување на социјалната заштита.
- Буџетот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, во согласност со одредбите на закон.
- Учество на корисникот и лицата кои се должни да го издржуваат врз основа на други прописи, преку наплаќање на услуги, подароци, легати и други извори согласно со закон. Наплаќањето на услугите од корисникот и лицата должни да го издржуваат се врши во зависност од видот на услугите кои се користат и материјалните можности на корисникот и неговото семејство. Видот и обемот на услугите кои се плаќаат од страна на корисниците и висината на учеството во трошоците на корисниците и лицата должни да го издржуваат ги утврдува министерот.

Средствата за работа на јавна установа за социјална заштита која ја основа општината, градот Скопје и општините во градот Скопје ги обезбедува општината, градот Скопје и општините во градот Скопје. Од сопствени средства и од други извори

општината, градот Скопје и општините во градот Скопје можат самостојно да финансираат и програма за социјална заштита на граѓаните од нивното подрачје над нивото што го обезбедува Републиката.

Установата за социјална заштита може да остварува средства и врз основа на вршење и на други дејности за унапредување на дејноста на установата. За користењето на средствата се известува Министерството. Средствата за финансирање на социјалната заштита се обезбедуваат и преку наплата за услуги во одделни постапки кои се водат во центар за социјална работа согласно закон, на посебна сметка на министерството.

6.1. Имплементација на одредбите за финансирање на социјалната заштита

Во законската рамка се предвидени повеќе извори за финансирање на социјалната заштита. Правата на парична помош, социјалните услуги и другите видови заштита предвидени со Закон за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр.104/2019) се финансираат доминантно од државниот буџет.

Државата не предвидува задолжително вклучување на општината во обезбедување права и услуги од социјална заштита, и врз таа основа општините самостојно одлучуваат дали ќе реализираат и финансираат социјално-заштитни активности на подрачјето на својата општина. Диспозицијата на нормата им дава слобода на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје да можат да утврдуваат други права и облици во областа на социјалната заштита, во согласност со материјалните можности, односно доколку се финансиски способни и имаат потреба да развиваат социјално-заштитна дејност. Од друга страна, државата не е вклучена, ниту обврзана да учествува во финансирањето на социјалната заштита на локално ниво. Со ова Република Северна Македонија има карактеристики на високо централизирана држава во која Министерство за труд и социјална политика, односно Владата управува со целокупниот државен буџет наменет за финансирање на социјалната заштита.

Наплатата на услугите се врши преку целосно или делумно учество на корисникот или негов родина во плаќањето за трошоците за користење на услугата. Корисниците на права на парична помош од социјалната заштита и заштитата на децата се ослободени од плаќање на услугите. Подетална регулација на плаќање на услугите е пропишано со правилници во однос на: услугите кои се наплатуваат, лицата обврзани да плаќаат за

услугата, основите за ослободување од плаќање за услугата, компонентите на трошоците за кои се плаќа, условите за плаќање партиципација за користење на услугата и висината на учеството во трошоците на корисниците и роднините.

Обемот на услугата која се плаќа се пресметува како вкупен износ за вкalkулираните потреби за еден месец и се определува во зависност од видот на корисникот како процентуален износ од основица за плаќање на услугата. Како основица за пресметка на вкупниот износ е утврдена просечната месечна нето плата по работник во Република Северна Македонија, остварена во претходната година. Не постои пресметка на трошоците по корисник по услуга, ниту утврдена цена на услуга. Единствено корисникот на услугата во установа за стари лица, односно роднините кои се должни да го издржуваат лицето ја плаќаат цената на услугата што е утврдена од страна на основачот на установата. Доколку за сместувањето на старото лице решава *Центар за социјална работа*, центарот задолжително, го утврдува износот за плаќање на секој од учесниците во вкупните трошоци за сместување, зависно од цената на услугата во соодветната установа за стари лица.

Плаќањето за услугите врз основа на обврските за издршка на децата и полнолетните лица неспособни за работа и материјално необезбедени, од страна на родителите, другите роднини во права линија, браќата и сестрите е отежнато во практиката на *Центар за социјална работа*. Тоа е особено изразено во ситуации на обврски за плаќање на услуги за браќа и сестри, кои одбиваат да плаќаат, се наоѓаат во странство, не даваат изјава за користење на личните податоци и сл. Како правна дилема се поставува прашањето дали во плаќањето да учествуваат брачните партнери на роднините, да бидат должни да плаќаат, со оглед на тоа што имотот стекнат во брак е заеднички имот и многу дилеми оставаат нерешени.

7. ИСКУСТВА ОД СПРОВЕДУВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА ВО ЛОКАЛНИТЕ САМОУПРАВИ НА РАЗВИЕНИТЕ ЗЕМЈИ

Уставот на *Холандија* ја определува како децентрализирана држава со што уште повеќе се потенцира улогата на локалната самоуправа. Централната власт во *Холандија* има свои деташирани органи на ниво на второстепената локалната самоуправа региони (покраини), но и на ниво на некои поголеми општини.

Данска е поделена на 5 региони и 98 општини. Министерството за деца и социјални прашања ги креира политиките на национално ниво. Министерството воспоставува и го финансира работењето на две советодавни тела: Совет за инвалидност и Совет за деца. На национално ниво е воспоставен и Национален одбор за жалби по социјални прашања кој носи административни одлуки и им налага на општинските совети да ги спроведуваат. За поддршка на надлежноста за координација на практиките, Одборот воспоставува Советодавен комитет. Националниот одбор за социјални услуги е, исто така, државна агенција воспоставена под Министерството за деца и социјални прашања. Националниот одбор за социјални услуги работи на промоција на нови развојни трендови и иницијативи во социјалните услуги и ги поддржува и советува локалните власти за обезбедување услуги до граѓаните (деца, млади, социјално маргинализирани групи и инвалиди). Одбор води сметка политичките иницијативи во областа на социјалната заштита и услуги да се имплементираат во практиката од страна на општините. Одборот се грижи за тоа најефективните методи и практики од областа на социјалната работа да бидат комуницирани и ова знаење да биде споделено со општините заради негова примена во практиката, преку советување и поддршка. Тој нуди и специјализирани консултантски услуги и проценки во комплицирани индивидуални случаи од практиката на општините, но и на граѓаните, а и надзор и супервизија на општините од аспект на реализација на социјалните услуги. Националниот одбор за социјални услуги во одредени случаи може да им наложи на општинските или регионалните совети да воспостават, да продолжат активност на некоја услуга или установа поврзана со специјализирани услуги за некои целни групи, да продолжат или обноват договор со постоечка приватна установа за истата цел или да групираат неколку помали услуги или установи кои опслужуваат иста целна група во една услуга/установа.

На регионално ниво се воспоставени пет регионални совети кои покрај надлежностите во други области (здравствена заштита, животна средина, образование, регионален развој и сл.), имаат значителна надлежност и во областа на социјалните услуги. Во договор со општинските совети во регионот, регионалните совети воспоставуваат:

- 1) установи за заштитено вработување за лица под пензиска возраст кои поради значително оштетување на физичките или менталните функции или посебни социјални проблеми, не можат да најдат и задржат работа на пазарот на трудот под нормални

услови; обезбедување услуги за социјални и други активности за лица со значително оштетување на физичките или менталните функции; привремено сместување за лица со значително оштетување на физичките или менталните функции кои имаат потреба од нега или значителна помош во дневното функционирање или на кои им треба поддршка за одреден период поради специјален третман и за лица со оштетени ментални функции или посебни социјални проблеми на кои им треба нега или третман, а кои не можат самите без поддршка да се грижат за себе поради наведените потешкотии; сместување во установа за долгорочен престој за лица на кои поради значително оштетување на физичките или менталните функции им треба значителна помош во дневното функционирање или нега и третман; привремено сместување во установи за жени жртви на насилство, закани од насилство или слични кризи во семејните или партнерските односи; привремено сместување во установи за лица со посебни проблеми кои немаат дом или не можат да останат во својот дом, на кои им треба сместување, поддршка за активација, грижа и соодветна помош;

2) установи за специјално дневно згрижување и клубови за деца и млади со значителни и трајни оштетувања на физичките или менталните функции;

3) резиденцијални установи за деца и млади со оштетувања на физичките и менталните функции;

4) безбедни резиденцијални установи;

5) установи за третман на лица зависници од дроги;

6) установи за долгорочно сместување на лица со значителни и трајни оштетувања на физичките и менталните функции (согласно Законот за социјално домување) и субвенционирано домување во рамките на корпорации за приватно домување.

На локално ниво, општинските совети се одговорни да ги обезбедат сите услуги и установи согласно Законот за социјални услуги, преку користење на сопствени услуги и установи или преку соработка со други општини, региони или приватни установи. Согласно Законот за правна заштита и администрација на социјални прашања, општинскиот совет е одговорен да го утврди начинот на планирање и реализација на социјалните услуги. Во секоја општина се воспоставуваат: Комитет за деца и млади (одговорен за носење одлуки за деца и млади), Совет за стари лица (советодавна улога на општинскиот совет во врска со политики поврзани со старите лица), Совет за

инвалидност (советодавна улога на општинскиот совет во врска со политиките за лицата со инвалидност). Посебно внимание во делот на социјалните услуги се посветува на вклученоста на корисниците. Согласно Законот за социјални услуги, општинскиот совет треба да обезбеди корисниците на услугите да имаат можност да влијаат врз планирањето и користењето на услугите и установите, за која цел подготвува писмени насоки за вклученост на корисници и воспоставува посебни советодавни тела. Општинскиот совет соработува со доброволни социјални организации и асоцијации и издвојува средства за доброволна социјална работа секоја година. За соработката со доброволните организации поднесува извештај до Министерството за деца и социјални прашања.

Во Данска, локалната самоуправа има силна финансиска моќ, со широка лепеза на сопствени извори на приходи. Приходите на локалната самоуправа може да се востануваат само со одлуките на централната власт. Но и покрај силната финансиска основа, чести се доделувањата на средставата од централната власт кои може да бидат со специфицирани намени и без утврдени намени.

Белгискиот устав ја дефинира Белгија како федерална држава која е составена од три различни заедници, Француска, Фламанска и Германска, како и од три региони, Валонски, Фламански и Бриселски. Во уставот локалната самоуправа е третирана како една од темелните вредности. Локалната самоуправа во Белгија е двостепена и има 9 второстепени единици на локална самоуправа - провинции и 589 првостепени единици, односно општини. И првостепената и второстепената локална самоуправа имаат свои непосредно избрани органи совети, кои пак, избираат свои извршни органи. Градоначалникот на општината, покрај надлежностите од локалната самоуправа, е одговорен и за спороведување на актите на федерацијата и федералните единици. Ова значи дека во Белгија, како и во некои други земји, како на пример во Франција и Шпанија, некои органи на локалната самоуправа имаат двојна улога. Тие се воедно органи на локалната самоуправа, но и на државната власт. Односот на локалната самоуправа и централните органи е проткаен со силен надзор над работењето на локалната самоуправа, при извршувањето на делегираните надлежности, но и при извршувањето на изворните надлежности.

И во Норвешка, слично како во претходно наведените држави, постои двостепен систем на локалната самоуправа. Во Норвешка постојат 435 општини и 18 округа.

Округот не е самостоен облик на локална самоуправа, туку деконцентриран облик на централната власт, на ниво на второстепената локална самоуправа и нема сопствени непосредно избрани органи. И покрај тоа што општините имаат сопствени извори на приходи, 40% од нивните приходи се државни грантови. Притоа, како и во другите земји има два вида на државни грантови. Едните се општи, без претходно утврдена намена, а вторите се наменски за конкретни проекти, за кои најчесто покрај државата и самата општина обезбедува дел од средствата. Во поглед на трошењето на изворните приходи на општините, гувернерот нема право да врши надзор. Но за трошењето на доделените државни средства, гувернерот задолжително врши надзор, при што на општините може да им издава инструкции за трошење на овие средства. Против актите на гувернерот, општината може да поднесе жалба до Министерството за локална самоуправа. Може да се заклучи дека во општините во Норвешка и покрај активната улога на гувернерот, како подрачен орган на централната власт, имаат самостојна положба во однос на централните органи и не се подложни на силен надзор од централната власт.

Сојузна Република Германија е федерално уредена држава во чиј состав влегуваат шеснаесет покраини кои како федерални држави имаат сопствено законодавство. Во рамките на ова, секоја покраина има сопствени закони кои ја регулираат локалната самоуправа. Бидејќи покраините се држави во составот на федералната држава, кога се зборува за односите помеѓу локалната самоуправа и централните органи, се мисли, пред сè на односите на локалната самоуправа со покраините, но се разбира општините и окрузите имаат односи и со федералните органи. Покрај сопствените изворни приходи локалната самоуправа добива финансиски средства од покраината и од федерацијата. Може да се заклучи дека локалната самоуправа во Германија има долга традиција, уште од времето на познатите старогермански локални слободи.

Во Германија, постојат услуги што локалните самоуправи треба да ги обезбедуваат според федералниот закон и дополнителни услуги за кои давателите на услуги можат да добијат директно финансирање од соодветни фондови создадени на регионално или федерално ниво. За услугите што се бараат со закон, локалните власти добиваат дел од приходите од национален данок, а доколку се соочат со посебни социјални оптоварувања, дел од средствата може последователно да бидат надоместени преку систем на субвенции (Fultz и Tracy, 2004, стр. 70).

Во Велика Британија, системот се разликува во Англија, Велс, Шкотска и Северна Ирска во рамките на политиката, стандардите и обврските утврдени со централното ниво (Fultz и Tracy, 2004, стр. 75). Во Англија, локалните власти се одговорни за обезбедување и финансирање на услуги за социјална заштита, обезбедени од широк спектар на приватни, невладини и владини институции. Услугите се финансираат од сопствените приходи на локалните самоуправи, грантовите на централната власт и директното плаќање на услугите од страна на корисниците. Грантовите на централната влада учествуваат со 75% од вкупното финансирање, а повеќе средства се наменети за локалните заедници кои имаат поголеми потреби. Средствата се дистрибуираат според посебна формула која ги зема предвид разликите во потребите, нормативните трошоци за испорака на услугата и во фискалниот капацитет на одделните локални заедници (Fultz и Tracy, 2004, стр. 79).

Во Франција за време на Револуцијата 1789 година постоел развиен систем на локална самоуправа. Но денес Франција, има еден од најцентрализираните системи, во кој е видна силната доминација на централната власт во однос на локалната самоуправа.

Во Франција има 327 департмани и 21 регион, плус Корзика која има посебен статус. Општината како основна единица на локалната самоуправа има двојно својство. Таа е истовремено и автономна единица на локална самоуправа и единица на државна управа. Општината има два органа, односно совет, кој извршува сопствени изворни надлежности, но и од државата делегирани надлежности и претседател на општината (мер). Најголем дел од делегираните надлежности се пренесуваат на мерот. Затоа, слично како и во Белгија, локалната самоуправа, е одговорна пред советот, но и орган на државната управа одговорен пред државата. И второстепените и третостепените единици на локалната самоуправа, се истовремено автономни единици на локалната самоуправа и единици на централната власт, кои извршуваат државни функции. На овие две нивоа, покрај непосредно избраните органи постојат и префекти кои како органи на централната власт се именуваат од Владата.

Во Франција, националното ниво е одговорно за создавање Закони за социјална заштита и владите на регионално и регионално ниво за координација и контрола (законски и буџетски правила).

Изворите за финансирање се разликуваат во зависност од видот на услугата и честопати се повеќекратни за различни типови услуги (Fultz и Tracy, 2004, стр. 64

Уставот на Република Словачка локалната самоуправа ја третира доста опсежно. Така уставот зборува за автономијата, финансирањето како и за органите на локалната самоуправа. Исто така, во уставот се утврдува делегирање на надлежности од страна на централната власт на локалната самоуправа и надзор на централната власт спрема локалната самоуправа. Во Словачка постојат 2875 општини, 130 града, 79 дистрикти и 8 региони, што значи дека таму егзистира тростепена локална самоуправа. Но дистриктите и регионите не претставуваат единици на локалната самоуправа во вистинска смисла. Тие се всушност деконцентриран облик на централната власт.

Во Унгарија, детските додатоци се регулираат и на централно ниво, платени од централниот буџет и, со севкупна проценка, значително придонесуваат за намалување на сиромаштијата (Tausz ed., 2002, стр. 110). Социјалната помош, која се состои од многу различни видови на придобивки насочени кон стари лица, деца и невработени, делумно се финансира од централниот и делумно од локалниот буџет. Во областа на регулирање на социјалната помош и одлучувањето за корисниците на бенефиции, локалните власти имаат одлучувачка улога, што ја насочува речиси секоја општина да има своја шема за социјална помош. Ова резултираше со 2500 прописи на локално ниво дефинирајќи различни критериуми за подобност и висина на бенефиции. (Andrews и Ringold, 1999, стр. 27). Во вакви околности, социјалната помош во голема мерка зависи од односите во однос на моќта меѓу одделните групи во локалната заедница, од расположливите финансиски ресурси на општинско ниво и од можноста на локалната администрација и професионалци да ја регулираат релевантната правна материја на локално ниво. Сепак, капацитетите во смисла на знаење и способност честопати се незадоволителни (Tausz, 2002, стр. 125). Од овие причини, децентрализацијата во оваа област резултираше во екстремно ниски такси кои не се доволни за задоволување на основните потреби.

Социјалната заштита во Естонија се реализира на централно и локално ниво. Државната социјална заштита ја спроведува министерот надлежен за областа и гувернерите на окрузите. Социјалната заштита на локално ниво ја спроведува руралната општинска или градска власт преку обезбедување социјални услуги, социјални бенефиции, итна социјална помош и друга помош за лица кои живеат во општината. Руралните општини или градските власти може да обезбедуваат и други социјални услуги. Локалната самоуправа го изработува планот за развој на локалната социјална заштита како интегрален дел на развојниот план на руралната општина или на градот и доставува извештаи до гувернерите на окрузите.

Специфичните надлежности на општините во Чешка се базираат на нивната големина одговорна и за т.н. „пренесени овластувања“. Најмалите општини немаат пренесени надлежности или им се пренесени само основни одговорности кои ги извршуваат во рамките на нивната територијална администрација. Вториот тип на општини со општински канцеларии, извршуваат дел од пренесените овластувања во околните области. Конечно, општините од третиот тип имаат таканаречена „проширена надлежност“, што значи дека тие се одговорни за поширок опфат на пренесени одговорности извршувајќи ги во многу поголема околина. Се проценува дека повеќе од 90% од сите општини припаѓаат на првиот тип, околу 5% во вториот додека само 3% ја сочинуваат третата категорија (Illner, 2012; Jüptner, 2012; Radzik-Maruszak, 2016). Сепак, како што укажуваат Јуптнер и Крунторádová релативно широките овластувања на чешките општини остануваат во видлив контраст со нивната ограничена финансиска автономија поради што особено во најмалите општини, градоначалниците реагираат со спојувањето на мандатите и формирањето на интересни асоцијации (Jüptner, Kruntorádová, 2015).

Република Чешка покажува типични карактеристики на континенталниот или уште посспецифично, централноевропскиот бизмарков корпоративен тип на социјална држава. Тоа произлегува од неговата модерна историја и е ревитализирано по повеќе од четири децении на етатистички бирократски колективизам (Deacon 1997; Potůček, 2009). Системот на социјална сигурност на Република Чешка се базира на три основни столба: традиционално осигурување (социјално и здравствено осигурување), социјална помош и услуги и т.н. „државна социјална субвенција“ (главно семејни бенефиции).

Комплексен систем на социјална сигурност. Новиот бран на значителни промени во системот на социјална сигурност започна во 2000 година. Главен носител на промените беше огромната реформа на територијалната администрација на Чешка. Подрачните канцеларии кои управуваа со голем дел од државната администрација вклучувајќи ја и социјалната заштита, завршија со своите активности. Нивните надлежности претежно беа преземени од општинските канцеларии во општините со проширен обем (има повеќе од 200). Регионите почнаа да влијаат на состојбата на невладините непрофитни организации преку нивната грантовна политика.

Целта на новите легислативни иницијативи беше подобрувањето на состојбата на луѓето во материјална потреба и гарантирањето на социјална сигурност. Донесувањето

на овој акт предизвика силни промени во финансирањето на социјалните услуги бидејќи формулираше ново парично давање надоместок за грижа. Овој акт, исто така, ги формулираше критериумите за квалитетот на социјалните услуги и квалификациите или други барања за професионалните социјални работници и другите даватели на социјална грижа.

Реформски иницијативи во системот на социјална сигурност. Од 2007 година започнуваат реформски иницијативи за промени во системот на социјална заштита како најрадикален пресврт од загубата на динамиката на посткомунистичкиот развој. Република Чешка мораше да одговори на последиците од светската економска криза и да ги бара потребните заштитни мерки во социјалната сфера. За таа цел, чешката Влада преку Министерството за социјални работи формулираше план за таканаречени социјални реформи кои започнаа да се реализираат во 2012 година. Законодавците сакаа да го направат социјалниот систем поедноставен, поевтин и поудобен за корисниците. Преку реформските активности тие, исто така, сакаа да ја прошират контролата над системот.

Централизација на системот за исплата на социјалните давања кои не се засноваат на социјално осигурување на едно место. Надлежен орган во оваа област е Чешката канцеларија за труд која по оваа реформа покрај надоместоците за невработеност, ги администрира сите бенефиции кои не се засноваат на системот на социјално осигурување: бенефициите за државна социјална поддршка, бенефициите за лицата со материјални потреби, бенефициите за згрижување, бенефициите за лицата со попреченост и бенефициите за нега. Со тоа, се обезбеди интегрирање на администрирањето на надоместоците за вработување и социјалните бенефиции.

Локалната самоуправа во Словенија е загарантирана со устав. Уставот на Република Словенија во поглед на надзорот на централната власт над работењето на локалната самоуправа, по примерот на европското демократско искуство, предвидува државните органи да вршат надзор над законитоста на актите, но не и на целисходноста на истите. Сосема е друга состојба кога се работи за делегираните надлежности, при што државните органи ја контролираат и целисходноста и стручноста на работењето на локалната самоуправа. Во уставот се наведува дека контролата на државата над работа на локалната самоуправа се врши согласно со Законот за локална самоуправа и Законот за државната управа. Означената контрола односно надзор, се врши од Владата,

ресорните министерства, како и од нивните подрачни единици. Централните органи можат да сугерираат и поинакви решенија од оние кои ги донесуваат органите на локалната самоуправа, доколку сметаат дека тие не се во согласност со законот и уставот.

Во Словенија карактеристично е усогласувањето на буџетите на општините со државниот буџет, при што мошне активна улога има Министерството за финансии и подрачните единици на ова министерство. Подрачните единици на министерствата, можат да се основаат за подрачје на една или повеќе општини. Во поглед на односите на локалната самоуправа со централните органи, како и воопшто на изградба на системот на локалната самоуправа, како потсистем на севкупниот политички систем, Словенија припаѓа во земјите од Источна и Средна Европа, кои меѓу првите ги извршија реформите во оваа област, по примерот на земјите со развиена парламентарна демократија и развиен систем на локална самоуправа. Таа мошне брзо, успешно и безболно ги изврши реформите во сферата на локалната самоуправа, користејќи ги искуствата од означените земји, но кои ги прилагоди на своите спецификуми. Односите на локалната самоуправа и централната власт, освен со надзор се карактеризаат и со соработка. Со таквиот пристап, како и со севкупните политички и економски реформи Словенија зачекори со крупни чекори кон евроатлантските асоцијации.

Развојот на Хрватската, социјална држава е под влијание на различни фактори, ја отежнува класификацијата во однос на режимот на социјална заштита. Со Бизмаркови корени во социјалното осигурување, со традиција на патерналистичка држава од комунистичкиот период вткаена со егалитаристички синдром и силни синдикати на вработените во јавниот сектор и во државните претпријатија, либералните реформи направени под притисок на Светската банка и клиентелистичката политика кон жртвите на војната и воените ветерани, Хрватска се карактеризира со хибриден тип на социјална држава (Baturina et al., 2013).3.2.1. Развојот на системот на социјална сигурност во Хрватска, во последните три декади, може да се подели на неколку фази (Bošnjak, et al, 2002; Žganec, 2016).

Неодамнешни реформски иницијативи во системот на социјална сигурност Владата на Република Хрватска најави амбициозна реформска агенда за решавањето на клучните слабости на системот за социјална заштита. Преку проектот за модернизација на системот за социјална заштита кој започна на крајот од 2015 година, се иницираа активности за реализација на владината намера за промени во социјалната заштита.

Целта на предложените реформи за кои е предвидено да се реализираат до 2019 година, е постигнување на финансиска и процедурална рационалност и ефикасност на системот на социјална помош преку:

- намалување на фрагментацијата во администрирањето на паричните давања на социјална помош преку формирање на единствен центар за парични давања - едношалтерски систем;
- усогласување на постапките за проценка на инвалидност;
- намалување на грешките и измамите во програмите за социјална помош;
- унапредување на агендата за деинституционализација;
- насочување на мерките за активација кон лицата изложени на ризик од долгорочна невработеност.

Целта е унифицирање на постапките за проценка на попреченоста водени од различни постоечки тела во Хрватска врз основа на единствена методологија за остварувањето на правата во различни системи: социјална заштита, пензиско осигурување, професионална рехабилитација и вработување на лицата со попреченост, заштита на воените и цивилни жртви на војување, правата на детето во образовниот систем, како и заради остварувањето на правата во други области. По воспоставувањето на единственото тело за експертиза, административните чекори на постапката за проценка на попреченоста значително се намалени. Претходно корисникот мораше да биде предмет на повторена проценка за Закон о јединственом тјелу вештачења (Narodne novine, broj 85/14 i 95/15) остварувањето на правата во различни системи при што покрај дополнителните трошоци, се наметнуваше и непотребна обврска за корисникот.

Во Босна и Херцеговина, децентрализацијата на паричните бенефиции целосно ја уништи минималната мрежа за социјална сигурност. Надоместоците се плаќаат во целост само во Сараевскиот кантон и во Општина Бања Лука. Останати кантоните во Федерацијата дури не ги донеле соодветните правни документи, а различните видови на помош често се плаќаат само со дискреционо право. Во Република Српска ситуацијата е поповолна затоа што детските додатоци се плаќаат од централно ниво, така што најсиромашните семејства со деца се делумно заштитени. Среднорочната стратегија за развој на БиХ проценува дека оваа состојба е неодржлива и предвидува реформи во сите области на социјалната политика, особено усвојување на закони за социјална заштита

што се утврда обемот на основните права. Овие права ќе бидат финансирани од буџетот на ниво на ентитет, а на подолг рок се предвидува да се утврдат минимум права на ниво на Босна и Херцеговина (Босна и Херцеговина, 2004, стр. 169).

Анализирајќи ја улогата на социјална помош во намалувањето на сиромаштијата во Полска, Унгарија, Русија и Естонија во делот поврзан со децентрализацијата, Милановиќ посочува дека децентрализираните системи можат да предизвикаат регионални разлики во достапноста на помошта, кои ја нарушуваат хоризонталната еднаквост и тешко се оправдуваат. Децентрализираните системи како во Унгарија и Русија, ги исклучуваат граѓаните што живеат во „погрешни“ региони. Затоа, препораката за политика е во прилог на релативно централизиран систем во кој пристапот на граѓаните до социјална помош не зависи од локацијата во која живеат (Милановиќ Б., 2000, стр. 156).

Искуствата на другите земји во транзиција од Централна и Источна Европа и Централна Азија исто така сугерираат дека во областа на компензацијата, најдобри резултати се постигнуваат со националното финансирање и следење со комбинираат со локалната администрација (Фох, 2003, стр.20). Ова е особено значајно за посиромашните земји со пониско ниво на приход. Како резултат на овие откритија, некои земји во последниве години започнаа да ги реформираат своите системи и да ги прецентрализираат.

Во сегментот на услугите за социјална заштита, процесот на децентрализација е првенствено присутен во форма на вклучување на разни чинители во доменот на обезбедување услуги. Денес, и во развиените и во транзициските земји, социјални услугите се обезбедуваат не само од државните институции, туку и од приватни, бројни невладини, добротворни и хуманитарни организации. Трендот во развиените земји е дека државата се повеќе се повлекува од доменот на директно испорачување на услугите. Изворите за финансирање се исто така диверзифицирани и не се ограничени на плаќање за услуги и/или владино финансирање.

Финансирањето треба да вклучува не само материјални ресурси, туку и работа на волонтери, особено во одделни земји. Во вакви услови, се зголемува просторот за децентрализација, што подразбира поголеми можности граѓаните да учествуваат и да влијаат врз донесувањето одлуки во овој сегмент на социјална заштита. Ова влијание се реализира со тоа што повеќе понудувачи избираат од конкурентни понуди, со што се

активираат сите позитивни ефекти на пазарната економија. Покрај тоа, граѓаните преку нивните различни партиципативни процеси влијаат врз одлуките на државните институции одговорни за давање услуги. Исто така, просторот за децентрализација и во однос на пренесување на надлежноста на локално ниво е поголем во сегментот на услуги за социјална заштита. Тенденцијата да се оддели улогата на купувачот - финансиер на услугата од улогата на давателот на услуги - одговара на децентрализирана структура на владата, под услов локалните власти да имаат доволно финансиски ресурси, или од сопствените приходи или од трансферите (Fultz и Tracy, 2003, стр. 11). Овој модел, кој станува доминантен во сферата на давањето услуги, не е суштински применлив во централизирани услови.

Децентрализацијата на некој начин е наметната и од фактот дека потребите на локалните услуги можат да бидат многу специфични заради демографските, економските и другите разлики и специфичности на социјалните проблеми во одредени заедници. Исто така, социјалните услугите се насочени кон многу различни групи на корисници со различни потреби, како што се деца, стари лица, бездомници, лица со посебни потреби, семејства во ризик, маргинализирани, имигранти. Одговорите на овие потреби не само што се разликуваат едни од други во однос на широк спектар на потенцијални социјални услуги, туку исто така бараат заеднички одговор и соработка од образовни, социјални, здравствени и други институции, токму на ниво на локалната заедница. Сепак, до кој степен, во овој сегмент можеме да зборуваме за деволуција, како највисоко ниво на децентрализација, што подразбира дека локалното ниво донесува одлуки и ги финансира услугите за социјална заштита од сопствените приходи?

Искуството на развиените земји е многу различно во овој поглед. При анализирање на овие искуства за напуштање на централизирани системи од страна на државите, клучно е да се земе предвид колку вистинската локална самоуправа е „независна“, доколку политиките и законите се поставени на централно ниво, доколку се присутни грантови од централно ниво, особено т.н. грантови. условени грантови што се исплаќаат доколку се постигнат одредени резултати или се исполнети стандардите. Колку се независни локалните власти во формулирањето и финансирањето на услугите за социјална заштита, доколку националните стандарди се формулираат на централно ниво, организираат инспекциски и контролни услуги, се произведуваат водичи за добри практики.

Во повеќето земји во транзиција во Централна и Источна Европа и Централна Азија, институционалната грижа продолжува да преовладува кај услугите за социјална заштита, иако алтернативните форми на грижа на локално ниво сè повеќе се развиваат. И покрај децентрализацијата, учеството на невладиниот и приватниот сектор во испорака на услуги е мал. Финансирањето за институции за деца и лица со посебни потреби генерално се одржува на централно ниво, додека повеќето алтернативни форми на заштита, а во некои земји, институции за стари лица, се финансираат од локалните самоуправи (Fultz и Tracy, 2003, стр. 19-23). Искуството покажа дека, заради недостаток на средства на локално ниво, тие услуги финансирани од централниот буџет се шират. Затоа, за да се поттикне развојот на згрижување, некои земји во транзиција имаат задржано финансирање за оваа услуга од централниот буџет.

Во многу земји во транзиција, моделите на децентрализација на услугите, вклучително и трансфер на институции за локално сместување на корисници, се покажаа како неуспешни. Наместо да развиваат алтернативни форми на социјална заштита, локалните власти се обидоа да ги задржат институциите за да ги сместат корисниците во целосна функција, најчесто да го задржат вработувањето на непроменето ниво (Fultz и Tracy, 2003, стр.25). Недоволниот развој на другите услуги за социјална заштита честопати се оправдува со недостаток на финансиски средства.

Во земјите каде што се случи децентрализацијата, се појавија посебни проблеми во локалните заедници кои се соочуваат со сериозни економски кризи, како во случај на затворање на големи претпријатија. Исто така, многу мали локални самоуправи, како по правило, немаат доволно средства за финансирање на услуги за социјална заштита и не можат да функционираат без централна интервенција.

Искуството од децентрализација во оваа област не секогаш се оценува негативно во сите земји во транзиција. Според некои аналитичари, во Унгарија, на пример, децентрализацијата во услужниот сегмент има подобри резултати отколку во секторот за надоместоци. „Во секторот на услуги, децентрализацијата, сепак, донесе реални резултати: флексибилност, нови видови услуги и институции кои се почувствителни на потребите на корисниците“ (Tausz, 2002, стр. 128). На крајот на 90-тите, над 5000 невладини организации во Унгарија обезбедија разни видови услуги за социјална заштита (Andrews и Ringold, 1999, стр. 29).

Исто така може да се земат во предвид добри практики од Европската унија за децентрализација на системот за социјална заштита како на пример во Литванија каде од 2015 година развојот на системот за социјална заштита се врши преку процес на децентрализација односно сите општини обезбедиле пари за социјална помош и доделувањето е согласнозаеднички еднакви услови (тие имаат изгубено дискреционо право да одлучат дали ќе го зголемат надоместокот/корист со исклучок во случаите кои не се предвидени во Законот за социјална заштита). Исто така општините можат да ги користат општинските буџетски средства за обезбедување на дополнителна социјална поддршка особено за ранливите групи, каде што поддршката со закон не е регулирано или не е доволна.

Паралелно со маркетингизацијата, се забележува и тренд на децентрализација на социјалните услуги кон регионалната и/или локалната власт кои се јавуваат во улога на директни даватели на услуги или купувачи на услугите во заедницата од даватели припадници на другите сектори. Многу европски земји воведоа закони со кои се даваат поголеми одговорности за организација на социјалните услуги на локалните власти.

Децентрализацијата во социјалниот сектор, односно деволуцијата на компетенции и ресурси на локално ниво, е највидлив пример за крупните реформи во социјалната заштита кои се јавуваат во европските земји последните години, што доведе до значителна промена во однос на тоа како јавните политики се планираат и имплементираат.

Табеларен приказ бр. 1: Реформи во областа на социјалната заштита 2014-2015

ОБЛАСТ НА ПРОМЕНИ ВО ПОЛИТИКИТЕ		ЗЕМЈИ-ЧЛЕНКИ НА ЕУ
Намалување на сиромаштијата и поддршка за вклучување на пазар на труд	Социјална парична помош и шеми за поддршка преку гарантирање на минимум приходи	Белгија, Кипар, Чешка, Естонија, Финска, Франција, Хрватска, Литванија, Латвија, Луксембург, Малта, Романија, Шведска, Словенија
	Поддршка за вклучување на пазарот на труд и активни политики	Белгија, Бугарија, Германија, Данска, Шпанија, Ирска, Литванија, Латвија, Малта, Холандија, Полска, Португалија, Словенија, Романија
	Мерки насочени кон групи во повисок ризик од сиромаштија	Австрија, Белгија, Естонија, Финска, Хрватска, Ирска, Литванија, Холандија, Романија, Словенија

Детска заштита	Превенција од детска сиромаштија	Белгија, Бугарија, Чешка, Шпанија, Луксембург, Малта, Полска, Португалија, Романија, Словенија
	Поддршка за вработување на лица од домаќинства со деца	Унгарија, Ирска, Малта, Португалија, Англија
	Пристап до мерки за грижа и нега на децата	Австрија, Белгија, Бугарија, Чешка, Германија, Естонија, Финска, Франција, Хрватска, Ирска, Малта, Полска, Романија, Англија

Извор: Social Protection Committee, 2015

Поради ограничените финансиски ресурси, во некои држави се врши интегрирано давање на социјалните услуги во пакет со услугите од другите сектори (образование, здравство, вработување) преку воспоставување на т.н. систем на еден влез (one-stop-shop) заради обезбедување поголема економичност во работата и олеснување на пристапот до сите потребни услуги одеднаш за корисникот (European Social Network, 2016).

Пошироките анализи покажуваат дека иницијативите за социјални реформи се дел од владините агенди на скоро сите европски земји. Воведувањето поддршка за домаќинствата преку гарантирањето на минимум приходи, активација на корисниците на социјална парична помош, како и развивање на интегрирани услуги во локалната заедница и местото на живеење се главните предизвици на современите системи на социјална заштита. Земјите се во потрага по подобрени институционални аранжмани со цел максимизација на ефектите од политиките насочени кон социјална инклузија и намалување на социјалните тензии во општествата. Иако дел од административните реформи се спроведуваат со иста цел, водат кон различни институционални решенија како резултат на општествениот контекст во кој се реализираат. Во основа, европските земји кои воведуваат институционални промени може да се поделат во две групи: развиените западноевропски држави со стабилни системи на социјална сигурност кои мораа да одговорат на новопојавените предизвици и промени на пазарот на трудот и земјите од бившиот комунистички блок кои спроведоа целосна трансформација на системот на социјална сигурност како резултат на промената на општествено-политичкото уредување и потребата за справување со социоекономските проблеми кои го следеа овој процес.

Нормативно уредување. Анализа на европските земји ни покажува дека имаат различен нормативен пристап во регулирањето на системите на социјалната заштита. Некои од земјите нив имаат системски закони во кои се регулираат сите поважни прашања за социјалната заштита (состав, организација, финансирање) а дел од нив, правните регулативи ги разделиле во повеќе законски акти. Земјите со системска регулација на социјалната заштита, најчесто имаат нормативно одвојување на одредени сегменти во посебни закони (пр. сместувањето во згрижувачко семејство). Додека земјите кои го прифатиле пристапот на фрагментирано регулирање, најчесто имаат еден закон во кој ги регулираат социјалните услуги (со посебна регулација на одредени услуги) и еден или повеќе закони со кој ги регулираат социјалните бенефиции. Самата анализата покажува дека пристапот на правно нормирање не влијае врз структурата на системот на социјална заштита. Немање на интегрален правен документ и остварување на регулацијата преку поголем број правни акти, не води секогаш кон усложнување.

Организација на социјалната заштита. Самиот начинот на организација на социјалната заштита е условен од повеќе фактори: политичкиот систем, карактерот на државата, степенот на централизација, административно-територијалната организација, традицијата и сл. Сите европски земји го усвоиле принципот на т.н. мала држава, според која министерствата (централната власт) кои ги вршат работите од областа на социјалната заштита, имаат регулаторна и надзорна функција.

Реформски иницијативи во земјите-членки на Европската Унија и покрај разликите во нормирањето и организацијата на системите на социјална заштита, се забележуваат редени трендови во реформските активности кои земјите ги преземаат и во целите кои ги поставуваат.

ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ

ВОВЕД

Поимот децентрализација значи процес на пренесување на индивидуалните функции од национално ниво на пониските нивоа на државната организација, но и на други, недржавни институции и актери. Во зависност од тоа кои функции се делегирани, може да се разликуваат: административна децентрализација, што понекогаш се нарекува децентрализација во литературата, што првенствено значи пренесување на административни функции на пониски нивоа на влада, додека сите одлуки и буџетски ресурси остануваат централизирани; фискална децентрализација, кога ќе останат пониски нивоа да донесат финансиски одлуки и влијание врз буџетот и политичка децентрализација/деволуција, што значи трансфер на средства и политички авторитет на пониски нивоа на влада, кои во најголем дел се независни (WorldBank, 1997, стр.120). Според Шах и Томпсон, административната децентрализација овозможува независен избор на локалните службеници кои се одговорни исклучиво на локалните власти; фискалната децентрализација обезбедува дека локалните избрани функционери се пред сè одговорни за својата изборна единица, како за буџетско трошење, така и за прибирање приходи, додека политичката децентрализација подразбира директен избор на локалните политичари и нивна одговорност пред граѓаните (Шах и Томпсон, 2004, стр. 2)

Во зависност од степенот на независност на локалното донесување одлуки, може да се разликуваат три вида децентрализација (Bird and Vaillancourt, 1998, стр.3). Делегација, која вклучува пренесување на само одредени извршни функции на локално ниво на власт (општина, град, регион), децентрализација, што подразбира дисперзија на одговорностите на централните власти и пренесување на одговорностите на секторските организации на локално ниво (центри за социјална работа, локални служби за вработување, регионално и највисоко ниво на децентрализација, кога одлуките за политиките се донесуваат на локално ниво во соодветната област. Затоа може да се делегираат некои функции од доменот на администрација, планирање, обезбедување услуги и донесување одлуки од највисоко државно ниво - до регионалните или општинските самоуправи, но и до секторските организации на локално ниво (центри за социјална работа, локални служби за вработување, регионални здравствени или пензиски фондови, итн.). Сепак, државата не мора и не треба да биде единствениот

организатор, финансиер и „производител“ на услуги, па дури и единствениот актер во сферата на влијанието врз донесувањето одлуки. Во поширока смисла, децентрализацијата вклучува и други актери, особено невладини организации и приватни компании, но и самите граѓани, како од страната на снабдувањето така и од страната на побарувачката. Вклучувањето од страната на снабдување подразбира дека, како дополнение на владините организации, невладините организации и приватните фирми обезбедуваат едукативни или здравствени услуги. Акцијата од страна на побарувачката имплицира дека преку механизмите за побарувачка, избор на услуга, плаќање на трошоците, учество на граѓаните во процесот на одлучување, сите актери, а не само државата, влијаат на квалитетот и видот на снабдување на локално ниво. Затоа, децентрализацијата може да се случи преку доделување поголеми овластувања на локалните власти, зајакнување на функциите на секторските организации или преку зголемување на влијанието и важноста на одредени социјални групи на локално ниво (во контекст на таканаречениот концепт за развој управувано од заедницата) (Светска банка, 2004 година). Овие три пристапа не се конкурентни, меѓусебно ексклузивни и можат да се одвиваат истовремено во рамките на еден концепт за локален развој. Во основа, тие се засноваат на заеднички принципи и цели, што ги прават услугите подостапни, подобро насочување кон ранливите групи и зајакнување на локалниот капацитет. Во зависност од тоа како се започнува самиот процес и како се одвива во литературата, честопати се разликуваат два концепта на децентрализација: од горе-долу и оддолу-долу. Во развиените земји, децентрализацијата се појави како дел од процесот на природен развој, како резултат на притисокот на локалните власти за пренесување на надлежностите на пониско ниво (процес оддолу-нагоре) на пониски нивоа на власт. Спротивно на тоа, во повеќето земји во транзиција, како и во земјите во развој, процесот на децентрализација е целосно формулиран на ниво од горе-надолу, со честопати несоодветни резултати. (Шах и Томпсон, 2004, стр. 21).

При утврдување на тоа што треба да се додели на кое ниво на власт (регионална, меѓуопштинска, општинска) и што треба да остане на централно, децентрализацијата на наднационално ниво (ЕУ), повеќето земји бараат да го поддржат принципот на супсидијарност како што е формулирано во Договорот од Маастрихт. Сепак, не е лесно да се примени и почитува овој принцип во пракса.

1. ФОРМУЛИРАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЧКИ ПРОБЛЕМ

Со оглед на фактот што локалната самоуправа согласно законските надлежности, може и има обврска да обезбеди социјална заштита на лицата во ризик, сепак локалната самоуправа не е активно вклучена како носител на социјалната заштита, т.е. во развој на мрежата на дневни центри за згрижување на лицата во ризик.

Истражувачки прашања кои можат да се постават во рамки на истражување се:

1. Дали отворањето вон институционални форми на заштита и социјални услуги за лица во ризик зависи само од владината годишна програма за социјална заштита и планирањето на мрежата на јавни и приватни установи за социјална заштита на централно ниво?
2. Дали политиката за грижа и заштита на лицата во ризик што ја креира локалната власт влијае врз создавање на услови за обезбедување вонинституционални форми на социјална заштита на локално ниво за лицата во ризик?
3. Дали врз основањето на вонинституционални форми на заштита и социјални услуги за лица во ризик од страна на локалните власти (општините) влијае процесот на децентрализација, трансферот на основачки и управувачки права над институции од централно на локално ниво, вклучувајќи ја и фискалната децентрализација?
4. Колку граѓанскиот сектор (здруженијата на граѓани кои се регистрирани во регистарот МТСП на здруженија на граѓани од областа на социјална заштита) може да придонесе во отворање на **вонинституционалните форми и социјални услуги** за лица во ризик како приватни установи основани од граѓански здруженија.

Основно истражувачки прашање: Иако има повеќе истражувачки прашања преку ова истражување *ќе се направи обид да се даде одговор за можностите и предизвикот на локалната самоуправа во основање на нови, преземање и развој на постоечки вонинституционални форми и социјални услуги на социјална заштита на лицата во ризик.*

2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Од научна гледна точка ова истражување е потребно затоа што досега не е направена доволна оценка на капацитетите, можностите и предизвикот на локалната самоуправа во основање, преземање и развој на вонинституционални форми за заштита на лица во ризик. Со ова истражување ќе се направи обид да се добијат сознанија кои ќе допринесат во подобрување на капацитетите на општините во обезбедување на вонинституционална социјална заштита и социјални услуги на лицата во ризик.

Од општествен аспект активното вклучување на општините во планирање и основање на вонинституционални форма на социјална заштита на лицата во ризик ќе допринесе со развој на мрежата на вонинституционална заштита и интегрирање на лицата во ризик во заедницата (местото на живеење) и намалување на ризикот од социјална исклученост на лицата во ризик.

Задачи на истражувањето:

Истражувањето е фокусирано на вонинституционалната заштита на лицата во ризик и има за задача да утврди:

- можностите и капацитетите на локалната самоуправа за преземање на основачките права и обврски за вонинституционални форми на заштита и социјални услуги за лица во ризик од национално на локално ниво, како и можностите за основање нови и развој на постоечките форми на вонинституционална заштита на лица во ризик.
- да се идентификуваат стратешките цели на централната и локалната власт за развој на вонинституционалната социјална заштита и социјални услуги за лица во ризик.

3. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Основен предмет на ова истражување, што всушност е теоретско определување на предметот на истражување, е да утврдат **што влијае врз основање на нови, преземање и развој на постоечките вонинституционални форми на социјална заштита од страна на општините, земајќи ги во предвид принципите за социјална заштита кои се дел од реформите на социјалната заштита и процесот на децентрализација т.е. пренесување на надлежностите од централно на локално ниво во областа на социјална заштита.**

Процесот на децентрализација во Република Северна Македонија, а во конкретниот случај во областа на социјална заштита, е започнат во 2003 година, кога е започната и првата етапа од процесот на децентрализација. Оваа прва етапа опфати трансфер на надлежности, вработени, движни и недвижни добра, документи и друг имот, од централно на локално ниво. Со одлука на Владата на Р. Северна Македонија основачките права и обврски на јавните установи за лица во ризик кои обезбедуваат институционална заштита се пренесени на општините на чие подрачје е седиштето на овие јавни установи.

Втората етапа на процесот на децентрализација опфаќа фискална децентрализација. Фискалната децентрализација (начинот на финансирање на општините од сопствени извори и од други извори на приходи т.е. грантови (дотации) од централниот буџет) помеѓу втората половина на 2005 година и втората половина на 2007 година беше во период на фактичко прилагодување на единици на локална самоуправа на управување со пренесените надлежности вклучувајќи ги и финансиските средства, а истовремено и на централната власт на трансферот на ресурси во согласност со пренесените надлежности.

Иако со Законот за социјална заштита како и согласно претходно одредбите од законот за измена и дополнување на Законот за социјална заштита од 2004 година, Владата на Република Северна Македонија може со одлука да ги пренесе основачките права и обврски за дневен центар кој е во состав на јавна установа за социјална заштита да ги пренесе на општината, градот Скопје и на општините во градот Скопје на чие подрачје е седиштето на установата, сèуште не се пренесени основачките права и обврски од ниту еден постоечки дневен центар за лица со интелектуална попреченост кои се целосно управувани и финансирани од страна на Министерството за труд и

социјална политика. Согласно членот 12 од Законот за социјална заштита општината, градот Скопје и општините во градот Скопје можат со своја одлука, во согласност со материјалните можности, да утврдуваат и други права во областа на социјална заштита, права во поголем обем од обемот на правата утврдени со Законот за социјална заштита и да утврдуваат поповолни услови на нивно остварување, како и други облици на социјална заштита.

Финансирање на социјалната заштита

Средствата за финансирање на социјалната заштита се обезбедуваат од:

- Буџетот на Република Северна Македонија: Средствата се обезбедуваат врз основа на годишната програма за остварување на социјалната заштита.
- Буџетот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, во согласност со одредбите на закон.
- Учество на корисникот и лицата кои се должни да го издржуваат врз основа на други прописи, преку наплаќање на услуги, подароци, легати и други извори согласно со закон. Наплаќањето на услугите од корисникот и лицата должни да го издржуваат се врши во зависност од видот на услугите кои се користат и материјалните можности на корисникот и неговото семејство. Видот и обемот на услугите кои се плаќаат од страна на корисниците и висината на учеството во трошоците на корисниците и лицата должни да го издржуваат ги утврдува министерот.

Средствата за работа на Јавната установа за социјална заштита која ја основа општината, градот Скопје и општините во градот Скопје ги обезбедува општината, градот Скопје и општините во градот Скопје. Од сопствени средства и од други извори општината, градот Скопје и општините во градот Скопје можат самостојно да финансираат и програма за социјална заштита на граѓаните од нивното подрачје над нивото што го обезбедува Републиката.

Установата за социјална заштита може да остварува средства и врз основа на вршење и на други дејности за унапредување на дејноста на установата. За користењето на средствата се известува Министерството. Средствата за финансирање на социјалната заштита се обезбедуваат и преку наплата за услуги во одделни постапки кои се водат во

центри за социјална работа согласно закон, на посебна сметка на Министерството на труд и социјална политика.

Здруженијата на граѓани финансиските средства за спроведување на свои активности за со лица во ризик најчесто ги остваруваат со реализирање на проектните активности финансирани од меѓународни донатори со ограничен временски рок, а дел од средства ги добиваат од државата, односно локалната самоуправа.

4. ДЕФИНИРАЊЕ НА КЛУЧНИ ПОИМИ

Социјална заштита е систем на мерки, активности и политики за спречување и надминување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот во текот на животот, за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и за јакнење на неговите капацитети за сопствена заштита.

Социјален проблем е состојба која влијае врз значителен број луѓе како непосакувана појава, која со оглед на распространетоста се смета за извор на тешкотии и незадоволства, а чие дејство може да се спречи или да се ублажи со организирана општествена акција.

Социјална кохезија е капацитет на едно општество да обезбеди благосостојба на сите негови членови преку минимизирање на разликите и избегнување маргинализација, односно капацитет да управува со разликите и поделбите и да обезбеди средства за постигнување благосостојба за сите членови. Социјалната кохезија е политички концепт кој што е есенцијален за исполнување на трите основни вредности на Советот на Европа: човековите права, демократијата и владеењето на правото.

Социјална ранливост е состојба на поединец, групи или заедници која се карактеризира со неможност да ги совладаат негативните последици од стресорите, висок потенцијал да бидат физички или психички ранети/повредени, недостаток на капацитет, способности и можности за предвидување, справување, надминување на последиците и закрепнување од стресните ситуации.

Социјално ранливи групи се групи население кои се наоѓаат во животна ситуација поради која кај нив постои поголема можност да бидат погодени од различни социјални, психолошки, здравствени, економски и други проблеми, и истите кај нив да остават потешки последици за разлика од останатото население. Нивната животна

ситуација е ризичен фактор кој не мора да биде директен причинител, но во комбинација со други фактори ги зголемува можностите за појава на проблем.

Стратешко планирање е систематски и формално документиран процес преку кој се утврдуваат главните правци на дејствување и развој на долг рок, врз основа на преточување на посакуваната визија во јасно дефинирани цели и задачи, како и план за реализација на истите.

Меѓуопштинска соработка е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично остварување на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините.

Под социјален ризик се подразбира: ризици по здравјето (болест, повреда и инвалидност); ризици на старост и стареење; ризици на еднородителско семејство; ризици од невработеност, губење на приход за издржување по основа на работа и слично; ризици од сиромаштија и ризици од друг вид на социјална исклученост.

Социјални услуги се активности и мерки за помош и поддршка од нефинансиски карактер чија цел е унапредување на социјалното функционирање на поединци, семејства, групи. Се делат на услуги во домашни услови, во локалната заедница, во институција и комбинирани услуги.

Вонинституционални услуги се: станбени единици за организирано живеење со поддршка, мал групен дом. згрижувачки семејства. советувалишта (основани се за родители и деца, за сторители на семејно насилство.

Услуги во домашни услови:

- Помош во одржувањето на домаќинство - чистење, перење, поправки
- Помош во извршувањето на секојдневните активности - подготвување на оброци, облекување, бањање
- Приспособување на домот на состојбата на корисникот со помагала и уреди.
- Домашна нега за лица со здравствени проблеми
- Советување во домашни услови за лица изложени на социјален ризик

- Социјализација и дружење - посета на домови од волонтери или членови на здруженија
- Доставка на храна до лица кои имаат потешкотии во нејзино подготвување и обезбедување
- Помош во купување намирници - обично преку волонтери
- Интервенции преку алармни системи - се вградуваат алармни системи во домот
- Поделба на живеалиштето - корисникот живее во својот дом, во кој живее и друго лице кое му помага
- Респајт – помош во грижа за изнемоштено лице додека семејството (негувателите) се отсутни

Услуги во заедницата:

- Краткорочен престој во дневни центри – згрижување, социо и психо-терапија, културни, рекреативни активности, работна терапија, психо-социјална поддршка за корисници и семејства
- Клубови - дружење, забава, рекреација и минување на слободното време (групна терапија)
- Дневни болници – лекување и третман за кое не е потребна хоспитализација
- Центри за рехабилитација - по хоспитализација за болни од хронични болести, СИДА и др.
- Центри за ресоцијализација – советување, индивидуална, семејна и групна терапија, спорт, рекреација, едукации за малолетни деликвенти, криминалци, лица во проституција и други
- Респајт центри – привремен одмор за негуватели додека се на пат, одмор и сл.
- Хоспис – терминална нега на неизлечиво болни луѓе и психосоцијална поддршка на семејството
- Транспортни услуги – организиран превоз до центри во заедницата, до културно-уметнички настани, придружба при пазарење, при посета на здравствени и други институции

- Шелтер центри – задоволување на основни биолошки потреби (храна, хигиена, засолниште)
- Народни кујни – кујни каде се служи или од каде се дистрибуира храна за ранливи групи
- Советувалишта – предбрачно, брачно, за родители, за живот во семејство, за сексуално образование
- Тераписки центри – индивидуална, групна, семејна терапија
- СОС линии – телефонски линии за помош, информирање, упатување, советување на ризични групи
- Центри за менаџирање услуги – информирање, упатување и менаџирање на услуги за корисници
- Центри за образовна поддршка – за помош во учење, пишување домашни, психосоцијална поддршка
- Центри за ментално здравје - психијатриски, дијагностички и тераписки услуги за лица со психијатриски проблеми (советување и интервенции во средината на корисникот)

Дневен центар за лица со интелектуална или телесна попреченост претставува форма на вонинституционална заштита која опфаќа право на дневно и привремено згрижување како помош на лица со умерени или тешки пречки во интелектуалниот развој и на телесно попречени лица кои не можат сами да се грижат за себе (Закон за социјална заштита, Службен весник на РМ бр.79/2009).

Дневен центар за лица со интелектуална или телесна попреченост обезбедува дневно згрижување, работно-производствени активности, работна терапија и други активности на овие лица и оспособување на овие лица за вршење на работно-производствени активности, заради нивно вклучување во секојдневниот живот.

Плурализам е нов принцип на социјална заштита според кој освен државата и општините како носители на социјална заштита за вклучување и на други даватели на услуги (здруженија на граѓани, правни и физички лица) и вршење на работи од областа на социјална заштита како професионална дејност.

Децентрализација е процес на пренесување на надлежности, човечки ресурси, недвижни и движни добра, документација и друг имот, како и средства од национално на локално ниво и ефикасно спроведување на пренесените надлежности од страна на локалната власт.

Фискална децентрализација е трансфер на средства (капитални и наменски т.е. блок дотации) од национално на локално ниво, за ефикасно и непречено извршување на пренесените и новите надлежности на локалната самоуправа, покрај сопствените извори на приходи.

5. ХИПОТЕЗИ

Општа хипотеза: Ако општините ефикасно ги извршуваат и управуваат со пренесените надлежности од областа на социјална заштита, имаат капацитет и воспоставена практика на планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности од социјална заштита, тогаш општините можат да основаат вонинституционални форми и социјални услуги на лица во ризик како јавни установи за социјална заштита.

Посебни делови на предметот на истражување:

1. Капацитетот на општините во извршување и управување на веќе пренесените надлежности од областа за социјална заштита.
2. Капацитетот на општините во спроведување на своите надлежности во областа на социјална заштита, особено во основање и управување на вонинституционални форми на социјална заштита и социјални услуги на лица во ризик како јавни установи од областа на социјална заштита.
3. Нивото на планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности од социјална заштита од страна на општините (воспоставена практика на локалните власти).
4. Видот на мерки и активности кои ги презема централната власт за поддршка и развој на активности од областа на социјална заштита кои се во надлежност на локалната власт со посебен осврт на поддршка за пренесување на основачките и управувачките права на вонинституционалните форми и социјални услуги на социјална заштита од централно на локално ниво.

Поединечни хипотези:

1.1. Ефикасното извршување и управување со пренесените надлежности од областа на социјална заштита упатува на подготвеност на општините во преземање на надлежности за основање на давател на социјални услуги на лица во ризик.

2.1. Ако општините имаат капацитети (простор, финансиски средства³ и сигурен извор на финансирање) тогаш општините можат да основаат и да управуваат со вонинституционални форми и социјални услуги на лица во ризик.

3.1. Колку повеќе општините имаат воспоставена практика во планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности од областа на социјална заштита толку повеќе општините се подготвени да обезбедат вонинституционална социјална заштита за лицата во ризик.

4.1. Ако Владата има дефинирано и спроведува мерки и активности за трансфер на надлежности од централно на локално ниво и има обезбедено финансиски средства за развој на активности од областа на социјална заштита од страна на општините тогаш општините ќе можат да ги извршуваат своите надлежности во областа на социјална заштита.

6. МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

За спроведување на ова истражување ќе се користи интегрален метод што подразбира комбинација на **квалитативен и квантитативен пристап** на истражување.

Определување на примерок на истражување: репрезентативен примерок кој ќе се состои од случаен избор на општините (36 општини) кои ги имаат исполнето условите за премин во втора фаза на децентрализација.

Обработка и анализа на податоци

Собраните податоци преку споменатите техниките на собирање податоци пред да се анализираат ќе се средат и обработат во форма преку која податоците ќе можат да се анализираат. Обработката на податоци опфаќа: создавање на прегледи, категоризација на квалитативниот материјал, кодификација (изработка на шифрарник и поставување на шифри), техничка обработка на податоците со примена на статистичко-математички операции и табелирање.

7. ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

За да ја добиеме правата слика, капацитет и поставеноста на општините во однос на имплементацијата на социјалната заштита во општините согласно новиот Закон за социјална заштита и пренесените надлежности креиравме прашалник (во прилог) кој беше доставен до повеќе општини и после добивањето на одговорите се пристапи кон негова анализа.

За спроведување на ова истражување се користи интегрален метод што подразбира комбинација на **квалитативен и квантитативен пристап** на истражување.

Определување на примерок на истражување: репрезентативен примерок кој се состои од случаен избор на општините кои ги имаат исполнето условите за премин во втора фаза на децентрализација. Репрезентативниот примерок претставува примерок од 36 општини а беа анкетирани вкупно 72 лица.

Техники на собирање на податоци кои се применија во истражувањето се:

- Писмен прашалник (анкета)

Анализа на содржина на документи, анкетањето се реализираше во следните општини:

Реден број	Општина	Одвоени средства за социјална заштита	Број на вработени	Број на жители
1	Гевгелија	3.000.000 денари	77	22.988
2	Валандово	2.182.527 денари	31	11.890
3	Карбинци	150.000 денари	14	4.012
4	Ранковце	520.000 денари	30	4.144
5	Старо Нагоричане	420.000 денари	40	4.840
6	Гази Баба	3.000.000 денари	111	72.617
7	Македонски Брод	191.096 денари	87	7.141

8	Босилово	/	23	14.260
9	Штип	7.695.000 денари	162	49.796
10	Крушево	500.000 денари	35	9.684
11	Кривогаштани	240.000 денари	19	6.150
12	Чешиново-Облешево	600.000 денари	20	7.490
13	Росоман	/	9	4.141
14	Теарце	600.000 денари	22	22.454
15	Богданци	890.000 денари	21	8.707
16	Прилеп	92.282.054 денари	131	76.768
17	Демир Капија	800.000 денари	18	4.549
18	Велес	6.050.000 денари	93	55.108
19	Новаци	500.000 денари	26	3.549
20	Могила	850.000 денари	13	6.710
21	Вевчани	149.000 денари	12	2.433
22	Кавадарци	4.400.000 денари	95	38.790
23	Берово	660.000 денари	49	13.941
24	Кратово	800.000 денари	26	10.441
25	Струмица	3.500.000 денари	213	54.676
26	Виница	/	63	19.938
27	Св. Николе	1.200.000 денари	63	18.497
28	Неготино	4.500.000 денари	54	19.212
29	Пробиштип	3.142.000 денари	54	16.193
30	Крива Паланка	1.780.759 денари	60	20.820

31	Ресен	1.080.000 денари	92	16.825
32	Дојран	300.000 денари	14	3.426
33	Радовиш	/	83	28.244
34	Општина Центар – Скопје	11.300.000 денари	107	45.412
35	Општина Карпош – Скопје	5.865.500 денари	177	59.666
36	Демир Хисар	590.720 денари	50	9.497

8. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕ

Социјалната заштита во Република Северна Македонија е уредена со новиот Закон за социјална заштита кој е донесен на 21 Мај 2019 година и објавен во Службен весник на РСМ бр.104 од 23.05.2019 година. Со овој закон се уредуваат системот и организацијата на социјалната заштита, корисниците на социјална заштита, правата на парична помош и социјалните услуги, постапките за остварување на правата и користење на услугите, вршење на дејноста на социјална заштита, кадрите, финансирањето и надзорот над вршење на социјалната заштита и други прашања од значење за вршење на дејноста на социјална заштита.

Социјалната заштита е дејност од јавен интерес која се остварува преку мерки, активности, програми и политики за заштита од социјални ризици, превенција и надминување на социјалните проблеми кои неповолно се одразуваат врз добросостојбата на граѓаните. Со донесувањето на овој закон ќе се постигнат следните цели:

- Промовирање и одржување на социјалната сигурност на граѓаните,
- Спречување на социјалната исклученост,
- Подобрување на квалитетот на животот на граѓаните и
- Зајакнување на капацитетите на граѓаните за водење независен, активен и продуктивен живот.

Дејноста на социјална заштита се обезбедува преку остварување на права на парична помош од социјална заштита и обезбедување на социјални услуги и други мерки утврдени со законот. Социјалната заштита се остварува и преку преземање на мерки и активности во вработувањето, стипендирањето, домувањето, заштитата на семејствата, заштита на децата, здравствената заштита, воспитувањето и образованието и во други области согласно законот. Носители на социјалната заштита се Републиката, општините, градот Скопје и општините во градот Скопје во рамките на нивните надлежности согласно законот. Во користење на права за социјална заштита спаѓаат:

- Гарантирана минимална помош,
- Надоместок заради попреченост,
- Надоместок за помош и нега од друго лице,
- Надоместок на плата за скратено работно време,
- Додаток за домување,
- Траен додаток и еднократна парична помош

Социјална превенција и социјалните услуги се реализираат за заштита од социјални ризици, спречување на појавата на социјални проблеми и ублажување на последиците од настанатите проблеми на граѓаните. Социјалната превенција опфаќа:

- Рано откривање на граѓани во социјален ризик, со социјални потешкотии или проблеми и обезбедување пристап до стручна помош и поддршка,
- Превентивен увид кај социјално ранливи лица заради согледување на социјалната ситуација и превенција на појава на социјален проблем,
- Организирање едукативни настани, дебати, трибини, кампањи и проекти за превенција на социјални проблеми,
- Организирање волонтерски активности за помош на социјално ранливи групи во локалната заедница и
- Други превентивни активности за заштита од социјален ризик и спречување на појава на социјален проблем

Овие превентивни активности се реализираат во соработка помеѓу установите за социјална заштита, предучилишни, образовни, здравствени установи, полициски станици, единици на локалната самоуправа и други државни органи, правни лица и здруженија.

Согласно законот се обезбедуваат следните оцијални услуги:

- Услуги на информирање и упатување,
- Услуги на стручна помош,
- Услуги на советување,
- Услуги во домот,
- Услуги во заедницата и
- Услуги за вон-семејна заштита

Социјалната заштита во нашата земја се остварува согласно законот за социјална заштита и реформскиот процес започна во 2004 година. Министерството за труд и социјална политика реформскиот процес го базира преку започнување на процесот на децентрализација во социјалната заштита, континуирано унапредување на вонинституционалната заштита и давање можност различни правни и физички лица, вклучувајќи ги и здруженијата на граѓани да се јават како даватели на одредени социјални услуги.

За процесот на децентрализација битно е да се напомене дека се прави разлика во остварувањето на правата или материјалните надоместоци и обезбедување на услугите од социјална заштита. Остварувањето на минимално ниво на социјална сигурност за сиромашните граѓани е на централно ниво. Во сегментот на социјалните услуги, процесот на децентрализација е присутен пред сè со вклучување на различни субјекти во обезбедување на услугите.

Во развиените земји и во земјите во транзиција, услугите од социјална заштита покрај државата и владините институции се обезбедуваат и преку приватниот сектор, невладините и хуманитарните организации. Тенденцијата е државата сè повеќе да се повлекува од директното давање на услугите, односно, се настојува постепено

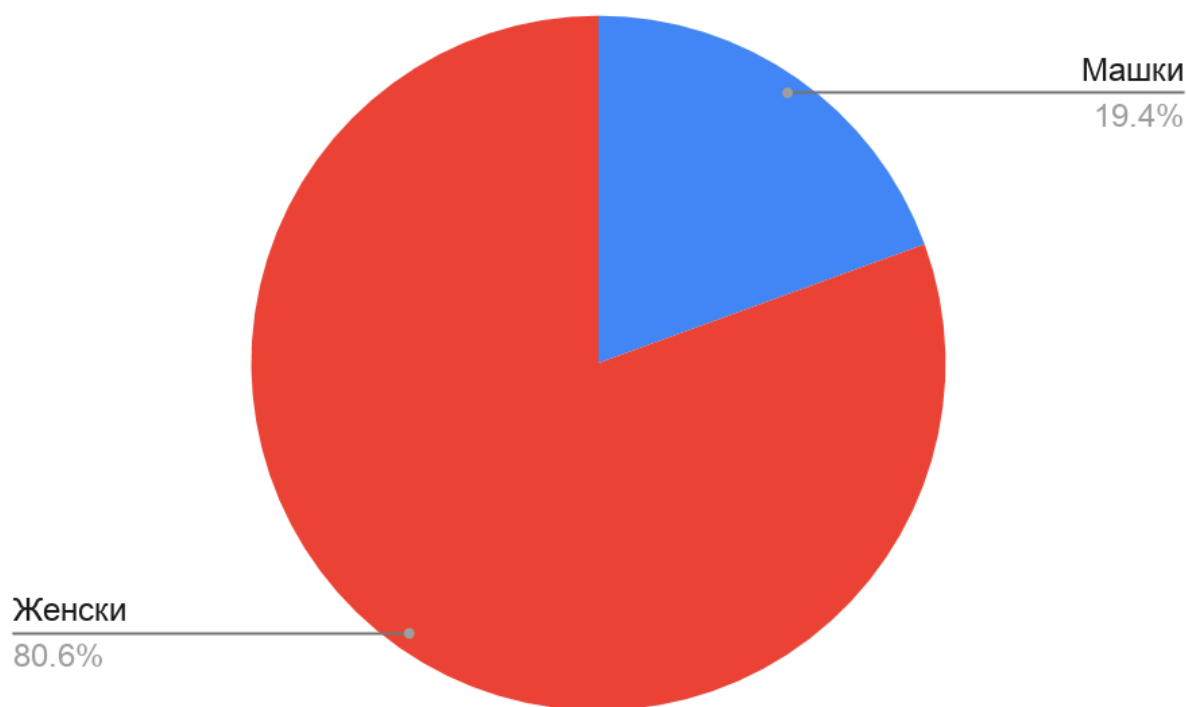
општините да ги преземат надлежностите во давањето на социјалните услуги и согласно новиот закон за социјална заштита сега сите општини треба да основаат:

- општински совети за социјална заштита и
- совети за социјална заштита на планскиот регион

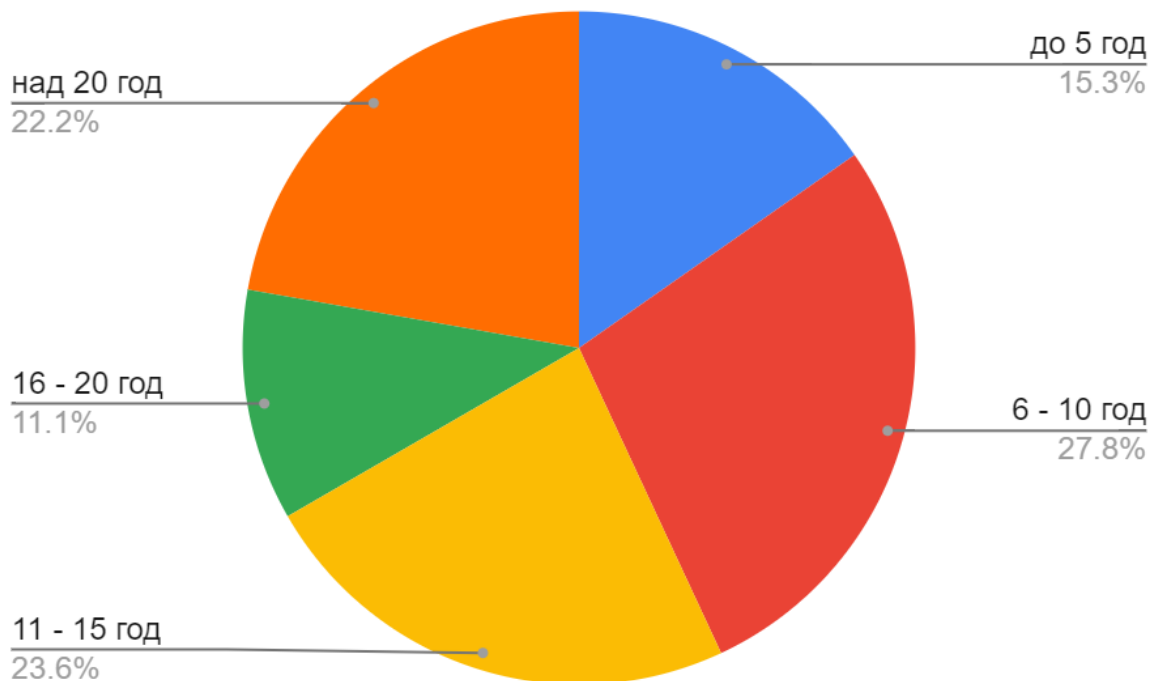
Општинскиот совет треба да изготви социјален план за општината а овој план ќе овозможи мапирање на социјалните потреби и проблеми на ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и расположливите социјални услуги како и специфичните потреби за развој на социјалните услуги. Потребите и барањата на населението во разни општини веројатно ќе бидат различни и со свои специфики па поради тоа се наметнува потребата од мапирање и утврдување на потребите на населението.

Заради утврдување на фактичката состојба во општините како и утврдување на фактичката состојба со функционирањето на општинските совети за социјална заштита, направено е ова истражување со кое се надеваме дека ќе се утврди точната фактичка состојба во општините. За потребите на овој труд беше спроведена анкета во 36 општини во нашата држава и беа анкетирани вкупно 72 лица. Прашалникот се состоеше од 16 прашања кои беа креирани за овој труд. Преку прашалникот сакавме да дојдеме до информации и податоци кои ќе ни дадат една општа слика за тоа каква е состојбата со процесот на децентрализацијата во областа на социјалната заштита во нашата држава, како локалната власт се справува со социјалните проблеми, колку се тие присутни во општините и сè останато што е релевантно за овој процес. Прашалниците беа испратени по пошта до сите општини во Република Северна Македонија со пропратно писмо кое образложува зошто ни е потребна анкетата а повратно се добиени одговори од 36 општини со вкупен број на 72 лица кои работеле на анкетниот прашалник. Одговорените прашалници беа враќани назад до анкетарот. Недостаток на овој начин на анкета е дека бројот на вратени прашалници е помал за разлика на испратените за околу 30%. Само општините кои се заинтересирани за оваа тема ги пополнија прашалниците и ги вратија назад. Најпрво, прашалникот се состоеше од прашања за генерални податоци на испитаниците: пол, работен стаж во општините а другите прашања се однесуваа на нашата тема.

На прашањето за полот на испитаникот и работниот стаж го добивме следниот резултат: Од вкупно анкетираниите 72 лица, 58 се жени (80.55%) а 14 мажи (19.44 %). Ова е показател дека во јавната администрација повеќе се вработени лица од женски пол. Во врска со работното искуство, во општините има и најмногу вработени со стаж од 6 до 10 год. - 20 вработени (27.8%) од 11 до 15 години има 17 вработени (23.6 %), од 16 до 20 год. има 8 вработени (11.1%) но голем е и бројот на лица кои работат над 20 години, поточно 16 вработени (22.2%).



Графикон 1 - Број на вработени во општините според полот

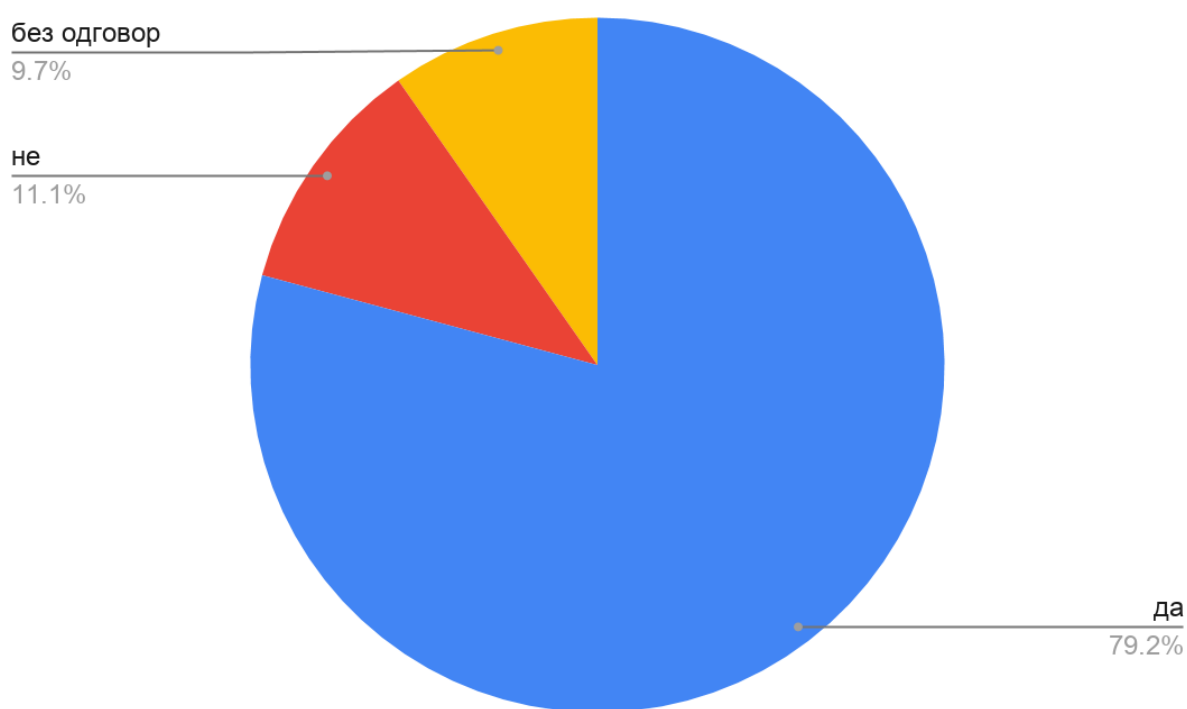


Графикон 2 – Возраст на вработените во општините и работен стаж

На прашањето „Дали Вашата општина има усвоено програма за социјална заштита или подготвено таква програма“ 57 испитаника од 36 општини изјавиле потврдно, дека имаат подготвено и усвоено програми за социјална заштита, што укажува на фактот дека тие испланирале и усвоиле вакви програми за помош и заштита на ранливите групи и со тоа општините стануваат партнери на локалното население. За да се донесе план и програма во некоја област, потребни се бројни анализи, предлози и истражувања, што укажува дека општините ги поддржуваат барањата и потребите на локалното население. Општини кои подготвиле и донеле програми за социјална заштита се следните: Гевгелија, Ранковце, Старо Нагоричане, Гази Баба, Македонски Брод, Штип, Чешиново – Облешево, Теарце, Богданци, Прилеп, Д. Капија, Велес, Новаци, Могила, Кавадарци, Берово, Кратово, Струмица, Винаца, Св. Николе, Неготино, Пробиштип, К. Паланка, Ресен, Дојран, Општина Центар – Скопје, Карпош, и Демир Хисар.

Општини кои немаат донесено програми за социјална заштита се следните: Валандово, Карбинци, Босилово, Крушево, Кривогаштани, Росоман, Вевчани и Радовиш. Интересно за овие општини е што и покрај тоа што немаат донесено свои програми за

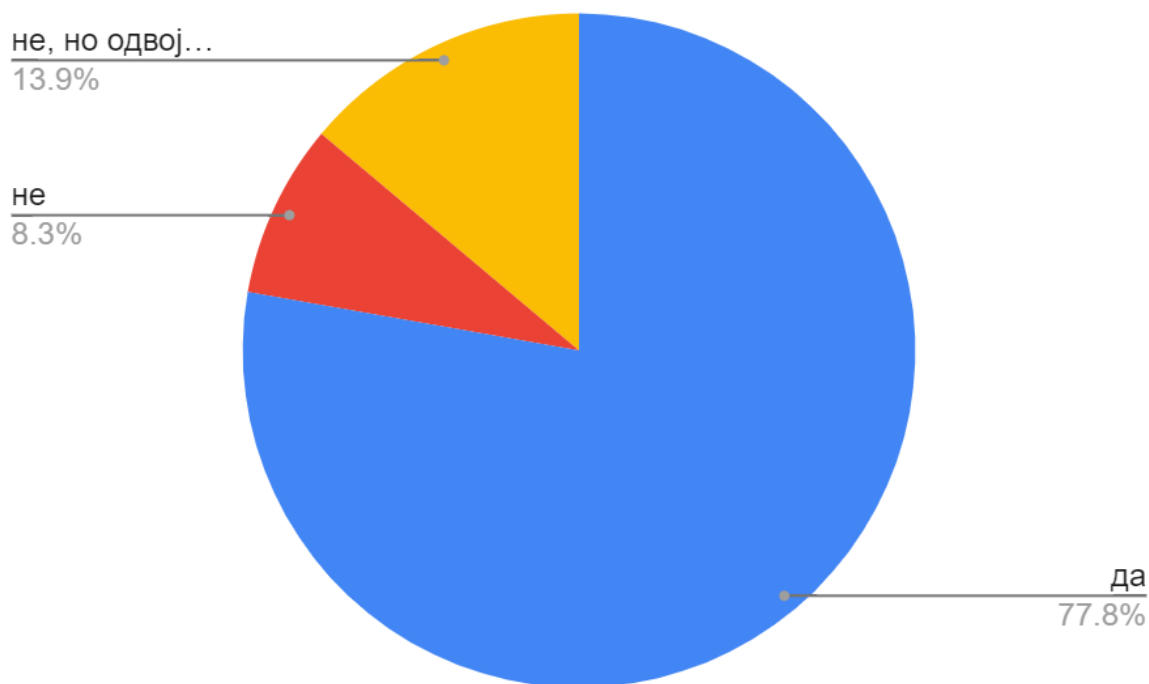
социјална заштита, сепак имаат одговорено дека се одвојуваат одредени суми на средства во текот на годината за потребите на населението за социјална заштита. Исто така интересно е што помали општини со помал број на жители како на пр. Старо Нагоричане, Ранковце, Дојран, Новаци (до 5.000 жители) имаат донесено програми за социјална заштита, а општини кои се поголеми и тоа: Валандово, Радовиш, Крушево, Босилово и Кривогаштани (кои бројат над 5.000 жители) немаат донесено програми за социјална заштита. Сепак од сите анкетирани општини, констатирано е дека речиси сите општини и тие кои имаат и кои немаат донесени програми за социјална заштита одвојуваат материјални средства за задоволување на потребите на нивното население.



Графикон 3 – Општини со донесени програми за социјална заштита и без програми за социјална заштита

На прашањето дали во буџетот на општините се предвидени средства за реализирање на активности од областа на социјалната заштита“ претставници на 28 општини одговориле дека имаат предвидено средства за социјална заштита со наведена сума, 5 општини кои немаат донесено програми за социјална заштита исто така одвојуваат одредени суми за потребите на нивното население а само 3 општини одговориле дека не одвојуваат средства за социјална заштита. Ова укажува на фактот дека воглавно се води сметка за населението од страна на локалната самоуправа кои

одвојуваат средства и помагаат на своето население било материјално или во натура. Причините за немање програми и одвоени суми за социјална заштита се неинформираноста и нерепрезентативното претставување на проблемите на населението. (Графикон 4)



Графикон 4 – Предвидени средства за социјална заштита во општините

На прашањето да ги наведат активностите кои се однесуваат за заштита и грижа за лицата во ризик, а кои се веќе спроведени од страна на општината во последната година имаме разноликост во делувањето на општините. Речиси сите општини/испитаници изјавиле дека имаат разновидни активности за задоволување на потребите на населението од социјална заштита и дека видот и обемот на помошта зависи од потребите на граѓаните но пред сè од нивната финансиска моќ.

Најзастапен вид на активност е доделувањето на еднократната парична помош на лица со ниски примања што укажува на фактот дека постои сиромаштија кај населението, потоа ОКР (Општествено корисна работа) како дел од владиниот ревидиран оперативен план за вработување - во 39 општини, ангажираните лица кои посетувале соодветни обуки ќе се грижат за поддршка на стари лица во домашни услови и поддршка на лица со пречки. Воедно, има обучени лица за образовни асистенти или лица кои ќе помагаат на лицата со пречки во образовниот процес. Со Општествено корисна работа

се постигнуваат две цели: се поттикнува вработувањето на невработените и се започнува со работа на одредени социјални сервиси на локално ниво кои општините ги идентификувале како потреби на граѓаните.

Значи, се обезбедува социјална вклученост на лицата кои потешко наоѓаат работа и со стекнување на одредени вештини и знаења, тие полесно ќе се вклучат на пазарот на трудот. Воедно, се зголемува понудата на социјални услуги согласно потребите на граѓаните како и помош на жителите на одредена општина со обезбедување на социјални услуги. Покрај ова, ќе се промовира и родовата еднаквост бидејќи 75% до 80% од лицата ангажирани во оваа мерка се жени. Еве кои активности/услуги се наведени во нашата анкета:

У С Л У Г И

О П Ш Т И Н И

Еднократна парична помош	5
Дотација за вида	1
Општо-корисна работа ОКР	4
Користење на народна кујна	2
Бесплатно сместување на деца во градинка	2
Инклузија на ромски деца во градинка	2
Помош на стари лица во домашни услови	2
Новогодишни пакетчиња за Нова година	2
Екскурзии за деца со посебни потреби	1
Советувалиште за лекувани алкохоличари	2
Еднократна парична помош за лекување	2
Помош при елементарни непогоди	3
Изградба на пристапни рампи	1
Дневен центар за лица со церебрална парализа	1
Помош во огревно дрво	1
По повод Вњелигденските празници-табла јајца	2
Превоз на лица со посебни потреби	1
Немаат никакви активности- услуги	5

Табела бр. 1 - Парични права и социјални услугите кои општините ги овозможуваат на своите жители

- Еднократните парични помошти кои ги исплатуваат на лица со ниски примања
- Субвенции за вода на лица корисници на соц. заштита
- Превоз на лица со посебни потреби
- Помош за новородено дете
- Новогодишни пакетчиња за деца
- ОКР/Општествено корисна работа
- Народна кујна
- Дневен Центар за лица со церебрална парализа
- Дневен Центар за лица со посебни потреби
- Советувалиште за лекување алкохоличари
- Екскурзии за деца со посебни потреби
- ЕПП за лекување (Еднократна парична помош)
- Бесплатно сместување на деца во градинка/соц. ризични семејства
- Помош за елементарни непогоди
- Изградба на пристапни рампи
- Сервис за стари лица
- Промоција на родова еднаквост
- Помош на лица од семејно насилство
- Летен одмор за деца од семејства корисници на социјална заштита
- Банка за храна за лица во ризик
- Сервис за стари лица
- Помош на деца со аутизам
- Информирање на социјално загрозените семејства за нивните права

- доделување на дрва на лицата корисници на постојана парична помош
- по една табла јајца за верскиот празник Велигден и сл.

На прашањето за **социјалните услуги кои треба да ги добиваат граѓаните**, одговорите се разновидни. Се добива впечаток од нашата анкета дека овие услуги се разновидни и невоедначени поради тоа што тие се даваат стихијно, без одреден план и подготовка. Голем дел од општините имаат донесено програми за социјална заштита формално но согласно новиот закон за Социјална заштита (Службен весник на РСМ бр. 104 од 23.05.2019 год.) тие треба да формираат:

- **Општински совет за социјална заштита и**
- **Совет за социјална заштита на планскиот регион.**

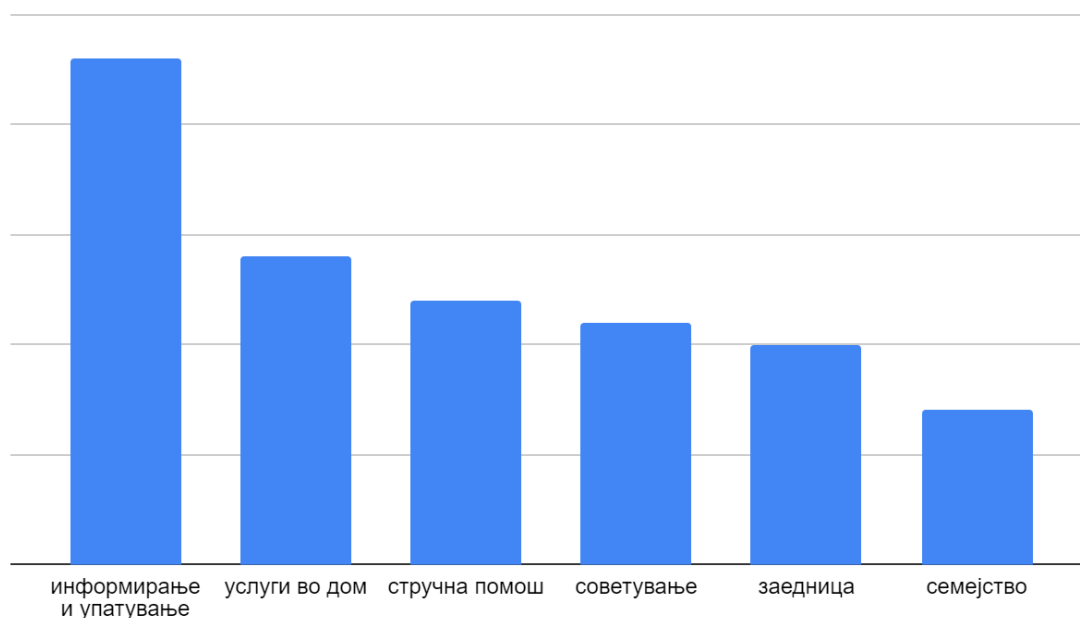
Советот за социјална заштита се основаат со Одлука на Советот на општината и на предлог на градоначалникот. Истиот треба да бидат составен од претставници на општинската администрација, Центрите за социјална заштита, даватели на услуги, здруженија на граѓани, верски заедници и други правни лица кои вршат дејност од социјална заштита, установи од областа на образованието, здравствената заштита, вработувањето, полицијата и јавното обвинителство од подрачјето на општината. Овој Совет треба да изготви социјален план за подрачјето кој треба да содржи мапирање на социјалните проблеми и ранливите групи во општината, анализа на капацитетот и расположливите социјални услуги како и специфичните потреби на секоја општина за развој на социјалните услуги во општината. Градоначалникот врз основа на социјалниот план, изготвува годишна програма за социјална заштита која ја донесува Советот на општината. Во програмите општините треба да предвидуваат активности и финансиски средства за реализација на истите. Активностите треба да бидат во насока на преземање на мерки за надминување на социјалните проблеми кои неповолно се одразуваат врз добросостојбата на граѓаните во локаните заедници, зголемување на достапноста на услугите и нивно креирање согласно со потребите на граѓаните, а со цел:

- Одржување на социјална сигурност на граѓаните;
- Спречување на социјална исклученост;
- Подобрување на квалитетот на животот на граѓаните и
- Зајакнување на капацитетот на граѓаните за водење независен, активен и продуктивен живот.

Покрај Општинските совети за социјална заштита, се основаат и Совети за социјална заштита на планскиот регион заради планирање и развој на мрежата на социјални услуги на регионот. Во нашата држава имаме 6 плански региони.

До формирањето и функционирањето на овие совети, општините и во иднина ќе ги разрешуваат социјалните проблеми и социјалните услуги несистематизирано и без план. **На нашето прашање „Кои услуги ги имаат добиено лицата во ризик во општините“ добиени се следните одговори:**

- Услуги за информирање и упатување - 23 одговори (31.94%)
- Услуги во домот – 14 одговори (19.44%)
- Стручна помош и поддршка – 12 одговори (16.66%)
- Услуги на советување – 11 одговори (15.27%)
- Услуги во заедницата - 10 одговори (13.88%)
- Услуги во семејството - 7 одговори (9.72%)



бр 6

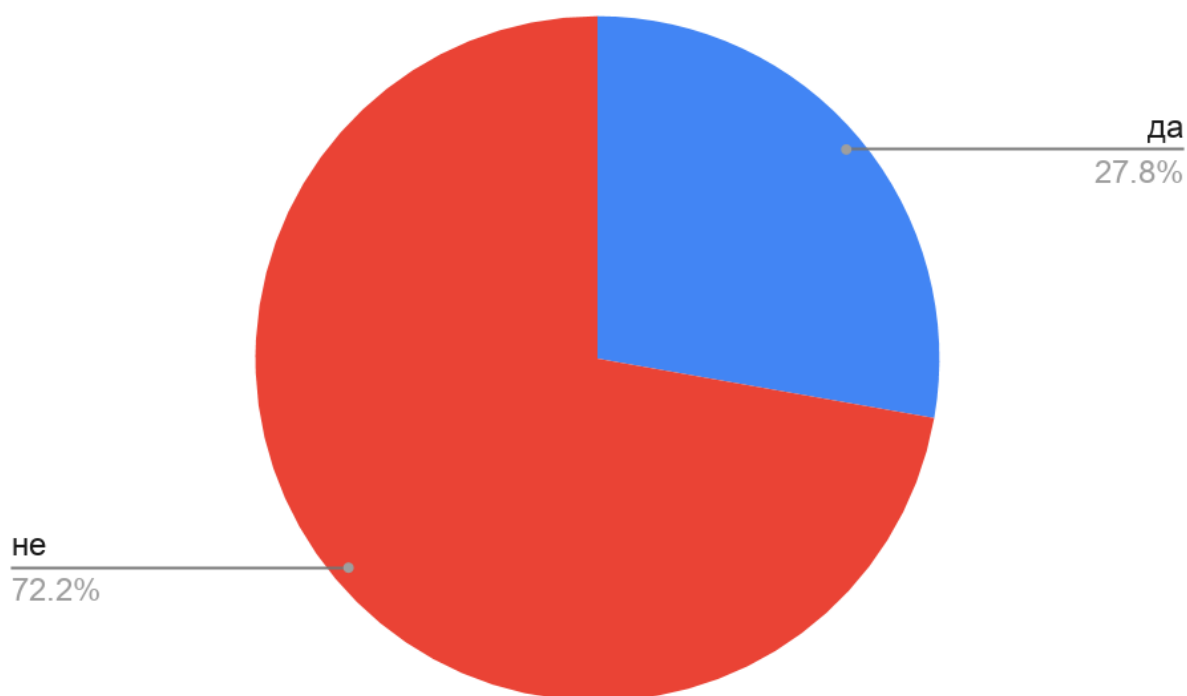
Графикон 5 – Услуги кои ги добиваат лицата во ризик

Овие резултати укажуваат на тоа дека овие услуги кои се даваат на граѓаните од страна на општините не се доволно застапени и потребно е нивно унапредување и реализирање во целост. Се надеваме дека со добро мапирање на социјалните потреби ќе се надмине оваа состојба и потребите на граѓаните ќе бидат систематски остварливи и реализирани. Инаку, социјално ранливи групи се население кои се наоѓаат во неповолна животна ситуација и кои се погодени од различни социјални, психолошки, здравствени, економски и други проблеми. Овие проблеми кај луѓето предизвикуваат и оставаат тешки последици за разлика од останатото население. Нивната животна ситуација е ризичен фактор кој не мора да биде директен причинител но во комбинација со други фактори, ја зголемува можноста од појава на проблеми.

На прашањето „Дали во Вашата општина постои Дневен Центар за лица во ризик“, најголем дел од испитаниците одговориле дека во нивната општина не постои таков Центар. Од Вкупниот број на општини опфатени со овој прашалник 26 општини или вкупно 51 испитаник (72.22 %) одговориле дека во нивната општина не постои таков Дневен Центар. Ваков одговор дале и најголемите општини како што се Општина Центар во Скопје, Карпош, Прилеп, Неготино, Кавадарци и сл. Општините кои дале позитивен одговор се вкупно 10 или 21 лице опфатено со овој прашалник. Сметам дека ваков одговор е даден потпирајќи се на фактот дека во одреден број општини постојат и работат Дневни Центри за лица со посебни потреби и општините учествуваат во обезбедувањето на превозот на децата кои го посетуваат овој центар, дел од општините учествуваат и со простор и сл. Не се направи јасна дистинкција помеѓу Дневни Центри за лица во ризик и Дневни центри за лица со посебни потреби што е уште еден показател за неинформираноста и необученоста на дел од вработените во општините за разбирање на овие поими и правење на разлики во терминологијата.

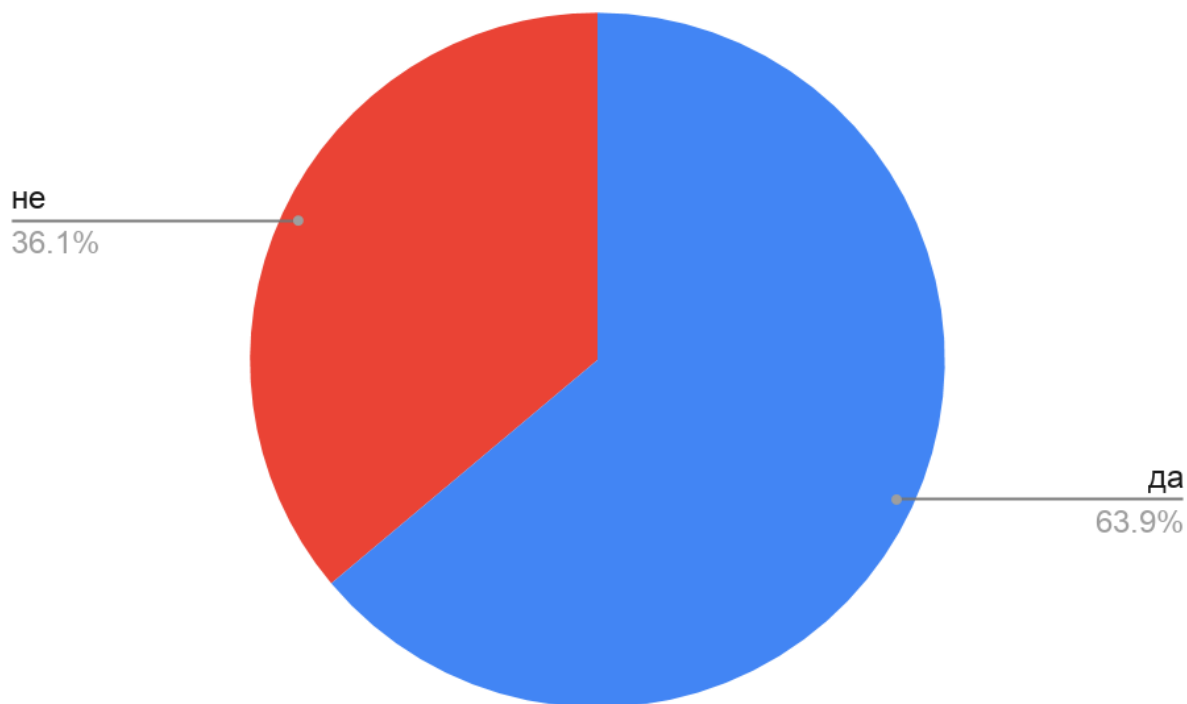
Согласно новите законски прописи и формирањето на општинските совети за социјална заштита, се надевам дека ќе има сеопфатност на лицата во ризик и сите ранливи групи во општините во Република Северна Македонија. Стручни и обучени лица ќе можат соодветно да мапираат, детектираат и да ги упатат сите граѓани кои се нашле во положба од социјален ризик како да дојдат до своите права. Ќе се воспостави добар линк помеѓу општините и Центрите за социјална работа преку кој ќе се остваруваат социјалните права и социјалните услуги на граѓаните и оваа соработка ќе биде на повисоко ниво а со тоа и достапна за сите ранливи групи во општеството. Покрај веќе отворените Дневни центри за лица со посебни потреби во поголем дел од

општините, може да се отворат и Дневни центри за улични деца, за деца во ризик, Дневни центри за лица со инвалидност, за лица зависници од дроги, за пензионери, за стари лица, за лица жртви на семејно насилство, за лекувани алкохоличари и т.н. Ова покажува дека постои голем број на иновативни и интервентни социјални услуги кои општините треба и може да ги даваат на своите граѓани. (графикон 7)



Графикон 6 - Присутност на Дневни центри за лица во ризик

На прашањето „Дали општината остварува соработка со локалните здруженија на граѓани кои спроведуваат активности за заштита и грижа на лицата во ризик“ вкупно 49 лица од анкетираниите кои се претставници на 23 општини одговориле дека имаат соработка со здруженија на граѓани (Гевгелија, Валандово, Ранковце, Гази Баба, Мак. Брод, Штип, Теарце, Прилеп, Д. Капија, Велес, Вевчани, Кавадарци, Берово, Струмица, Винаца, Св. Николе, Пробиштип, К. Паланка, Ресен, Радовиш, Општина Центар, Карпош и Демир Хисар), а 23 лица од 13 општини одговориле дека немаат соработка со здруженија на граѓани (Карбинци, Старо Нагоричане, Босилово, Крушево, Кривогаштани, Чешиново-Облешево, Росоман, Богданци, Новаци, Могила, Кратово, Неготино и Дојран).



Графикон 7 - Соработка на општините со граѓанскиот сектор

Најголем број на испитаници одговориле дека најмногу соработуваат со здруженија на пензионери во општините и материјално ги помагаат со Црвен Крст, со Здружението за лица со посебни потреби „Порака“, со Дневните Центри за лица со церебрална парализа, Здруженија за лекувани алкохоличари, Здружението „Надеж“ во превенција од дроги, Домашна посета на инвалидизирани лица, Центар за слепи лица, „Скај плус“ со жртви од семејно насилство, Здружението Сино Срце - здружение за унапредување на лица со дијабетес, здружението „Мобилност“, ГИЖ и ОЖО - Св. Николе, Здружение „Инклузива“, „Мајка Тереза“ - Гевгелија, здружение „Хуманост“, здружение „Доверба“, Банка за храна и сл.

Можеби изгледа дека дел од општините имаат соработка со здруженијата на граѓани но сепак од анкетата се добива впечаток дека во многу мал број се застапени овие здруженијата на граѓани. Акцент се дава на соработката со здруженија кои се поврзани со инвалидните лица и лицата со посебни потреби – „Порака“, „Доверба“, „Хуманост“, „Мајка Тереза“, „Мобилност“, Црвен Крст и сл. Може да се забележи дека најголемите општини имаат и најмногу партнерства со Здруженија на граѓани и работат во партнерство со нив на разни проекти со ранливите групи (општина Центар, Карпош,

Гази Баба, Прилеп, Струмица и сл.). Помалите општини немаат никаква соработка со Здруженијата на граѓани од причини што во своите општини немаат вакви здруженија, немаат интерес за соработка со нив или немаат капацитет за работа на проекти.

Здруженијата на граѓани согласно законските прописи треба да бидат партнери на општините во реализирање на услугите на лицата во ризик. Овие здруженија треба да се регистрирани во Министерство за труд и социјална политика и да се лиценцирани здруженија од областа на социјалната заштита за работа со ранливи групи. Здруженијата може да даваат социјални услуги и тоа:

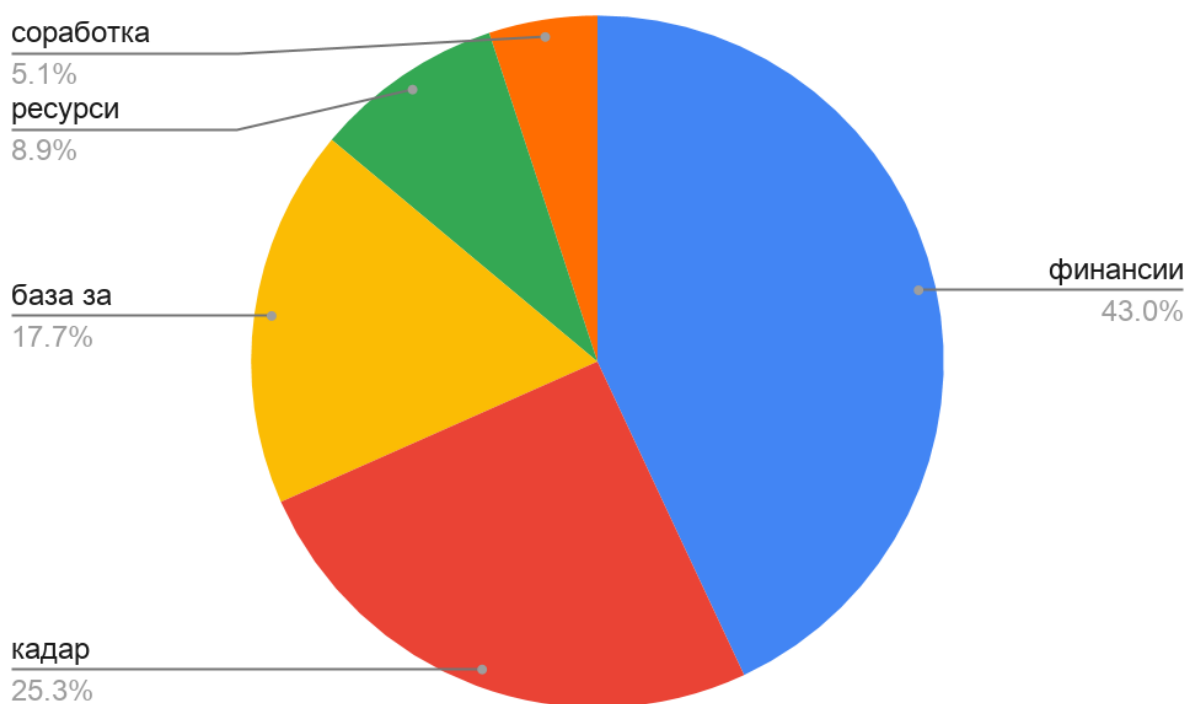
- Социјални услуги во домот,
- Социјални услуги во заедницата (освен услуги за ресоцијализација на деца во ризик и ресоцијализација на деца во судир со законот),
- Услуги на вон-семејна заштита(освен установа за прифат на барател на азил, воспитна установа и групен дом за деца во ризик),
- Услуги на информирање и упатување,
- Услуги на стручна помош и поддршка и
- Услуги на советување (Закон за социјална заштита, Службен весник на РСМ бр. 104 од 23.05.2019 година).

На прашањето „Да се наведат трите најголеми проблеми со кои се соочува општината во спроведување на своите обврски на пренесените надлежности за Домови за стари лица“, добиени се само неколку одговори бидејќи Домови за стари лица има само во Прилеп, Битола, Скопје и Куманово. Другите општини одговориле дека во нивните општини нема Домови за стари лица. Во Прилеп добиен е одговор дека за добро функционирање на веќе постоечкиот дом имаат недостаток од финансии за одржување и нормално функционирање на домот, немаат доволно едуциран и одговорен кадар, а со тоа дека и квалитетот на услугите кои се даваат е на ниско ниво.

Другите општини изразија спремност да имаат во своите средини Дом за стари лица но сепак тие би требало да бидат изградени од страна на државата. Недостигот на финансиски средства е евидентен во повеќе општини кои не се во можност сами да пристапат во градење и одржување на вакви сервиси за граѓаните.

На прашањето „Да се наведат трите најголеми проблеми со кои се соочува општината во спроведување на своите обврски на пренесени надлежности од Законот за социјална заштита“ само 20 општини (27.77%) ги навеле проблемите со кои се соочуваат при имплементирање на Законот за социјална заштита кои се следните - 34 (47.22%) лица од 20 општини од вкупно анкетираниите (72) рекле дека најголем проблем со кои се соочуваат се следните:

- Немање на финансиски средства за спроведување на обврските од социјална заштита – 34 лица (43 %),
- Немаат соодветен кадар - 20 лица (25.3 %),
- Немаат база на податоци и елаборати за оваа проблематика (мапирање) - 14 (17.7%),
- Немаат одредено човек и простор за таа намена – 7 (8.9 %),
- Слаба соработка со НВО сектор - 4 (5.1 %)



Графикон 8 - Проблеми со кои се соочуваат општините

Во 16 Општини (44.44%) преку 38 анкетирани лица (52.77%) дале одговор дека немаат таков сектор во општината или воопшто не дале никаков одговор што укажува на фактот дека или не го разбрале прашањето и не знаеле што да одговорат, или пак воопшто и не се запознаени со новиот закон за социјална заштита, ингеренциите и обврските што ги добиваат како локални самоуправи.

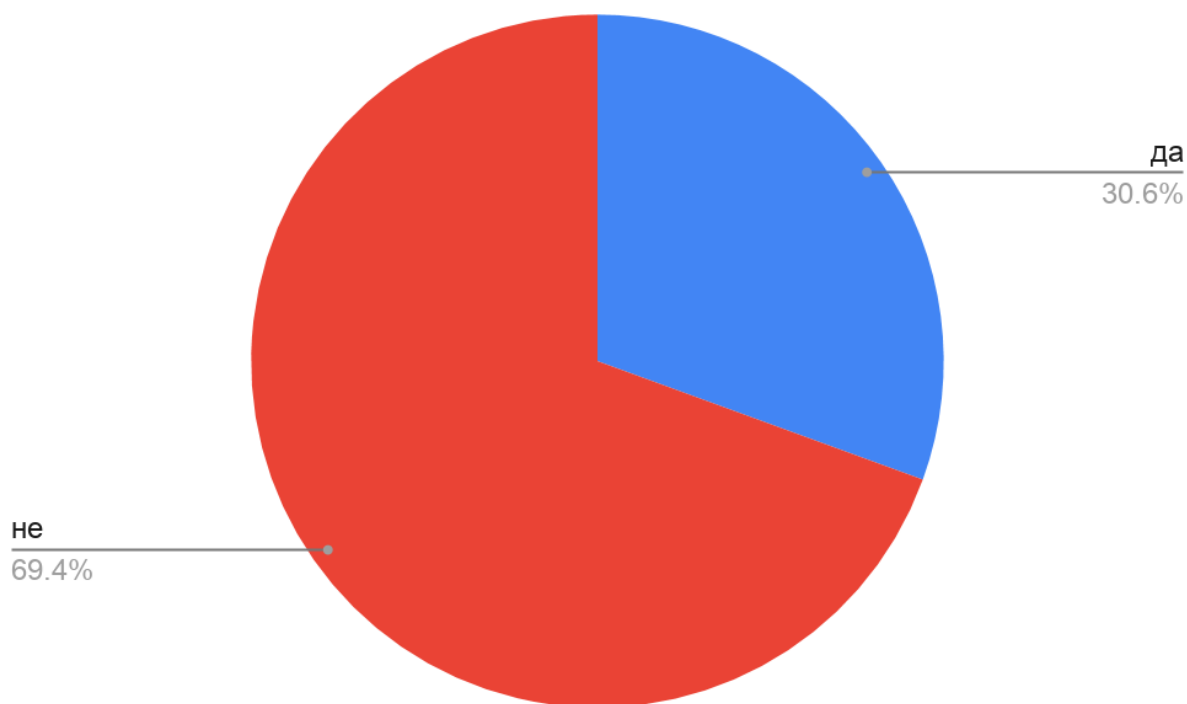
Воглавно не одговориле малите општини како што се: Босилово, Македонски Брод, Крушево, Чешиново-Облешево, Росоман, Теарце, Богданци, Вевчани, Дојран, Демир Капија, Берово, Ресен и Винаца. Но покрај овие мали општини, не дале никаков одговор и општините како што се: Велес, Кавадарци, Струмица, Радовиш и општина Карпош. Ова маргинализирање на социјалната заштита може да се сфати како и незаинтересираност за новите законски обврски на општината или како неспремност истите да се зафатат со имплементирање на новите законски решенија и воспоставување на добра комуникација со локалното население и давање приоритет на нивните права и потреби.

Овие информации укажуваат и на потребата во иднина општините да почнат поактивно и систематски да соработуваат со граѓанскиот сектор кој треба да биде нивен партнер во имплементацијата на законот за социјална заштита. Социјалните проблеми и права на граѓаните се откриваат преку изјавените нивни барања во општините или во Јавните Установи Центрите за социјална работа. Во овие барања граѓаните наведуваат каква потреба имаат и истите согласно законските рокови се решаваат. Но, голема е неинформираноста на населението а особено во руралните подрачја за тоа кои се нивните права и како тие да ги остварат.

Поради оваа појава, потребно е вклучување на граѓанскиот сектор кој може да ги информира граѓаните во сите населени места и да се направи потребното мапирање на лицата во ризик и сите проблеми и потреби во одреден регион со сите свои специфики и детали. Оваа мапирање би требало да се направи во партнерство со општините да се добие една социјална карта на секоја општина што многу ќе ја олесни работата на општините за лоцирање, разрешување и сеопфатно третирање на лицата во ризик. Значи, заради ефикасно, навремено и точно мапирање на социјалните потреби на населението во една општина потребно е партнерство со граѓанскиот сектор кој е лиценциран за обавување на работа од социјална заштита. Преку разни анкети, прашалници, посети во домот, трибини, средби по месните заедници, флаери и други информативни средства

може да се добијат релевантни податоци кои ќе се употребат за изготвување на една социјална карта за секоја општина.

На прашањето „Дали во Општината се утврдени потребите (мапирање) на лицата во ризик“, само 11 општини преку 16 испитаника одговориле дека во нивната општина се утврдени потребите на лицата во ризик. Тоа го направиле со прибирање на податоци од Центрите за социјална работа и соработка со нив, преку доставените барања од страна на граѓаните кои ги поднесуваат во самите општини а 4 општини одговориле дека соработуваат со Граѓанскиот сектор и преку нив добиваат податоци со социјалната состојба во општините. Само општина Центар Скопје има направено мапирање на социјалните потреби во општината, има направено социјална карта и будно ги следеле состојбите во општината.



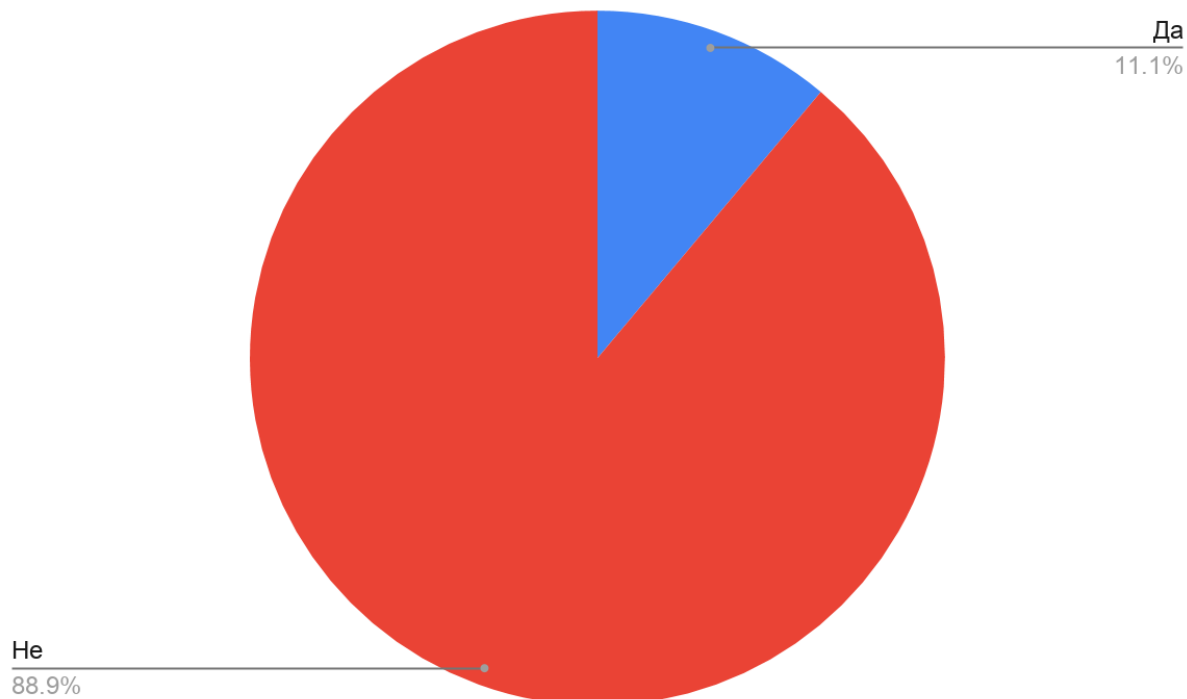
Графикон 9 – Утврдени потреби на граѓаните

Дека немаат утврдено кои се социјалните проблеми на граѓаните во нивните општини, одговориле 25 општини преку анкетираниите лица вкупно 56 лица. Ова состојба укажува дека Локалната самоуправа не прави систематска анализа на потребите на граѓаните, дека нема план и програма за нивно надминување и давање на помош и

поддршка од социјален аспект. Само во Центрите за социјална работа постојат податоци, мапирање и социјална карта на граѓаните во населените места. Овие резултати исто така укажуваат и на незаинтересираноста на општината да се зафати сериозно со социјалните проблеми на сопственото население потпирајќи се на разни изговори како што се немањето на финансии и сл. Бројот на вработените лица во општините укажува на фактот дека во општините има голем број на вработени лица кои веројатно се или партиски вработени или со несоодветно образование и без капацитет за стручно и професионално делување. Се забележува многу мала вклученост на граѓанскиот сектор и други здруженија кои имаат потенцијал, знаење и вештини да допринесат и помогнат на општините при утврдување на потребите на граѓаните.

Општините треба посéопфатно и систематски да се зафатат со овој проблем бидејќи се обврзани со закон да бидат партнери на ранливото население и секогаш да ги знаат потребите во својот регион. Помалите општини се со ограничени можности поради малиот број на вработени во општините како и немањето на капацитет и ресурси за спроведување на мапирањето на проблемите на ранливите групи. Потребно е партнерство со НВО сектор кој преку анкети, прашалници и други инструменти да изгради една квалитетна социјална карта на општините а покасно со помош исто така на НВО секторот да се впушти во реализирање на бројни проекти кои ќе бидат пред сè во интерес на населението во дадена општина. Потребно е да се отворат бројни сервиси за граѓаните кои ќе бидат под капата на општините а кои ќе ги реализира Граѓанскиот сектор.

На дванаесеттото прашање „Дали општината може да формира Дневен Центар за лица во ризик како јавна установа за вонинституционална заштита во целост финансирана од страна на локалната самоуправа“ само 4 општини дадоа позитивен одговор и тоа Општина Валандово која веќе имала формирано Дневен Центар за лица со посебни потреби и целосно е финансиран од страна на општината и дека во иднина нема да можат да отворат друга установа за социјална заштита поради немање на финансиски средства. Позитивен одговор дала и општина Гази Баба која одговорила дека имаат веќе отворен Дневен Центар за стари лица а општина Кавадарци и Радовиш одговориле со **Да** но не образложили други информации во врска со прашањето.



Графикон 10 – Можност на општините да формираат
Дневен центар за лица во ризик

Сите други општини (32) кои претставуваат 88.88% одговориле низ 65 анкетирани лица дека тие немаат капацитет за отворање на таква установа поради финансиски потешкотии и немање на материјални средства. Ова укажува на немањето доволно капацитети на општините да отвораат установи за социјална заштита кои целосно би ги финансирале, воедно укажува и на немањето слух и разбирање за социјалните потреби на граѓаните. Веројатно се маргинализираат овие потреби и сè што не е финансирано од државата не може да функционира. Приоритети во општините се даваат на комуналните потреби на граѓаните, градењето на улици, канализации, уредување на земјиштето и сл. како што впрочем и било порано обврска на општините. И покрај тоа што е донесен нов закон за социјална заштита и покрај дадените обврски на општините сепак, тие работат по инерција, стихийно и без некој план и програма за социјална заштита.

Процесот на децентрализација во социјалната заштита се обезбедува преку задоволување на правата и услугите на граѓаните. Правата од социјална заштита за остварување на минимални ниво на социјална сигурност за сиромашните граѓани главно е на централно ниво преку Министерството за труд и социјална политика. Доколку овие

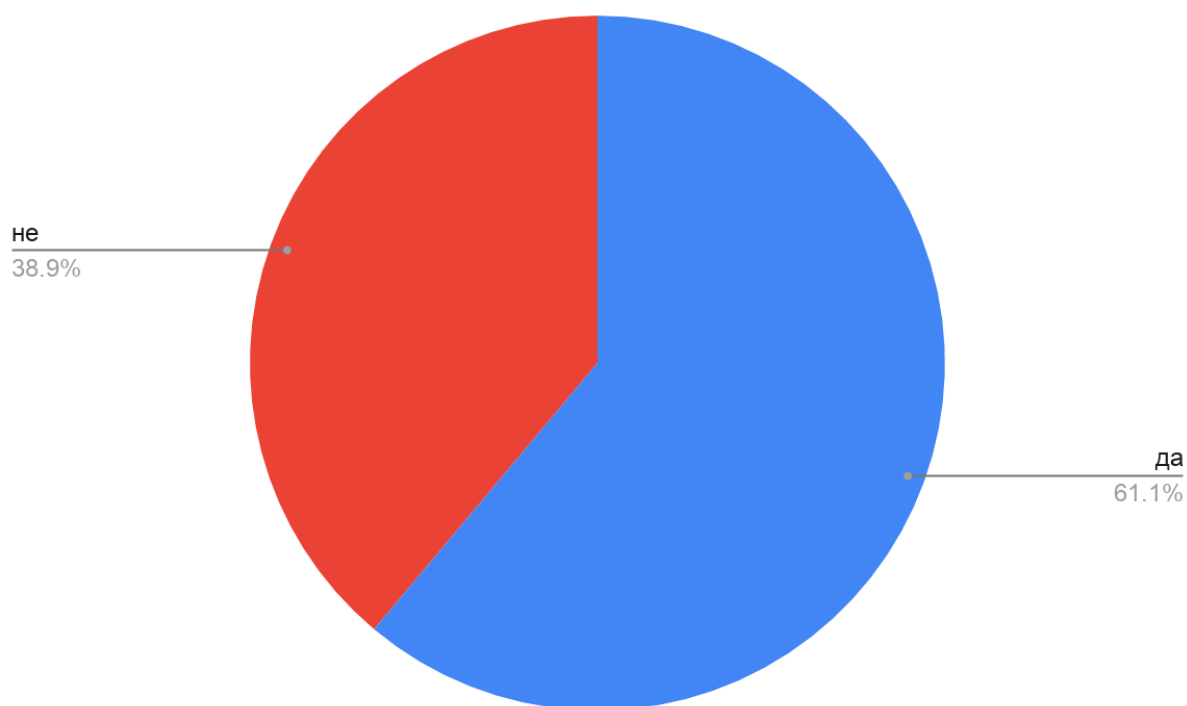
права се дадат во надлежност на локалната заедница, може да се јави опасност од спроведување на индивидуални и различни програми за намалување на сиромаштијата и ќе зависат од материјалните и административните капацитети на секоја општина.

Во развиените земји на Европската унија во поглед на децентрализацијата на материјалните надоместоци за сиромашните се различни. Во поголем број на земји, финансиските трансфери се во надлежност на централната власт а во случај овие надлежности да се на пониско ниво од централното, тие се на ниво на региони или окрузи но не на ниво на општини. Во сегментот на социјалните услуги, процесот на децентрализација е присутен пред сè со вклучување на различни субјекти во обезбедување на услугите. Во развиените земји, услугите од социјална заштита покрај државата и владините институции се обезбедува и преку приватниот сектор, НВО секторот и хуманитарните организации.

На прашањето „Дали општината може да изработи елаборат за основање на Дневен Центар за лица во ризик“ 22 општини (61.11%) низ одговорите од 43 лица одговориле дека тие можат да изработат елаборат за основање на Дневен Центар за лица во ризик. Дел од нив рекле дека тој елаборат ќе можат да го изработат со помош на Центрите за социјална работа. 14 општини низ одговорите на 29 лица одговориле дека тие не можат да изработат елаборат за Основање на Дневен центар за лица во ризик од повеќе причини: дел одговориле кратко само со НЕ а дел со образложение дека немаат средства за тоа и дека тоа треба да биде обврска на Министерство за труд и социјална политика и Центрите за социјална работа. Дел од нив одговориле дека немаат такво одделение во нивната општина или дека треба да добиваат блок-дотации од државата во иднина.

Ова укажува уште еднаш за неспремноста на општините да се вклучат систематски во мапирање на социјалните потреби и креирање на социјална карта на секоја општина. Мапирањето и социјалните карти се потребни поради различните потреби на граѓаните во општините поради демографски, економски и други разлики и специфики. Од тие причини, услугите се насочуваат кон заштита на различни групи на корисници како што се децата, старите лица, бездомните, лицата со инвалидност, семејства во социјален ризик, маргинализирани групи и други социјално исклучени лица. Одговорите на овие потреби не само што се разликуваат за секоја поединечна категорија на корисници по видот и број на услуги туку и во поглед на потребата за заеднички

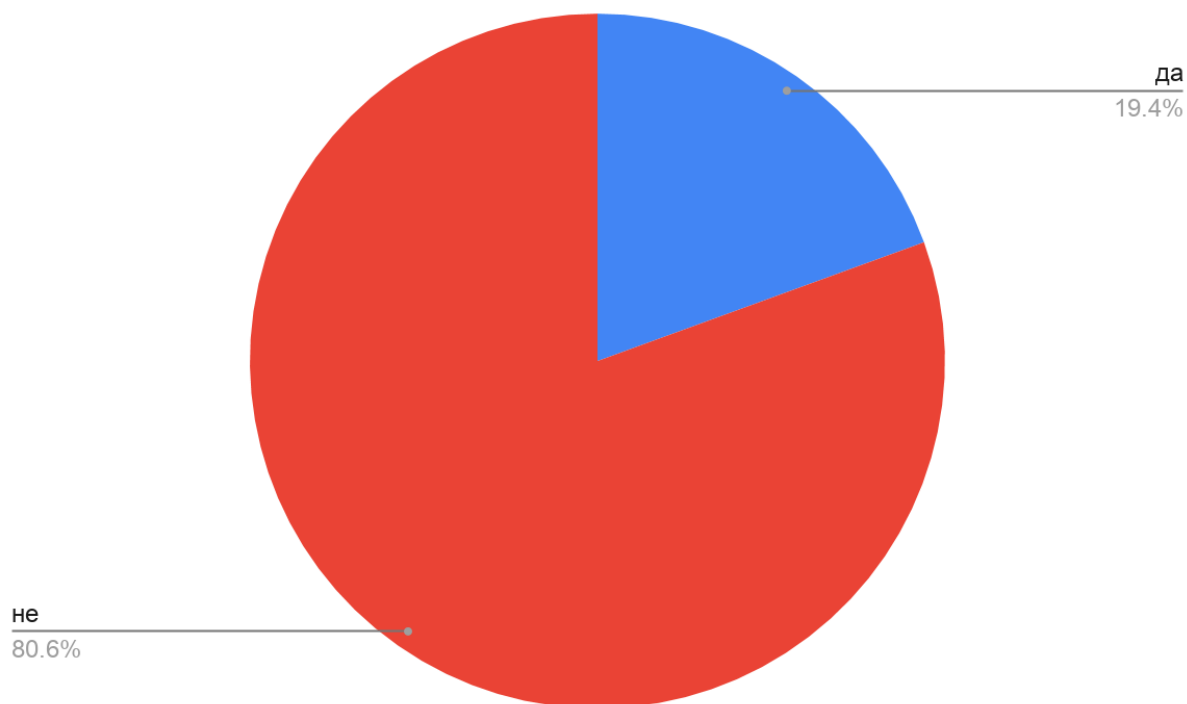
одговор и соработка помеѓу образованието, здравството, социјалните и другите институции на локално ниво.



Графикон 11 – Можност на општините да изработат елаборат за лица во ризик

На прашањето „Дали општината може да обезбеди средства за работа на веќе постоечки Дневен Центар за лица во ризик кога за истиот на локалната самоуправа би биле пренесени основачките и управувачките права“, најголем дел или 29 општини низ одговорите на 57 анкетирани лица одговориле со НЕ а 15 лица кои ги претставуваат 7 општини одговориле со ДА. Во образложението кои испитаниците го дадоа во одговорот НЕ, речиси сите дале одговор (50) дека немаат во општината таков Центар и дека немаат финансиски средства за таков Центар. Претставниците на 7 општини кои дале потврден одговор се претставници на општините: Општина Центар - Скопје, Карпош, Гази Баба, Велес, Радовиш, Кавадарци и Струмица. Ова укажува на фактот дека во поголемите општини каде функционира секторот за социјална заштита имаат волја, знаење, потенцијал, капацитет и слух за отворање на вакви Центри кои би биле под целосна контрола, функционирање и финансирање на локалната самоуправа. Помалите општини не се во можност да финансираат вакви Центри поради малите финансиски средства со кои располагаат како и ограничениот капацитет, потенцијал и

малите човечки ресурси во локалните заедници. Од друга страна пак кога ќе се види бројот на вработени лица во локалните самоуправи во Република Северна Македонија, се забележува дека и не е така мал бројот на лицата вработени во општините. Но, бројноста на вработените во општините не значи дека таму се примале соодветни кадри и со соодветно образование, капацитет и знаења за обавување на овие суптилни проблеми и барања на граѓаните.

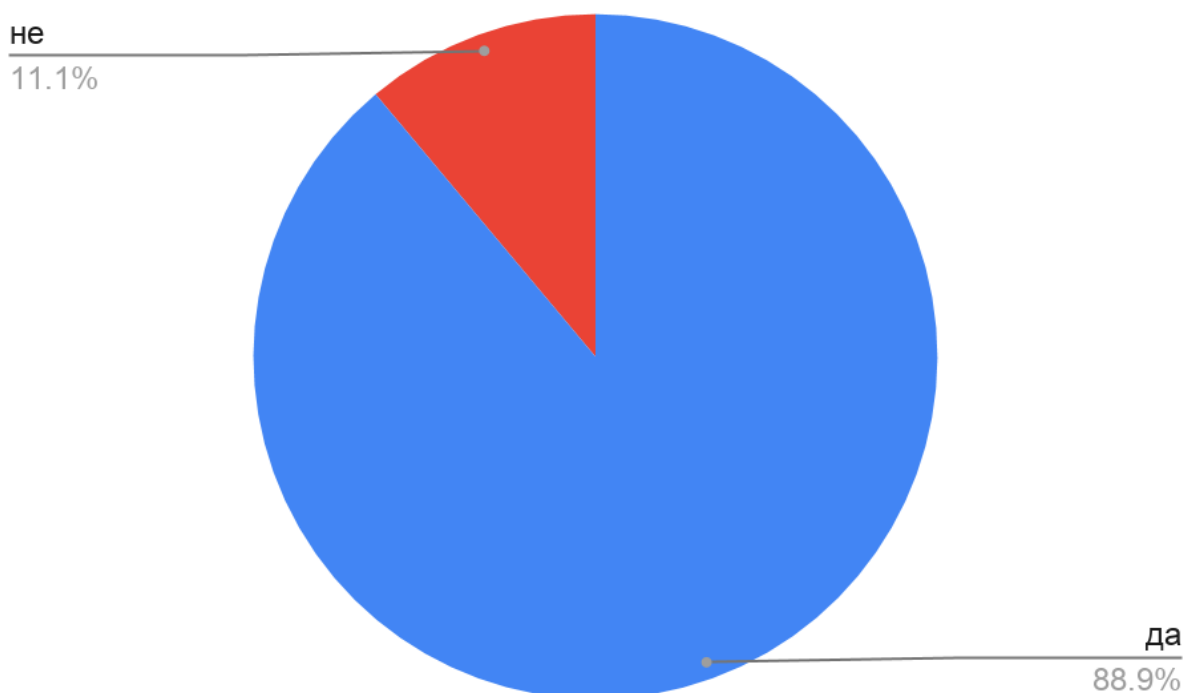


Графикон 12 – Можност за обезбедување на средства за работа на постоечките Центри за лица во ризик

На прашањето „Дали Општината од сопствени приходи би можела да обезбеди средства за основање и функционирање на Дневен Центар за лица во ризик“ од вкупно анкетирани 36 општини, 32 општини (88.88%) преку одговорите на 64 (93.05%) испитаника дале одговор НЕ а само 4 (11.11%) општини дале одговор ДА преку одговорите на 8 испитаника. Вработените во општините кои одговориле со НЕ, образложиле дека најголема причина и пречка за основање на ваков Центар е немањето на финансиски средства (41 лица), дека немаат програма за социјална заштита (10), Лимитиран буџет (5), немаат соодветен кадар за таа намена (5), дека имаат мали приходи на годишно ниво (3).

Овие податоци укажуваат дека во сферата на обезбедување на социјалните услуги, општините можат да основаат установи за социјална заштита освен Центри за социјална работа и установи за деца со воспитно социјални проблеми и асоцијално однесување. Можат да основаат Центри за дневно и привремено прифаќање на корисници (за стари лица, за деца на улица, за зависници од дроги, за жртви на семејно насилство, здружение за лекувани алкохоличари, за инвалидни лица, за лица со аутизам, бездомни лица и сл).

Со меѓуопштинска соработка и заеднички отворање на вакви социјални сервиси, општините имаат можност истите да ги делегираат на правни и физички лица, вклучувајќи го и невладиниот сектор на своето подрачје. Процесот за спроведување на реформите за социјална заштита директно влијае на развојот на капацитетот во локалната самоуправа за обезбедување на социјални услуги. На национално ниво постојат 25 Центри за лица со интелектуална попреченост кои се финансирани на државно ниво.

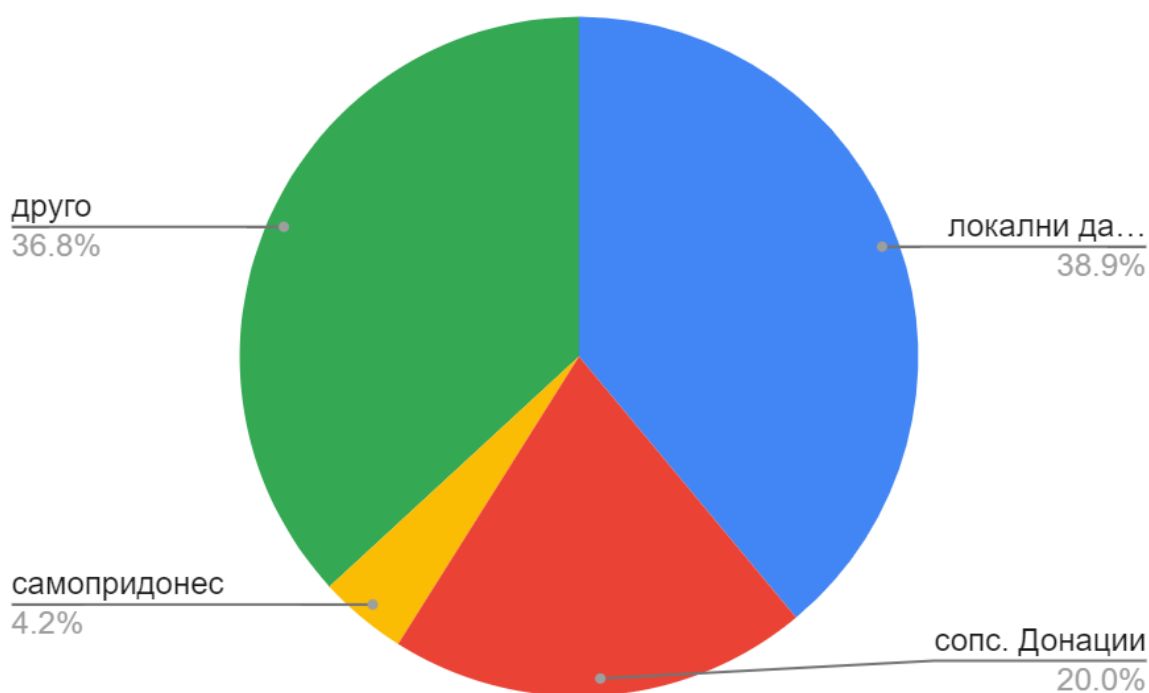


Графикон 13 - Можност од сопствени приходи да се обезбеди финансирање

На Дневен центар за лица во ризик

На последно прашање „Од кои од наведените сопствени извори на финансирање, локалната самоуправа би можела да издвојува средства за социјална заштита и воедно да планира активности од областа на социјална заштита“ добиени се следните одговори од испитаниците:

- Од локални даноци, такси, давачки и надоместоци утврдени со законот за финансирање на единиците на локална самоуправа - 37 лица од 72 испитаника,
- Приходи од сопствени донации - 19 лица од 72 испитаника,
- Приходи од самопридонес - 4 лица од 72 испитаника,
- Други приходи (донации и др. Средства утврдено со закон) - 35 лица од 72 испитаника



Графикон 14 – Од кои сопствени приходи можат да се издвојат средства за социјална заштита

Добиените одговори ни покажуваат и објаснуваат дека материјалните средства на општините се лимитирани и согласно законот се доволни донекаде за базичните и со

закон определени обврски на општината кои се неопходни да се реализираат за успешно функционирање на општините.

Социјалните услуги не се приоритетни и без финансиска помош но и налагање за отворање на одредени сервиси за граѓаните тешко дека во нашата држава дека ќе се спроведат доследно и сеопфатно социјалните сервиси во полза на локалното население. Во претходните одговори видовме дека секаде се потенцира слабата материјална состојба на општините и дека за отворање на било какви социјални сервиси немаат капацитет како во стручен кадар, мапирани потреби а најголема пречка претставува недостигот на финансиски средства за таа намена.

Истражувањето на ефикасноста во извршување и управување со пренесените надлежности од областа на социјална заштита на општините не упатува на податокот дека општините не се во целост подготвени во преземање на надлежности за **давање на социјални услуги** на лицата во ризик. Од добиените резултати, може да се констатира дека поголем број (26) општини имаат подготвено и усвоено Програми за социјална заштита како предуслов на општините за преземање на надлежностите. Помал број на општини 10 немаат донесени Програми за социјална заштита. Со ова делумно се потврдува хипотеза поставената хипотеза дека општините се подготвени за управување со пренесените надлежности од областа на социјална заштита.

Дел од општините ефикасно ги извршуваат и управуваат пренесените надлежности од областа на социјалната заштита, имаат воедно и капацитет и воспоставена практика на планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности од областа на социјалната заштита, а со тоа отворањето на социјални сервиси за давање на социјални услуги за лицата во ризик. (графикон 3 и 4).

Податоци од истражувањето покажуваат дека социјалната заштита во општините и покрај формално донесените програми, делуваат често некоординирано, не се сеопфатни и нема усогласување со потребите на лицата во ризик и тоа што општините го нудат. Општините каде немаат донесено програми за социјална заштита, истите по инерција на другите општини имаат одвоено фонд - средства за задоволување на потребите на лицата во ризик. Од добиените одговори се забележува една несистематизираност, површност и невоедначеност во постапувањето како и едноличност во работата со лицата во ризик. Општините покажуваат недоволна ефикасност во задоволувањето на потребите на лицата во социјален ризик бидејќи недостасува систематски приод и третман. Се забележува

потреба од мапирање - изготвување на социјална карта на населението на основа која ќе може да се изработат реални и остварливи социјални планови и програми во најдобар интерес на лицата во ризик од секаков аспект.

Општините да би можеле да управуваат со преземените надлежности, потребно е ефикасно вклучување на целиот капацитет кој го поседуваат општините и сите свои ресурси. Во пракса ова делумно се остварува бидејќи општините немаат соодветни кадри за активности од областа на социјална заштита. Може да се забележи дека најголем број на вработени (27% - графикон 2) се со најмал стаж - од 6 до 10 години, што упатува на фактот дека вработените се млади луѓе и кои би требало да внесат свежина и новост во општинските администрации со свои идеи, предлози, ентузијазам и мобилност. Со сигурност може да се претпостави дека овие вработените имаат малку компетенци кои наместо напредок, следење на новините во развиените земји, тие го продолжуваат досегашниот начин на делување и работа и недостигаат креативни идеи и работа.

Дел од општините имаат капацитет од секаков аспект за основање и управување со социјални услуги, имаат простор, опреми, финансиски средства и човечки ресурси како и желба и ентузијазам како и слух за потребите за работа со лицата во ризик. Ова особено важи за големите општини како што се општина Центар - Скопје, Карпош-Скопје, Струмица. Сепак, тие тоа сèуште го прават неорганизирано, спонтано, без изработени планови и елаборати и без мапирање и изработена социјална карта (освен Општина Центар - Скопје). Работат по наследениот веќе надминатиот начин на делување кој се пратикувал во општините и кој не соодветствува со денешните потреби на граѓаните. Тие немаат конкретни идеи и креативни начини за да можат адекватно и со одредена цел да делуваат и да ги заштитат лицата во ризик. Сепак, најголем број на општините наведуваат дека немаат финансиски средства, опрема, база на податоци, човечки капацитет и сл. за да ги заштитат лицата во ризик. Со ова укажува дека автората хипотеза **за капацитетот на општините за отварање и управување со социјални услуги** за лицата во ризик исто така делумно се потврди.

Нивото на планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности од социјална заштита од страна на општините односно нивната воспоставена практика и спроведување на конкретни активности за социјални услуги за лицата во ризик исто така делумно се остварува. Поголем дел од општините посветуваат многу малку време во планирање, организирање и спроведување на одредени активности од

социјална заштита на лицата во ризик. Тие повторно се без идеи, неорганизирано делуваат и се стереотипни во одредени активности. Дневните центри за лицата со посебни потреби кои ги има во повеќе општини се формирани и финансирани од страна на Министерството за труд и социјална политика. Општината зема учество во работата на овие Центри за социјална работа со обезбедување на превоз на децата кои го посетуваат Дневниот центар од нивниот дом до центрите и обратно. Востановени практики кои датираат од порано се и давање на еднократна парична помош на лица кои имаат здравствени проблеми, бесплатно сместување на деца во градинка чии родители се во ризик, новогодишни пакетчиња за деца од семејства во социјален ризик и корисници на парична помош како и децата со посебни потреби, еднократна парична помош за новороденче, помош во натура (по еден кубик дрва во зимскиот период и по една табла јајца за Велигден за лицата во ризик и со претходно договарање и консултации со Јавните установи – Центрите за социјална работа и сл).

У С Л У Г И

О П Ш Т И Н И

Еднократна парична помош	5
Дотација за вида	1
Општо-корисна работа ОКР	4
Користење на народна кујна	2
Бесплатно сместување на деца во градинка	2
Инклузија на ромски деца во градинка	2
Помош на стари лица во домашни услови	2
Новогодишни пакетчиња за Нова година	2
Екскурзии за деца со посебни потреби	1
Советувалиште за лекувани алкохоличари	2
Еднократна парична помош за лекување	2
Помош при елементарни непогоди	3
Изградба на пристапни рампи	1
Дневен центар за лица со церебрална парализа	1
Помош во огревно дрво	1
По повод Вњелигденските празници-табла јајца	2

Превоз на лица со посебни потреби	1
Немаат никакви активности- услуги	5

Табела бр. 1 Најзастапени услугите кои општините ги овозможуваат на своите жители

Видот на мерки и активности кои ги презема централната власт за поддршка и развој на активности од областа на социјална заштита кои се во надлежност на локалната власт а кои се социјални услуги на лица во ризик може да се констатира дека делумно се спроведуваат и со што хипотезата не се потврди.

Општините обезбедуваат финансиски средства за нивното функционирање од локални даноци од имот, комунални такси, административни такси, приходи од самопридонеси, донации и сл. Овие средства овозможуваат нормално функционирање на локалната самоуправа како и повеќето години наназад. Секое дополнително ангажирање на општините при креирањето на локалните политики од сферата на социјална заштита бара дополнителни дотации и трансфери од буџетот на Република Северна Македонија како и на донации од меѓународни институции и организации. Скоро сите анкетирани одговориле дека тие не се во состојба да формираат Дневни центри за лица во ризик без финансиска поддршка од владата на Република Северна Македонија. Ова е показател дека општините во Република Северна Македонија не се целосно подготвени да ги преземат обврските кои произлегуваат од новиот Закон за социјална заштита во кој јасно се образложени и определени обврските на сите општини во државата. Бидејќи социјалната заштита е темел врз кој се гради стратегијата за работа со граѓаните на ниво на локална самоуправа, таа е и составен дел на секоја општина за помош на лицата во социјален ризик, на лицата со пореченост, старите лица, децата на улица, маргинализираните лица и т.н. Со донесување на програмите за социјална заштита, ќе се обезбеди транспарентен, интегрален, ефикасен и правичен систем кој ќе ги опфати мерките и средствата кои се потребни за задоволување на потребите на лицата во ризик во општините. Со Програмите за социјална заштита се реализираат потребите на лицата во ризик како и се остварува нивна поголема вклученост во општеството.

Заклучоци и препораки

Од добиените резултати од истражувањето, произлегува потребата од посистематско ангажирање на сите општини во откривање, третирање и заштита на лицата во ризик. Можеме да заклучиме дека досегашното делување на локалните власти не е на потребното ниво и тие делумно и со потешкотии одговараат на потребите на лицата во ризик.

Државата, преку Министерството за труд и социјална политика на Република Северна Македонија со своите политики и стратегии отпочна со процесот на трансформација на јавните услуги на социјална заштита на лицата во ризик постепено и тоа преку процесите на децентрализација, деинституционализација, приватизација како и вклучување на граѓански организации кои работат во областа на социјалната заштита. Овој процес започна во 1994 година со отварање на првиот Дневен центар за лица со посебни потреби за да се интензивира во годините потоа. Беше потпомогнат со Законот за локалната самоуправа и децентрализацијата во областа на социјалната заштита на лицата во ризик во 2002 година кога општините добија надлежност над домовите за стари лица и овластување за давање на социјални услуги на лицата во ризик. Со текот на времето, постепено се преземаа надлежностите од страна на општините кои се во согласност на Националната програма за развој на социјална заштита 2011- 2021. Локалните самоуправи беа задолжени со донесување на свои локални програми за социјална заштита за граѓаните на своите подрачја и беа испраќани во Министерството за труд и социјална политика каде беа разгледувани од комисија која даваше мислење за секоја општина посебно. На овој начин покрај увидот, се вршеше и координација на политиките на локално ниво со националните стратешки правци за развој на социјалната заштита на ниво на држава.

Општините имаат голема важност во хуманизацијата на населението кое живее на нејзината територија во поглед на создавање на услови за достоинствен живот на лицата во ризик. Важноста на социјалните услуги во последните години значително се зголеми со оглед на процесите на стареењето на населението, вработувањето на жените, промени на животните вредности, начиност на живеење, интернетот, како и слабеењето на традиционалното семејство и сл. Сите овие промени допринесоа да имаме голем број на поединци и семејства кои се изложени на различни социјални ризици (мајчинство, болест, смрт, старост, повреда, попреченост) и проблеми

(состојба предизвикана од природни непогоди, девијантно однесување и сложени општествени случувања и состојби). Затоа треба да се разбере инсистирањето во социјалните услуги кои имаат динамичен карактер што го потврдуваат и извештаите на Советот на Европа.

Социјалните услуги се наменети за лица кои се соочуваат со тешкотии во животот како и лица со физички и ментални попречености и имаат специфични потреби и кои не се во состојба самите да ги овозможат и затоа имаат потреба од помош на општеството.

Поради сето горе наведено, неминовно се наметнува потребата до донесување на нов Закон за социјална заштита кој беше донесен на 23 мај 2019 година во насока на олеснување на животот и поголема заштита на социјално ранливи групи на население, кој дава простот за сеопфатни и квалитетни социјални услуги. Заради надминување на утврдената состојба дека услугите од социјална заштита не ги следат индивидуалните потреби на крајните корисници, новиот закон предвидува унапредување и развивање на социјалните услуги кои ќе се обезбедуваат во домот на корисникот, во заедницата и во семејството, како и иновативни и интервентни социјални услуги.

Во однос на обезбедувањето на социјалните услуги се овозможува вклучување на локалната самоуправа, како и на здруженијата на граѓани, физички лица и приватниот сектор во обезбедувањето и испораката на услугите во заедницата. За да се обезбеди социјална заштита во општините, во сите општини се формираат со одлука согласно новиот законот. Општински совети за социјална заштита во кои членуваат претставници на општинската администрација, претставници од Центрите за социјална работа, здруженија, верски заедници, полиција, здравство, образовните институции, Јавно обвинителство и судот и сл. Се изготвува социјален план за одредена општина кој треба да содржи мапирање на социјалните проблеми и лицата во ризик, анализа на капацитетите и расположливите социјални услуги како и специфичните потреби за развој на социјалните услуги во општината. Со новиот Закон за социјална заштита, Министерството за труд и социјална политика најмалку еднаш годишно објавува повик за финансирање на општините со аплицирање на општините со свои проекти, иницијативи со наведување на видот на услугите кои се финансираат, рокот за аплицирање, временски рок за нивно реализирање како и

сумата за планираните услуги. Предност имаат проекти кои се реализираат преку меѓуопштинска соработка.

Со **наведеното може да се заклучи** дека со новиот Закон за социјална заштита се овозможува една современа, квалитетна и сéопфатна заштита на лицата во ризик.

Бенефициите и социјалните права кои се поврзани со парични средства се одговорност на државата и на Владата на Република Северна Македонија. За обезбедување на социјални услуги **неопходно е вклучување** на локалната самоуправа како на здруженија на граѓани, физички лица и приватен сектор кои согласно донесените програми на советот за социјална заштита предвидувајќи активности и финансиски средства за реализација на истите.

Од истражување може **да се заклучи дека поголем** дел од општините имаат донесено Програми за социјална заштита но, немаат извршено мапирање и изготвено социјални карти за потребите на населението. Од одговорите на сите анкетирани, се гледа дека општините не се во состојба да ги преземат пренесените надлежностите од социјална заштита и самите да отворат, финансираат и го стават во функција центарот за лица во ризик. Значи, сéуште општините не се целосно спремни да се зафатат со целосно преземање и делување во социјалната заштита и задоволување на потребите на своите граѓани без учество на владата на државата и блок-дотации, донации и други приходи покрај сопствените приходи кои ги добиваат. Постојат мали општини, со многу мал капацитет, жители и вработени во општините кои и покрај обврските и желбата да се зафатат со социјалните услуги на лицата во ризик, нема да бидат во состојба нешто од тоа да реализираат. Потребна е **меѓуопштинска соработка и планирање** на заштита на лицата во ризик како би можеле и малите општини да допинесат за заштитата на лицата во ризик и овозможување на достапност на услугите кои им се нудат и за кои имаат потреба локалното население.

Потребно е и препорачливо да се формира едно тело во општината кое ќе биде мост помеѓу општината и граѓанскиот сектор и кое ќе води сметка и грижа за учеството на граѓанскиот сектор во работата на општината за задоволување на социјалните потреби на населението. Ова тело би можело да се формира на иницијатива на општиниските совети и на сите граѓански организации ќе им овозможи добра едукација од аспект на проектен циклус, стратешко планирање и

полесен пристап до донатори и организации кои би финансирале проекти за поддршка на лицата во ризик.

Бидејќи суштината на децентрализацијата е одговорност и потреба општините да имаат сопствено финансирање на локалните потреби на граѓаните што во принцип значи дека треба да се обезбеди целосна фискална автономија на општините со менување на даночните стапки и даночните основици (Закон за даноци на имот, Закон за комунални такси како и Законот за административни такси.) За подобрување на финасиската состојба на општините, препорачливо е да се размислува за зголемување на даноците кои населението ги плаќа на општината. Покрај зголемувањето на даноците, препорачливо е и да се воведат и некои нови ставки за оданочување на населението како што е на пример еколошки данок кој од една страна ќе го зајакне буџетот на општините а од друга страна ќе влијае на свеста на луѓето за зачувување на животната средина.

Сепак, како една заедничка констатација кога ја споредуваме работата на нашите локални заедници со државите кои се развиени и имаат добро развиена децентрализација и функционирање на општините, сепак истите без дотации, донации и средства од централната власт нема да бидат така успешни и нема да можат во целост да ја реализираат социјалната заштита во своите држави. Тие добиваат редовно блок дотации од државата но исто така имаат изградено и добри механизми за контрола и ревизија за трошењето на дадените средства преку разни инспекциски служби и сл.

Препорачливо е во иднина општините заради подобрување на севкупниот живот на населението а особено на лицата во ризик да развиваат форми на нивна заштита како што се: отварање на Дневни центри за разни категории на лица во ризик (стари лица, лица со попреченост, деца на улица, отварање на шелтер центри за жртви за семејно насилство и за деца кои имаат образовно-воспитни и социјални проблеми, за лица зависници од дроги, материјална помош на лица кои се лекуваат од зависности, младински културни центри каде младите ќе се собираат и ќе имаат разни програми и обуки од секаков вид за нивно надградување и оспособување за понатамошниот живот.

Во склоп на училиштата во општините (средни и основни) да се формираат лоби групи (едуцирани ученици) кои ќе работат со деца во ризик и деца кои имаат

развојни проблеми како резултат на влијанијата на нивните семејства, друштвото, осетливата возраст, надворешни влијанија и фактори и сл.

Овие препораки ги давам бидејќи во нашата средина се развива тезата дека лица во ризик се само лицата со посебни потреби (интелектуална попреченост, телесни инвалиди, слепи, глуви, лицата со церебрална парализа, лицата со аутизам и сл.). Мора да напомене дека во денешно време таа теза е веќе надмината и лица во ризик имало и ќе има во сите категории на луѓе (деца, млади, возрасни) и истите во одреден период на нивниот живот може да се најдат во ризик да имаат потреба од помош и поддршка од страна на заедницата.

Младите имаат потреба од едукација за усвојување на здрави животни стилови и ненасилно разрешување на конфликти. Како резултат на денешниот динамичен развој и живот на луѓето, сè почесто имаме млади кои се запоставени од секаков аспект, од страна на родителите кои во трка по егзистенција забораваат дека имаат деца. Интернетот и социјалните мрежи си го прават своето и секојдневно сме сведоци на негативни појави кај младите - врничко насилство, усвојување на негативни и деструктивни облици на однесување, дрогата се наоѓа на секој агол, моралните вредности се на ниско ниво како и животните вредности.

Возрасните лица - пензионерите имаат потреба од дружење и активности каде квалитетно би го поминале своето слободно време а во насока на подобрување на нивниот живот. Потребно е во општините да се обезбедат и адаптираат одредени простории во урбаните заедници кои се слободни и да се наменат за користење за старите лица. Покрај ова, потребно е да се работи на обезбедување на нега и грижа за старите лица кои живеат сами во нивните домови (помош од секаков вид).

Потребно е општините да се залагаат за социјална инклузија на лицата со посебни потреби, на лицата од други националности (Роми) и на сите маргинализирани групи по пат на едукација, обуки и креативни игри и програми заедно со училиштата и локалната заедница.

ЛИТЕРАТУРА

- Амицис, Г. (2004). Системот на социјална заштита во Република Македонија, Скопје.
- Agree, E., Bisset, B. and Rendall, M. S. (2003). Simultaneous care for parents and care for children among mid-life British women and men, *Population Trends*, br. 112, str. 29–35.
- Akintoye, A., Beck M., Hardcastle, C. (2003). *Public-Private Partnerships; Managing risks and opportunities*, Blackwell Scientific Publications, Oxford.
- Anheier, H. K. (ed.) (2001). *Social Services in Europe*. Frankfurt a. M.: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Antonnen, A. and Sipila, J. (1996), *European social care services: is it possible to identify models?* *Journal of European Social Policy* 6, 2 pp. 87-100.
- Arrowsmith, S. Ed. (2000). *Public Private Partnership & PFI*, Sweet & Maxwell, London.
- Avramov, D. and Maskova, M. (2003). *Active ageing in Europe*, vol. 1. Strasbourg: Council of Europe (Population Studies, br. 41).
- Богоевска, Н., Борнарова, С., Геровска Митев, М., Караро, Л. и Ружин, Н. (2019) „Европски примери во регулирањето на социјалната заштита“, Скопје: Министерство за труд и социјална политика
- Борнарова, С. (2009). Социјалната политика и старите лица, Филозофски факултет, Скопје.
- Bäck, H., (2003). Party politics and the common good in Swedish local government, *Scandinavian Political Studies*. 2:93-123.
- Baldock, J. (1989). United Kingdom – a perpetual crises of marginality, in Brian Munday (ed.) *The Crises in Welfare. An International perspective on Social Services and Social Work*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, (2007). *Social policy* (third edition), Oxford University Press, New York.
- Bengston, V.L. (2001). Beyond the nuclear family: The increasing importance of multigenerational bonds. *Journal of Marriage and the Family*, 63, 1-16.
- Bežovan, G. (2007). *Izazovi razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj*, Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- Bežovan, G. (2004) .*Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.

- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2007). Civilno društvo u Hrvatskoj. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Binstock, R. H., (2005). The contemporary politics of old age policies. In Hudson, R. B. (Ed.), *The New Politics of Old Age Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Birren, J. E. and Birren, B. A. (1990). *The concepts, models and history of the psychology of ageing*. San Diego: Academic press.
- Bolin, K., Lindgren, B. and Lundborg, P. (2007). *Informal And Formal Care Among Single-Living Elderly In Europe*, Tinbergen Institute. <http://www.tinbergen.nl/ti-publications/discussion-papers.php?list=71&jaar=2007>.
- Bouillet, D. (2003). Mogućnosti izvaninstitucionalnih oblika skrbi o starijim osobama. *Revija za socijalnu politiku*, 10(3): 321-333.
- Bourgeois, M. S., Schulz, R., Burgio, L., and Beach, S. (2002). Skills training for spouses of patients with Alzheimer`s disease: Outcomes of an intervention study. *Journal of Clinical Geropsychology*, 8, 53-73.
- Breton Albert (2002) *An Introduction to Decentralization Failure* Department of Economics, University of Toronto and International Centre for Economic Research, (Turin, Italy) in *Managing Fiscal Decentralization*
- Browdie, R., and Castora, M. (2008). *The aging network: State of the states, Public Policy and Aging Report* 18 (3): 26-26.
- Bultena, G. L. (1969). Rural-urban differences in the familial interaction of the aged, *Rural Sociology*, br. 34, str. 5–15.
- Burgio, L., Stevenson, A., Guy, D., Roth, D. L., and Haley. W.E. (2003a). Impact of two psychosocial interventions on white and African American family caregivers of individuals with dementia, *The Gerontologist*, 43, 568-581.
- Chappell, N. L., and Reid, R. C. (2002). Burden and well-being among caregivers: Examining the distinction, *The Gerontologist*, 42, 772-780.
- Clarke, J. (2006). Consumers, clients or citizens? Politics, policy and practice in the reform of social care. *European Societies*, 8(3), 423-442.
- Commission of European Communities (2004). *Green Paper-on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions*, Commission of European Communities, Brussels.
- Council of Europe (2001.) *Recent demographic developments in Europe 2001*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- Coward, R., Lee, G. and Dwyer, J. (1993). The family relations of rural elders, u: Neil C. Bull (ur.). Aging in rural America. Newbury Park, CA: Sage, str. 216–231.
- Димитријоска С., (2019) Права и услуги во рамки на системот на детска и социјална заштита во Република Северна Македонија, Здруженије на Социјални работници на Македонија
- Државен завод за статистика на Република Македонија, (2012). „Македонија во бројки, 2012”, Скопје.
- Dannefer, D., Shura, R. (2009). Experience, social structure and later life: Meaning and old age in ageing society. In Uhlenberg, P. (ed.), International Handbook of Population Ageing.
- Despot-Lučanin, J. (2003). Iskustvo starenja, Jastebarsko: Naklada Slap.
- Duraković, Z. i sur. (2007). Gerijatrija-Medicina starije dobi. Zagreb: C.T.-Poslovne informacije, d.o.o.
- Eisdorfer, C., Cazja, S. J., Lowenstein, D., Rubert, M., Arguelles, S., et al. (2003). The effect of a family therapy and technology-based intervention on caregiver depression. The Gerontologist, 43, 521-531.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three World of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2004). Dugorocni ugovori izmezu vladinih institucija i nevladinih partnera (javno-privatno partnerstvo), European Commission Theme 2, Economy and Finance, EK.
- Eurostat, (2011). Demography report 2010: Older, more numerous and diverse Europeans.
- Evers, A., and Sachße, C. (2003). Social Care Services for Children and Older People in Germany: Distinct and Separate Histories. In: Anneli Anttonen, John Baldock and Jorma Sippilä (eds.) The Young, the Old and the State: Social Care in Five Industrial Nations. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA pp. 55-80.
- Evers, A., and Laville, J. L. (eds.), (2004). The Third Sector in Europe. Cheltenham/Northampton MA.
- Family Caregiver Alliance (2006a). Caregiver assessment: Principles, guidelines and strategies for change. Report from a National Consensus Development Conference. San Francisco: Family Caregiver Alliance.

- Feinberg, L. F., and Newman, S. (2004). A study of 10 states since passage of the National Family Caregiver Support Program: Policies, perceptions and program development, *The Gerontologist*, 44, 760-769.
- Franks, M., Pierce, L., and Dwyer, J. (2003). Expected parental care involvement of adult children. *Journal of Applied Gerontology*, 22, 104-117.
- Gallagher-Thompson, D., Hargrave, R., Hinton, L., Arean, P., Iwamasa, G., and Zeiss, L. (2003). Interventions for a multicultural society. In Coon, D., Gallagher-Thompson, D., and Thompson, L., (Eds), *Innovative interventions to reduce dementia caregiver distress*, New York.
- Gartska, T., McCallion, P., and Toseland, R., Using support groups to improve caregiver health. In M.L. Hummert и J.F. Nussbaum (Eds.), (2001). *Ageing, communication, and health*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- George, L. K. and Bearon, L. B. (1980), *Quality of life in older persons: meaning and measurement*. New York: Human Science Press.
- Harris, P. B. (2002). The voices of husbands and sons caring for a family member with dementia. In Kramer, E., and Thompson, L., (2002). *Men as caregivers*, New York.
- Havelka, M., Despot-Lučanin, J. и Lučanin, D. Potrebe starijih osoba za cjelovitim uslugama skrbi u lokalnoj zajednici. *Revija za socijalnu politiku*, god.7, br.1, str. 19-27, Zagreb 2000. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/issue/view/22>.
- Holstein, M.A. (2005a). Normative defense of universal age-based public policy. In R.H. Hudson (Ed.). *The new politics of old age policy*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Hooyman, N. R., и Kiyak, H. A. (2008). *Social gerontology – a multidisciplinary perspective* (8th ed.). Pearson Education, Inc, 716-759.
- Hudson, R.H. (2005a). Contemporary challenges to age-based policy. In R.H. Hudson (Ed.), *The new politics of old age policy*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Hudson, R.H. (2005b). The contemporary politics of old age policies. In R.H. Hudson (Ed.). *The new politics of old age policy*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Ikegami, N. (1995). Functional assessment and its place in health care. *New England Journal of Medicine*, 332, 9, 598-599.
- Jeffery, C: Devolution and Local Government, *The Journal of Federalism* (Vol. 36 No. 1) 2006.

- Jenson, J. (2009). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), What future for social investment? Research Report 2009/2. Stockholm: Institute for Futures Studies, 27–44.
- Jennings I: Principles of Local Government Law (4th ed.). London, 1960. 21. Jovanović O Državi – Osnovi jedne pravne teorije (Sabrana dela, Knj. 8). Beograd, 1990.
- Jovičić, M: Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj, Beograd, 1963.
- Jovičić, M: Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama. Beograd, 1974.
- Kagan, J., (2006). Lifespan Respite Act, National Respite Coalition.
- Kahana, J. and Force, L. T. (2008). Toward inclusion: A public-centered approach to promote civic engagement by the elderly. Public Policy and Ageing Report 18 (3): 30-35.
- Kangas, O., and Palme, J. (eds., 2005). Social Policy and Economic development in the Nordic Countries, Palgrave/Macmillan, London.
- Kazepov, Y. (2008) The Subsidiarization of Social Policies: Actors, Processes and Impacts, *European Societies*, 10, 2, pp. 247-273.
- Kissam, S. (2004), The impact of privatization on the social welfare state, The Michigan Journal of Public Affairs - Volume 1, University of Michigan.
- Keith, B: The English Local Government Franchise. Oxford, 1952.
- Kelzen, H: Opšta teorija prava i države. Beograd, 1951.
- Kostić, L: Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije. Beograd, 2000. 27. Krbek, I: Pravo javne uprave FNRJ (Knj.1). Zagreb, 1960.
- Kresnik Bergant, M. (2000.) Što znači starenje, *Vzajemnost* 20–21.
- Kuhn, D. (2004). Empowering family caregivers. *Social Work Today*, 4, 38.
- Kuhn, D., and Fulton, B., (2004). Efficacy of an educational program for relatives of persons in the early stages of Alzheimer's disease. *Journal of Gerontological Social Work*, 42, 109-130.
- Kunkel, S. R., and Lackmeyer, A. (2008). Evolution of the aging network: Modernizing and long-term care initiatives. Public Policy and Aging Report 18 (3): 19-25.
- Long-term Care in the European Union, (2008). European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- Loughlin M: *Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations*. London, 1996.
- Lowenstein, A. (2007). *Intergenerational Solidarity: Strengthening Economic and Social Ties*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, New York.
- Lowenstein, A. (2012). *Planning and Developing Integrated Communities in Israel*, Lecture, IFA Global Conference, Prague.
- Lukić R: *Uvod u pravo*. Beograd, 1987.
- Мандеј, Б., (2011) Социјалните услуги во Европа: Карактеристики и трендови. Во: Ревија за социјална политика, година 4, бр. 8, Социјална заштита и социјални услуги, Фондација „Фридрих Еберт“ и Филозофски Факултет Скопје, стр 7-31.
- Mamford Luis: *Grad u istoriji*. Beograd, 2001.
- Marinković, R: *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*. Beograd, 1998.
- Marković, R: *Teorijskopравни i ustavnopravni model autonomije u zborniku radova Federacija i Federalizam*, Niš, 1987.
- Marković, R: *Upravno pravo (Opšti deo)*. Beograd, 2002.
- Medvedović, D: *Kakva pravna zaštita od nezakonitih i nepravilnih upravnih akata lokalnih organa, Reforma lokalne samouprave*. Narodne novine, Zagreb, 1990.
- Mittelman, M. (2002). *Family caregiving for people with Alzheimer’s disease: Results of the NYU Spouse Caregiver Intervention Study*, *Generations*, 3, 104-106.
- Mittelman, M., Zeiss, A., Davies. H., and Guy, D. (2003). *Specific stressors of spousal caregivers: Difficult behaviors, loss of sexual intimacy and incontinence*. In Coon, D., Gallagher-Thompson, D., and Thompson, L. *Innovative interventions to reduce dementia caregiver distress*, New York.
- Mittelman, M., Roth, D., Coon, D., and Haley, W. (2004a). *Sustained benefit of supportive intervention for depressive symptoms on caregivers of patients with Alzheimer’s disease*. *American Journal of Psychiatry*, 161, 850-856.
- Mittelman, M., Roth, D., Haley, W., and Zarit, S. (2004b). *Effects of a caregiver intervention on negative caregiver appraisals of behavior problems in patients with Alzheimer’s disease. Results of a randomized trial*, *Journals of Gerontology*, 59B, 27-34.
- Morano, C. (2002). *A psycho-educational model for Hispanic Alzheimer’s disease caregivers*. *The Gerontologist*, 42, 122-126.
- Moreno, L. (2003). *Europeanisation, Mesogovernments and „Safety Nets“*, *European Journal of Political Research*, 42, pp. 271–285.

- Национална програма за развој на социјалната заштита 2011 – 2021 („Службен весник на Република Македонија” бр.121/2010).
- Национална стратегија за стари лица на Република Македонија 2010-2020.
- Neale, A. (2005). American values of social justice: Who should pay for elder`s income and healthcare security? *Generations*, 29, 88-90.
- Nejasmic, I. (2005b). *Demogeografija: stanovništvo u prostornim odnosima i procesima*. Zagreb: Školska knjiga.
- Newman, J., Glendinning, C., and Hughes, M. (2008). Beyond modernisation? Social care and the transformation of welfare governance. *Journal of Social Policy*, 37(4), 531–557.
- Newman, J., and Tonkens, E. (Eds). (2011). *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in western European welfare states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nijboer, C. Triemstra, M., Tempelaar, R., Mulder, M., Sanderman, R., and van den Bos, G. A. (2000). Patterns of caregiver experiences among partners of cancer patients. *The Gerontologist*, 40, 738-746.
- Oates, Wallace (2001) *Fiscal Decentralization And Economic Development:Some Reflection*
- Полио Плус-движење против хендикепот. (2006). Системско законодавство за лицата со хендикеп, Скопје
- Petrak, O., Despot Lučanin, J. i Lučanin, D. (2006). Kvaliteta starenja – neka obilježja starijeg stanovništva Istre i usporedba s drugim područjima Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, god. 13, br. 1, str. 37–50.
- Petrović, M: *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike (Opšti deo)*. Niš, 2006.
- Petrović, M.: *Jugoslovenska ratna zbivanja i problem odnosa međunarodnoga i „unutrašnjega“ prava. Jugoslovenska kriza: pouke za međunarodno pravo*. Niš, 2000.
- Petrović, M: *Regioni oblici teritorijalne autonomije, u teoriji prava i pravnoj istoriji*. Zbornik Matice Srpske za društvene nauke, br. 112-113, 2002. 38. Petrović, M: *The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Facta Universitatis Series: Law and Politics Vol. 1, No 7, 2003.
- Pickard, L. (2004). *The effectiveness and cost-effectiveness of support and services for informal carers of older people*, London: Audit Commission.

- Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford /New York.
- Pierson, P. (Ed.). (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillipson. C. (et al.), (2001). *The Family and community life of older people: social networks and social support in three urban areas*, Routledge, London.
- Pollitt, C. (2000). Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management*, 2:2 pp 181-199.
- Popović, S: *Pravni položaj opština i opštinskih organa uprave - u uporednom i jugoslovenskom pravu*. Beograd, 1984.
- Popović, S., Marković, B. i Petrović, M. *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 2002.
- Poredoš, D. (2001). Prilagodba na samački život osoba starije dobi, *Ljetopis Studijskog centra socijalnog rada* 8(1):7–35.
- Potůček, M. (2000). The Uneasy Birth of Czech Civil Society. *Voluntas*, 11:105-121.
- Puljiz, V. (2000). Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć, *Hrvatska javna uprava* (2).
- Puljiz, V. (ur.) (2001). *Mirovinski sustav i socijalna skrb, Hrvatska u 21. stoljeću*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- Puljiz, V., Beovan, G., Šućur, Z., Zrinščak, S., i Žganec, N. (2003). Decentralizacija socijalnih službi. *Nacrt modela, Revija za socijalna politika*, godina 10, br. 1, str 69-81, Zagreb.
- Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., i Zrinščak, S. (2005). *Socijalna politika: Povijest-Sustavi-Pojmovnik*, Pravni Fakultet, Zagreb.
- Pusić, E: *Lokalna zajednica: prilog proučavanju odnosa lokalnih samoupravnih jedinica i teritorijalnih društvenih grupa*. Zagreb, 1963.
- Pusić, E: *Komuna i Općina*. Zagreb, 1981.
- Pusić, E: *Nauka o upravi*. Zagreb, 2002. 44.Pusić, E: *Upravni sistemi, Deo 1 (Uvod / Razvoj upravljanja)*. Zagreb, 1985. 45.Pusić, Lj: *Održivi grad*. Beograd, 2001.
- Richardson, V., and Barusch, A., (2006). *Gerontological practice for the twenty-first century*. New York: Columbia University Press.
- Rodger, J. J. (2000). *From a Welfare State to a Welfare Society: The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, Macmillan, Houndmills.

- Rokkan S. i D. Urwin, *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*. London, 1982. 47. Swianiewicz, P: *The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest, 2002.
- Rosenbaum, A., (2006). Cooperative service delivery: The dynamics of public sector-private sector-civil society collaboration, in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72, No. 1, 43-56.
- Salamon, M.L., Anheier K. H. (1996). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Samuel, L (1997). *Droits sociaux fondamentaux*. Strasbourg: Conseil d'Europe.
- Savundranayagam, M. Y., Hummert, M. L., and Montgomery, R. J. V. (2005). Investigating the effects of communication problems on caregiver burden. *The Journals of Gerontology*, 60B, 48-55.
- Schulz, R., O'Brien, A., Czaja, S., Ory, M., Norris, R., Martire, L.M., Belle, S.H., et al. (2002). Dementia caregiver intervention research: In search of clinical significance. *The Gerontologist*, 42, 589-682.
- Silberberg, M. (2001). *Respite Care: State Policy Trends and Model Programs*, Family Caregiver Alliance, San Francisco.
- Sipilä, J., Anttonen, A., and Kröger, T. (2009). A Nordic welfare state in post-industrial society. In J. L. Powell & J. Hendricks (Eds), *The welfare state in post-industrial society: a global perspective* (pp. 181–199). Dordrecht: Springer.
- Sorensen, S., Pinquart, M., and Duberstein, P. (2002). How effective are interventions with caregivers? An updated meta-analysis. *The Gerontologist*, 42, 356-372.
- Spicker, P. (1991). The principle of subsidiarity and social policy of European Community, *Journal of European Social Policy* 1 (1).
- Stevens, M., Glendinning, C., Jacobs, S., Moran, N., Challis, D., Manthorpe, J., et al. (2011). Assessing the role of increasing choice in English social care services. *Journal of Social Policy*, 40(2), 257-274.
- Stojanović, M: *Sudska kontrola akta uprave* (Austrija, Engleska. Francuska, Italija, Savezna Republika Nemačka. Sjedinjene Američke Države). Beograd, 1963.
- Streeck, W. and Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck and K. Thelen (Eds), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (pp.1–39). Oxford: Oxford University Press.

- Tausz, Katalin, ed. (2002) The Impact of Decentralization on Social Policy Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest
- Tocqueville, de A., Democracy in America (vol. 1). Project Gutenberg, 1997.
- Tomaney, J: End of Empire State? New Labour and Devolution in United Kingdom. International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 24, 2000.
- Tomić, Z: Upravno pravo – sistem (4 izdanje). Beograd, 2002. 52. Tomić, Z: Upravna kontrola uprave (doktorska disertacija), Beograd, 1987. 53. Hadfield, B: The Suspension of Devolution in Northern Ireland: New Story or Old Story?, European Public Law, (Volume 9, Issue 1) 2003.

Закони

- Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002)
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15)
- Законот за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18 и).
- Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 104/19).
- Дополнет предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата по скратена постапка, во којшто се вградени амандманите усвоени од матичното работно тело Комисијата за труд и социјална политика на седницата одржана на 29 и 30 март 2019 година и на седницата одржана на 17 мај 2019 година и од Законодавно-правната комисија на седницата одржана на 14 мај 2019 година.
- Закон за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр. 104/2019) http://mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2019/28.5_zakon_SZ.pdf
- Закон за социјална сигурност за старите лица (Службен весник на РСМ бр. 104/19) http://mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2019/28.5_zakon_SZ_Starilica.pdf.

Правилници од Законот за заштита на децата

- Правилник за поблиски услови и начинот на остварување на правата за заштита на децата, како и утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинство и семејството за правата детски додаток, родителски додаток за дете и додаток за образование (Службен весник на Република Северна Македонија бр.109/19).
- Правилник за формата, содржината на обрасците на барањата и потребната документација за остварување на правата за заштита на децата (Службен весник на Република Северна Македонија бр.109/19).

Правилници од Законот за социјална заштита

1. Правилник за начелата на внатрешна организација на центар за социјална работа (116/19).
2. Правилник за начинот на остварување на правото на гарантирана минимална помош, утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определувањето на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација (Службен весник на Република Северна Македонија бр.109/19).
3. Правилник за начинот на соработка за вклучување на корисникот на гарантирана минимална помош во активните мерки за вработување, како и формата и содржината на образецот на индивидуалниот план (109/19).
4. Правилник за начинот на остварување на правото на парична помош на родител кој има дете со попреченост, образецот на барањето и потребната документација за остварување на ова право (Службен весник на Република Северна Македонија бр.109/19).
5. 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 Република Северна Македонија бр.111/19).

6. Правилник за начинот за остварување на правото на надоместок на плата за скратено работно време, образецот на барањето и документацијата за остварување на правото (Службен весник на Република Северна Македонија бр.109/19).
7. Правилник за начинот на остварување на правото на додаток за домување за лице кое до 18-годишна возраст имало статус на дете без родители и без родителска грижа, односно и по престанување на старателството, а најмногу до 26-годишна возраст, образецот на барањето и потребната документација (109/19).
8. Правилник за начинот на остварување на правото на парична помош на родител кој има дете со попреченост, образецот на барањето и потребната документација за остварување на ова право (109/19).
9. Правилник за начинот на остварување на правото на трајниот надоместок за згрижувач, образецот на барањето и потребната документација за остварување на ова право (Службен весник на Република Северна Македонија бр.109/19).
10. 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 бр.109/19 и 188/19).
11. Правилник за критериуми за избор на згрижувачко семејство, видот и бројот на корисниците кои можаат да се сместат во едно згрижувачко семејство и видот и обемот на услугите од социјална заштита.www.mtsp.gov.mk

АНЕКС бр.1 – Анкетен прашалник

Анкетен прашалник

1. Дали вашата општина има:

а) Подготвено и усвоено програма за социјална заштита

б) Подготвена програма за социјална заштита, но не усвоена

в) Нема програма

г) Друго _____

2. Дали во буџетот на општината се предвидени средства за реализирање на активности од областа на социјална заштита?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е ДА, наведете на годишно ниво колку изнесуваат средствата што општината ги издвојува за активности од областа на социјална заштита.

3. Наведете ги активностите кои се однесуваат за заштита и грижа за лица во ризик, а се спроведени од страна на општина во последната година.

4. Кои услуги има добиено лице во ризик во општината?

а) Услуги за информирање и упатување

б) Услуги за стручна помош и поддршка

в) Услуги за социјална превенција и советување

г) Услуги во домот

д) Услуги во заедницата

ѓ) Услуги вон семејство

5. Дали во вашата општина постои Дневен Центар за лица во ризик ?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е ДА, наведете на кој начин општината партиципира во функционирањето на Дневниот Центар:

а) Простор

б) Опрема

в) Човечки ресурси

г) Финансиски средства (да се наведе месечниот допринос_____)

д) Друго_____

6. Дали општината остварува соработка со локалните невладини организации кои спроведуваат активности за заштита и грижа на лицата во ризик?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е ДА, наведете ги сите активностите за заштита и грижа на лицата во ризик кои општината во соработка со локалните невладини организации ги има реализирано во последната година

(да се даде краток опис на активностите/проекти и име на невладината организација)

7. Наведете ги трите најголеми проблеми со кои се соочува општината во спроведување на своите обврски на пренесените надлежности за Домовите за стари лица (се однесува само на општините во кои има Домови за стари лица)

1.

2.

3.

8. Наведете ги трите најголеми проблеми со кои се соочува општината во спроведување на своите обврски на пренесените надлежности за Законот за социјална заштита?

1.

2.

3.

9. Дали од страна на општината се утврдени потребите на лицата во ризик?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е ДА, да се наведе на кој начин се идентификувани потребите на лицата во ризик?

10. Дали општината може да формира Дневен центар за лица во ризик како јавна установа за вонинституционална заштита во целост финансирана и управувана од страна на локалната самоуправа?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е НЕ, да се наведат причините:

11. Дали општината може да изработи елаборат за основање на Дневен центар за лица во ризик?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е НЕ, да се наведат причините:

12. Дали општината може да обезбеди средства за работа на веќе постоечки Дневен центар за лица за лица во ризик кога за истиот на локалната самоуправа би биле пренесени основачките и управувачките права?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е НЕ, образложете дали со постоечките средства, што се префрлуваат како блок дотации, општината ќе може да ги обезбеди потребните средства за функционирање на таквиот дневен центар:

13. Дали општината од сопствените извори на приходи би можела да обезбеди средства за основање и функционирање на дневен центар за лица во ризик?

ДА ☐

НЕ ☐

Ако одговорот е НЕ, да се даде образложение:

14. Од кои од наведените сопствени извори на финансирање, локалната самоуправа би можела да издвојува средства за социјална заштита и воедно да планира активности од областа на социјална заштита:

а) Локални даноци, такси, давачи и надоместоци утврдени со законот на финансирање на единиците на локална самоуправа,

б) Приходи од сопственост и донации,

в) Приходи од самопридонес,

г) Други приходи (донации и др. утврдено со закон)
