



**УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ – СКОПЈЕ
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ**

**ИНСТИТУТ ЗА СОЦИЈАЛНА РАБОТА И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА
„МАЈКА ТЕРЕЗА“**

**ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И НИВНАТА
ФУНКЦИЈА ЗА ПОДДРШКА НА РАЗВОЈОТ
НА ДЕЦАТА ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

ДОКТОРСКИ ТРУД

Ментор:

проф. д-р Јован Пејковски

Кандидат:

м-р Соња Тевдовска

СКОПЈЕ, СЕПТЕМВРИ 2017 ГОДИНА

Содржина

Вовед	12
I. Теоретски аспекти на јавните расходи	16
1. Поим за јавни расходи	16
1.1. Природа и карактер на јавните расходи	18
1.2. Принципи на јавните расходи	23
1.3. Покритие на јавните расходи	24
2. Структура на јавни расходи	26
2.1. Ефекти на јавните расходи	30
2.2. Ефикасност на јавните расходи	33
2.3. Големина (обем) на јавните расходи	36
2.4. Пораст на јавните расходи	40
3. Причини за пораст на јавните расходи	42
3.1. Привидни причини за раст на јавни расходи	44
3.2. Вистински (реални) причини за раст на јавни расходи	46
4. Класификација (поделба) на јавните расходи	50
4.1. Теориска поделба на јавните расходи	50
4.2. GFS-класификација на јавните расходи	54
II. Детето и потребите	56
1. Поим за деца и ран детски развој	56
1.1. Рамки за концептуализација на потребите на децата и нивната примена за планирање и обезбедување на услуги за деца	61
1.2. Разбирање на детството и развојот на детето	62
2. Основни човекови потреби	65
2.1. Основни потреби и потенцијали на детето	66

2.2. Модел „Цело дете“	70
3. Вклучување на установи и служби за задоволување на различни нивоа на потреби на детето	75
4. Правно-политичка рамка за регулирање на правата на детето	80
4.1. Конвенција за правата на детето	82
4.2. Европска правна рамка за регулирање на правата на детето	83
4.3. Националното законодавство и правата поврзани со децата	86
III. Образование, здравство и социјална заштита на децата во Република Македонија	91
1. Образование	91
1.1. Национална законска рамка за образование	92
1.1.1. Закон за основно образование	93
1.1.2. Закон за средно образование	94
1.1.3. Закон за ученички стандард	95
1.1.4. Закон за учебници за основно и средно образование	96
1.1.5. Закон за Педагошка служба	97
1.2. Национални стратегии и програми за образование	97
1.3. Институционална поставеност на системот за образование	100
1.3.1. Министерство за образование и наука	100
1.3.2. Биро за развој на образование	101
1.3.3. Државен просветен инспекторат	102
1.3.4. Педагошка служба	104
1.4. Социјалната политика во областа на образованието	106
1.5. Главни прашања и проблеми во образованието	109
2. Здравство	111
2.1. Национална законска рамка за здравство	112
2.1.1. Закон за здравствена заштита	113
2.1.2. Закон за здравствено осигурување	113

2.1.2.	Закон за јавно здравје	114
2.1.4.	Закон за заштита на правата на пациентите	115
2.1.5.	Закон за дроги и психотропни супстанции и др.	115
2.2.	Национални стратегии и програми за превентивна и куративна здравствена заштита	116
2.3.	Институционална поставеност на системот за здравство	118
2.3.1.	Министерство за здравство	118
2.3.2.	Фонд за здравствено осигурување (ФЗО)	119
2.3.3.	Институт за јавно здравје и центри за јавно здравје	120
2.3.4.	Јавни и приватни здравствени установи	121
2.4.	Социјалната политика во здравствениот сектор	124
2.5.	Модели на здравствено осигурување	129
2.6.	Здравствено осигурување во Република Македонија	133
3.	Социјална заштита	135
3.1.	Национална законска рамка за социјалната заштита	136
3.1.1.	Закон за семејство	136
3.1.2.	Закон за заштита на децата	137
3.1.3.	Закон за социјалната заштита	138
3.1.4.	Закон за правда на децата	139
3.2.	Национални стратегии и програми за социјална и детска заштита	140
3.3.	Институционална поставеност на системот за социјална и детска заштита	145
3.3.1.	Министерство за труд и социјална политика	145
3.3.2.	Јавна установа Завод за социјални дејности – Скопје	147
3.3.3.	Центар за социјална работа	149
3.3.4.	Установи за сместување деца	151
3.3.5.	Детски градинки	152
3.3.6.	Детски одморалишта	152
3.4.	Социјалната политика во областа на социјалната заштита	153
3.5.	Главни прашања и проблеми во социјалниот сектор	156

IV. Истражувачки дел	157
1. Предмет на истражувањето	157
2. Цели на истражувањето	157
3. Задачи на истражувањето	157
4. Дефинирање на клучни поими	158
5. Хипотези	159
6. Методи на истражувањето	160
7. Обработка и анализа на податоци по сектори	160
7.1. Образование	161
7.2. Здравство	200
7.3. Социјална заштита	219
8. Дискусија	243
9. Препораки и заклучок	258
Литература	263

***МОЈОТ ДОКТОРСКИ ТРУД Ќ ГО ПОСВЕТУВАМ НА
МОЈАТА КЕРКА, ЈОВАНА ТЕВДОВСКА, СО ЖЕЛБА ДА ГИ
НАДМИНЕ МОИТЕ ДОСТИГНУВАЊА.***

СО ЛЉУБОВ,

МАМА

ПРЕГЛЕД НА СЛИКИ:

- Слика 1:** Модел „Цело дете“
- Слика 2:** Модел на Хардикер (Hardiker, 1991) и соработниците
- Слика 3:** Врски помеѓу различните нивоа на потребите на детето, според моделот на Хардикер (Hardiker, 1991) и соработниците.
- Слика 4.** Сервиси на различни нивоа на потреби на децата (според моделот на Хардикер и соработниците, 1991)

ПРЕГЛЕД НА ГРАФИКОНИ:

- Графикон 1:** Трендовите во вкупните буџетски планирани расходи и ребалансираните расходи во образованието за периодот 2011 – 2017 година.
- Графикон 2:** Планирани јавни расходи во секторот образование за 2012 година
- Графикон 3:** Ребалансирани расходи во секторот образование за 2012 година
- Графикон 4:** Планирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2013 година
- Графикон 5:** Ребалансирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2013 година
- Графикон 6:** Планирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2014 година
- Графикон 7:** Ребалансирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2014 година
- Графикон 8:** Планирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2015 година
- Графикон 9:** Ребалансирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2015 година
- Графикон 10:** Планирани јавни расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2016 година
- Графикон 11:** Ребалансирани јавни расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2016 година

- Графикон 12:** Планирани, ребалансирани и реализирани јавни расходи во вкупните јавни расходи за образование за периодот 2012 – 2016 година
- Графикон 13:** Трендови на расходи на Министерството за здравство за периодот 2012 – 2017 година, изворот на податоци е од Министерството за финансии на РМ (2017)
- Графикон 14:** Вкупни планирани расходи во здравството 2012 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2012 година
- Графикон 15:** Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2012 година
- Графикон 16:** Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2013 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2013 година
- Графикон 17:** Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2013 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Република Македонија
- Графикон 18:** Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2014 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2014 година
- Графикон 19:** Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2014 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Република Македонија
- Графикон 20:** Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2015 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2015 година
- Графикон 21:** Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2015 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Р. Македонија
- Графикон 22:** Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2016 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2016 година
- Графикон 23:** Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2016 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Република Македонија
- Графикон 24:** Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2017 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2017 година

- Графикон 25:** Вкупни планирани јавни расходи во Буџетот на Република Македонија
- Графикон 26:** Вкупни планирани, ребалансирани и реализирани јавни расходи во Буџетот на Република Македонија во периодот 2012 – 2017 година
- Графикон 27:** Трендови во планираните расходите за социјална заштита 2012 – 2017 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија
- Графикон 28:** Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2012 година
- Графикон 29:** Ребалансирани јавни расходи во 2012 година
- Графикон 30:** Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2013 година
- Графикон 31:** Ребалансирани јавни расходи во социјалните дејности во 2013 година
- Графикон 32:** Планирани јавни расходи во социјалните дејности во 2014 година,
- Графикон 33:** Ребалансирани јавни расходи во социјалните дејности во 2014 година,
- Графикон 34:** Планирани јавни расходи во социјалните дејности во 2015 година,
- Графикон 35:** Ребалансирани јавни расходи во социјалните дејности во 2015 година,
- Графикон 36:** Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2016 година,
- Графикон 37:** Ребалансирани вредности во вкупните јавни расходи во 2016 година,
- Графикон 38:** Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2017 година
- Графикон 39:** Планирани, ребалансирани и реализирани јавни расходи во периодот од 2012 до 2017 година во Министерството за труд и социјална политика

ПРЕГЛЕД НА ТАБЕЛИ:

- Табела 1:** Мерки кои се преземени за подобрување на квалитетот и ефикасноста во образовниот систем во **Република Македонија и Република Хрватска.**
- Табела 2:** Мерки кои се преземени за подобрување на квалитетот во здравствениот систем во **Република Македонија и Република Хрватска.**
- Табела 3:** Мерки кои се преземени за подобрување на квалитетот во социјалната и детската заштита во **Република Македонија и во Република Хрватска.**

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ:

- БДП- Бруто домашен производ
- ЕУ-Европска унија
- **cost-benefit**-цена -корист
- **cost-effectiveness**- економичност
- **program budgeting**- програмско буџетирање
- **„Е“** – *економичност, ефикасност и ефективност* (eng. economy, efficiency and effectiveness).
- **систем на планирање, програмирање и буџетирање** (*eng. planning, programming, budgeting system – PPB*),
- **ZBB** (*zero-base-budgeting system*)- систем на нула-база-буџетирање
- **SL** (*sunset legislation system*)- Сончев систем за законодавство
- **PPB**- планирање, програмирање, буџетирање
- *grosso modo*- грубо
- *per capita*- по глава(жител)
- Станува збор за државната финансиска статистика – класификација(*eng. Government Finance Statistics – GFS*)
- Чекор по чекор- (*International Step By Step Association – ISSA*)-
- ИОП-индивидуални образовни планови
- УНИЦЕФ- Фонд за деца при Обединетите Нации
- УСАИД –Проект за меѓуетничка интеграција во образованието
- ООН- Организација на Обединетите нации
- Образованието во Буџетот на Република Македонија е означено со ставка **16001**,
- Здравството во Буџетот на Република Македонија е препознатливо со шифрата **19001**,
- Социјалната и детската заштита во Буџетот на Република Македонија е под шифрата **15001**,

- *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)*- Напредок во студијата за меѓународна писменост за читање
- *Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*- Трета меѓународна студија по математика и наука

Вовед

Во секоја општествена заедница, без разлика на видот на општественото уредување и економските односи, се јавуваат државните, односно јавните потреби. Самото постоење на една држава наметнува одредени потреби со кои се овозможува функционирањето на политичкиот, економскиот, правниот и другите системи.

Секоја држава има потреба од здравство, образование, социјална заштита, култура, наука, судство и други области неопходни за една заедница за чие опстојување се потребни одредени расходи кои имаат карактер на општествени или јавни расходи. Државата треба да има на располагање одредени средства со кои ќе може да ги остварува државните расходи. Ова значи дека мора да постојат соодветни државни приходи чија основа за формирање е националниот доход. Финансиските активности на државата се базираат на основните елементи на јавните финансии, а тоа се: **јавните приходи и јавните расходи**. Тие се меѓусебно поврзани во единствен систем – **буџет**, кој претставува основен инструмент на јавното финансирање. Јавните приходи и јавните расходи треба да се во рамнотежа. Формирањето на одредени финансиски средства не е доволно ако не ги покријат планираните јавни расходи. Поради тоа, воспоставувањето на рамнотежата помеѓу приходите и расходите претставува задолжителна обврска.

Во програмите за работа на Владата на Република Македонија се предлагаат повеќе политички и правни решенија за промовирање на детската заштита, здравствената заштита и развојот на образованието од кои некои се веќе започнати, а други се воведуваат како признание на потребата од исполнување на детските права.

Постојат значителни разлики во начинот и инструментите преку кои државата и јавно-правните тела доаѓаат до финансиски средства од физичките и од

правните лица. Фискалниот систем е базата врз основа на која се обезбедуваат најголем дел од финансиските средства. Државата преку моќта и правото да воспоставува одредени видови даноци, царини, такси и казни на правните и физичките лица обезбедува финансиски средства со што таа се јавува како непосреден субјект во процесот на финансиската активност.

Улогата на државата е особено важна и при распределување и трошење за извршување на нејзините функции и на јавно-правните тела. Распределбата и трошењето се насочени кон остварување на целите на економската политика, социјалната политика и распределбата на доходот, при што мора да се имаат предвид функциите на јавните финансии.

Во изминатите години законскиот и политичкиот контекст во државата се карактеризираа со голема динамика, со одредени јасни обиди да се изготват нови стратегии со кои се соочува Република Македонија за да го реши прашањето на сиромаштијата. Децата повеќе од пропорционално се засегнати од сиромаштијата, при што најголема појава на сиромаштија постои кај домаќинствата коишто имаат деца, во случај на двојки со деца и помал процент во случај на други домаќинства со деца. Иако беше направен значителен напредок во зголемувањето на основните социјални услуги, особено оние кои најмногу ја засегаат добросостојбата на децата, и понатаму постојат нееднаквости во пристапот до услугите според семејниот статус и етничката припадност, како и одредени значителни проблеми кои се однесуваат на квалитетот на таквите услуги.

Анализата на јавните расходи наменети за децата има за цел да утврди како се распределуваат и како се трошат буџетите за социјалните услуги за децата и за нивните семејства, а особено внимание се дава на средствата кои ги решаваат потребите на најзагрозените групи. Во трудот се согледува состојбата со **детската сиромаштија** и на перцепцијата за сиромаштијата, нееднаквоста и социјалното исклучување, како се распределува буџетот во трите главни сектори кои се фокусираат на децата, а тоа се: **образованието, здравствената и социјалната заштита.**

Владините одлуки во врска со буџетот не се донесуваат надвор од контекст, туку со земање предвид на проекциите на макроекономската состојба, достапноста на фискалните ресурси, фискалните и финансиските ограничувања, економските ризици, можностите и политичките приоритети. Буџетските одлуки, исто така, покажуваат на кој начин се распределуваат средствата на разни нивоа, согласно со степенот на децентрализацијата на надлежностите.

Надоместоците за социјалната заштита и детскиот додаток се одржуваат на релативно постојано ниво. Многу е важно да се потенцира дека искуствата од земјите на Европската Унија сугерираат дека државите со најниски стапки на детска сиромаштија се оние кои трошат најмногу за социјални бенефиции.

Трудот се фокусира на наведените три сектори со потемелен осврт на државното планирање, буџетското распоредување и процесот на извршување, вклучувајќи ги и одлуките за расходи во врска со остварувањето на детските права, добросостојбата и намалувањето на нееднаквоста. Се согледува врската помеѓу буџетските заложби на почетокот од фискалната година и реалните трошоци, како релативна мерка за ефикасност на ресурсите, што, пак, може да помогне да се утврдат некои области кои имаат потреба од оперативно засилување. Овој труд има за цел да утврди дали буџетските средства за образование, за здравствена и за социјална заштита (вклучувајќи ја и детската заштита) одговараат на владините законски и политички заложби искажани во конкретни закони, клучни национални документи за планирање и секторски планови и потребите утврдени за инвестирање во овие сектори (кон квалитетот и еднаквоста).

Спроведувањето на анализата на бенефициите од јавните расходи наменети за програмите за деца, особено оние за кои во државата има малку податоци од истражувањата, како што се раниот детски развој и деинституционализацијата на услугите за социјална заштита на децата, е многу важно за да се утврди причинско-последичниот однос помеѓу јавните расходи и резултатите кај децата. Сознанијата ќе служат како силна основа за промовирање на дополнителни мерки и инвестиции во овие области.

Како што напредува децентрализацијата и како што се создаваат податоци за расходите од страна на единиците на локалната самоуправа, детските центри (ран детски развој) и социјалната заштита за децата, спроведувањето на анализата на буџетот и расходите на локално ниво е од суштинско значење за да се врши надзор на степенот до кој се финансираат овие приоритетни области. Се согледува и нивото на средствата кои се трошат на квалитетот и на еднаквоста на образованието, социјалната заштита и здравствените услуги, како што се наведени во овој труд.

Посебен акцент се става на средствата наменети за програмите за загрозените деца (Ромите, децата без родители или децата со посебни потреби).

Трудот дава преглед на јавните расходи наменети за поддршка на развојот на децата во **образованието, здравството и социјалната заштита**, го потенцира напредокот кој го оствари Владата на Република Македонија во унапредување на детските права, но, исто така, укажува и на потешкотиите што треба да се решат за да се заштити интересот на детето при креирање и имплементирање на политиките.

I. Глава: Теоретски аспекти на јавните расходи

1. Поим за јавните расходи

Под јавни расходи во современата теорија¹ и практика се подразбираат издатоците на државата и на другите јавно-правни тела кои се прават за финансирање на понудата на јавни добра, како и за остварувањето на други цели на економската и на социјалната политика. Јавните расходи претставуваат трошење на финансиските средства остварени преку реализацијата на јавните приходи за одредени намени од јавен интерес. Тие намени ги одредува државата низ дефиниран политички процес во рамките на исполнувањето на нејзините функции.

Јавните расходи се тесно поврзани со јавните приходи. Всушност, јавните приходи се наплатуваат затоа што во општеството постои потреба да се вршат јавни расходи. Штом државата треба да „произведува“ јавни добра, како на пример: одбрана, внатрешна безбедност, социјална заштита и социјално осигурување, образование, здравствена заштита, култура, еколошка заштита и слични услуги, таа треба да го финансира тоа производство, односно да извршува јавни расходи.

Според карактерот на јавните добра, финансирањето на нивното производство може да биде целосно на сметка на јавните расходи или, пак, само делумно. Во случајот со чистите јавни добра (на пример, одбраната), финансирањето на нивната понуда се врши потполно преку јавните (буџетските) расходи, додека финансирањето на нечистите или мешовитите јавни добра се врши комбинирано, при што учеството на државата (преку јавните расходи) може да се движи во дијапазон од 0 до 100 %.

Развојот на јавните финансии во голема мера е поврзан со еволуцијата на сфаќањето за карактерот, големината и улогата на јавните расходи.

Класичната доктрина² на јавните расходи гледа како на непродуктивно трошење на дел од националниот доход од страна на државата за извршување на

¹ Проф. д-р Живко Атанасовски. *Јавни расходи*. Скопје: Економски факултет, 2004, 69.

² Класичните концепти за јавните финансии се појавиле во либералната епоха на капитализмот, во времето на релативно мирен и просперитетен стопански развој. Според ставовите на класичните

нејзините класични функции (одбраната, безбедноста, судството и сл.). Врз таа основа настана концепцијата за „минимитет на јавните расходи“. Државната интервенција се оценуваше како нарушување на „природниот поредок“ во кој приоритет им се даваше на приватното стопанство, претприемничката иницијатива и пазарната конкуренција. Освен тоа, јавните расходи се согледуваа еднострано, главно од административен аспект, додека квалитативниот аспект на јавните расходи, на нивното економско и социјално дејствување беше скоро потполно запоставен.

Современата фискална теорија³ на проблематиката на јавните расходи гледа како на многу сложена материја која е значајна за формирањето и за регулирањето на основните макроекономски агрегати. Гледиштата за непродуктивноста и за минимитетот на јавните расходи се напуштија, бидејќи извршувањето на расходите се третира како национално трошење на националниот доход, кое е важно не само за обезбедувањето на соодветна понуда на јавни добра туку и за општиот развој на стопанството.

Во изучувањето⁴ на јавните расходи се потенцира нивниот квалитативен аспект, односно анализата на ефектите кои тие ги предизвикуваат врз стопанската структура, конјунктурните движења и распределбата на националниот доход. По Втората светска војна, во економските истражувања посебно внимание им се посветува на теоријата на јавни добра, „**cost-benefit**“ и „**cost-effectiveness**“ анализата на техниката на „**program budgeting**“. Модерниот пристап на јавните финансии почнува со гледањето на јавните расходи како на продуктивно трошење за финансирање на продуктивни цели. Тие се согледуваат како многу ефикасен инструмент на економската и на социјалната политика на современата држава. Врз основа на новите погледи⁵ за улогата на јавните расходи се разви концепцијата за

теоретичари, стопанскиот живот е регулиран од природни сили кои автоматски го поткренуваат и го водат во просперитет и ја одржуваат економската рамнотежа.

³ Економската теорија од овој период смета дека понудата автоматски создава побарувачка. Гледиштето за природната рамнотежа на приватното (капиталистичкото) стопанство најпотполно го разработил Ж. Б. Сеј кој го формулирал Законот за автоматска рамнотежа на пазарот.

⁴ Изучувањето на јавните расходи се базира на изградена класична концепција на јавните финансии која се потпираше врз неколку основни постулати.

⁵ Тоа е познатиот принцип на минимитет на јавните расходи, со неговото почитување требало да се обезбеди државата да учествува со што помал процент во прераспределбата на доходот и акумулацијата. Квалитативните аспекти на јавните расходи, односно нивното економско-социјално третирање било скоро целосно занемарено. Р. Мусгрејв (R. Musgrave). *Јавните финансии во теорија и пракса*. Загреб: Институт за јавни финансии, 1993, 4.

активни јавни расходи, според која, како рационална и ефикасна се смета онаа политика на јавни расходи која придонесува да се остварат економските и социјалните цели на општеството.

1.1. Природа и карактер на јавните расходи

Сè до почетокот на 20-тиот век во јавно финансиската теорија⁶, а и во пракса, не се посветувало доволно внимание на јавните расходи. Всушност, има бројни примери кои покажуваат дека изучувањето на јавните расходи се заобиколувало (исклучок на Адам Смит). Неретко се сметало дека изучувањето на јавните расходи не е предмет на јавните финансии, сметајќи дека трошењето на собраните јавни приходи не е од некој интерес за науката за јавните финансии. Главен предмет на јавните финансии на теоретичарите од 20-тиот век е изучувањето на јавните приходи. Таквите сфаќања се во потполна кореспонденција со тогашниот владеечки либерален капитализам.

Финансиската теорија⁷ и пракса со почетокот на 20-тиот век донекаде има нешто поразличен став. Имено, почнува да се смета дека јавните расходи треба да се вклучат во јавните финансии, но тоа вклучување да биде ограничено. Всушност, вклучувањето на јавните расходи во јавните финансии значи дека треба да се позанимаваат со набројувањето на разните видови јавни расходи, но не и со објаснување на разновидниот можен ефект на јавните расходи на економскиот и на социјалниот план. Ова вклучување не смеело да подразбира разгледување на проблемите со оправданоста на постојаните јавни расходи. Во спротивно, се сметало дека би се излегло од рамките на науката за јавни финансии и би се влегло во кругот на други научни дисциплини. Јавните расходи повеќе претставуваат административни и политички отколку финансиски категории, па нивното проучување е препуштено на административната наука⁸.

⁶ Проф. д-р Живко Атанасовски. *Јавни расходи*. Скопје: Економски факултет, 2004, 35.

⁷ Проф. д-р Живко Атанасовски. *Јавни расходи*. Скопје: Економски факултет, 2004, 70.

⁸ М. Матејиќ. *Финансии*. Белград: Завод за образование на административните кадри, 1978, 114.

Иако помеѓу овие две групи сфаќања постојат одредени разлики (првата скоро и да не ги вклучува јавните расходи во јавните финансии, додека другата тоа го прави само формално), битно е, а тоа е и заеднички став, дека суштината на јавните расходи е вон јавните финансии. Со други зборови, сфаќањата на двете групи за јавните расходи е еднострани и ограничена. Имено, јавните расходи се само акт на потрошување на добра и се од деструктивен карактер⁹. Државата има само административна улога и какви било социјални, а посебно економски ефекти, мораат да се исклучат, што би значело ограничување на приватните интереси и активности. Како што претходно повеќе пати е *implicite* кажано, современите јавни финансии, како предмет на свој интерес, т.е. во центар на своето изучување ги имаат како јавните приходи, така и јавните расходи. Државата, освен класичните административни функции и задачи, има и бројни и сè пообемни социјални, а посебно економски функции и задачи. Јавните расходи претставуваат ефикасен инструмент за вкупната економска и социјална политика на една современа држава. Јавните расходи веќе не се третираат како акт на потрошувачка, туку како рационално користење на богатствата, односно општествениот производ¹⁰.

Современата финансиска теорија¹¹ своите изучувања ги темели на ставот дека јавните приходи и расходи се рамноправни и подеднакво важни делови на јавните финансии, а нивното делување, односно последиците од нивното делување не се одразуваат само во доменот на јавните финансии. Со незначаен исклучок современата наука за јавните финансии дава истакнато место за изучување на јавните расходи. Сепак, како што констатира Г. Шмелдерс¹²: „целата наука за државните расходи сè уште е на самиот почеток“¹³. Со наведената констатација на Г. Шмелдерс, иако е дадена пред скоро 50 години, мора да се сложиме. Трудовите кои се посветени на јавните расходи во странската и во домашната јавно-финансиска литература, кои на проучувањето на јавните расходи¹⁴ пристапуваат комплексно, ја

⁹ Ловчевик, оп.цит, стр.30.

¹⁰ Ловчевик, оп.цит, стр.30 и Бар Јелчиќ, оп.цит, стр.337.

¹¹ Современата економска теорија, како негација на класичниот постулат за „неутралност“, ја разработува концепцијата за „активни јавни финансии“.

¹² Д-р Божидар Раичевиќ. *Јавни финансии*. Белград: Економски факултет, 2005.

¹³ Цитирано спрема Ј. Ловчевик, оп.цит, стр.31.

¹⁴ Како исклучок вреди да се споменат две капитални дела кои ја третираат проблематиката на јавните расходи како од квантитативната, така и од квалитативната страна, а и двете се изработени под надзор на OECD. Се работи за многу обемен труд на Б. Хансен под наслов: „La polnigue budgerataire dans sept pays 1955 – 1965“, во два тома, OECD, Париз, 1969 год.

даваат констатацијата дека кон јавните расходи се пристапува пред сè квантитативно¹⁵ и притоа декларативно се занемарува квалитативната димензија. Не треба да се кажува дека во потполност е обратна ситуацијата кога се во прашање јавните приходи. Многу е обемна и богата литературата која е посветена за одделни облици, видови и подвидови јавни приходи, нивните последици и ефекти, разгледување на одделни елементи на јавни приходи, како и објаснување на општи и посебни проблеми во јавните приходи.

Ако може да се прифати дека јавните расходи и приходи се подеднакво важни и значајни во современата наука за јавните финансии и покрај „фактот дека науката за државните расходи е на самиот почеток“, сепак, се поставува еден „технички проблем“¹⁶. Имено, се отвора прашањето дали прво треба да се презентираат јавните расходи или јавните приходи¹⁷. Мислењата се поделени, при што побројни се авторите кои прво би ги презентирале јавните приходи¹⁸.

Мора да се наведе дека некои автори, кои прво ги претставуваат јавните расходи, не наведуваат поради кои причини тоа го прават, сметајќи дека тоа не е ни важно¹⁹. Сепак, има автори кои сметаат дека постојат апсолутно оправдани причини поради кои прво треба да се изучуваат јавните расходи, па потоа јавните приходи.

Ваквиот пристап се образложува со фактот дека јавните расходи имаат специфично место и улога во современата пазарно ориентирана економија. Имено, јавните расходи се де факто (*de facto*) синоним за јавни потреби кои се задоволуваат со ангажирање средства од јавните расходи. Оваа идентификација на јавните расходи со јавните потреби чие задоволување служи, односно со чие задоволување се овозможува да се одреди нивното место во рамките на јавните финансии. Бидејќи јавните потреби овозможуваат егзистенција и развој на одредени државни заедници, се смета дека најпрво е важно да се дефинира обемот на потребни средства за нивно задоволување, па потоа да се изработи модалитет како ќе се соберат одредените средства. Современата канцепција на јавните расходи пристапува кон нивната

¹⁵ М. Дувергер. *Финансиски публикации*, Универзитет во Париз, Франција, 1963 год, 25 – 26.

¹⁶ М. Трклија. *Јавни финансии* оп.цит., стр.31.

¹⁷ А. Перик, оп.цит., стр.59.

¹⁸ Автори кои прво ја презентираат материјата на јавните приходи која има потреба од детална анализа, па како во секоја работа најнапред треба да се остварат приходи за да може да стане збор да се остварат расходи. Од авторите Б. Јелиќ, М. Матејиќ и други.

¹⁹ Меѓу авторите кои така постапиле е: Јован Ловчевиќ, Институт за јавни финансии, 1 јануари, 1997 год.

разработка првенствено од аспект на нивната економско-социјална содржина, со разгледување на бројни модалитети за нивно користење како средства на државна финансиска акција за постигнување на соодветните економски и социјални ефекти.

Една од можните причини за давање предност за изучување на јавните расходи е во специфичноста на јавните расходи во однос на другите расходи, како и оние во работните, така и во посебно приватните (лични) расходи. Расходите во рамките на финансиско политичко-територијалните заедници се јавуваат во извесна смисла како „финансиска персонификација на јавните или општествените потреби и намени, поради тоа треба прво да се почне од утврдување на јавните расходи кои се потребни за нивно финансирање, а потоа да се утврди висината на средствата за нивно покривање²⁰“.

Се чини дека М. Трклија²¹ најексплицитно ја образложил потребата прво да се третираат јавните расходи. Тој ги наведува следните три причини: **прво**, битна претпоставка за демократско одлучување за јавните приходи е прецизното познавање на обемот и структурата на јавните расходи; **второ**, јавните расходи имаат непроизведен (освен во исклучителни случаи), но не и општествено некорисен карактер, што значи преку нивното ангажирање не се обезбедува репродукција на јавните приходи, па како такви мора да им се посвети посебно внимание; **трето**, специфичноста на јавните потреби и јавните расходи со кои се обезбедува нивно задоволување претставува одлучувачки момент за фискалниот метод на остварување на јавни приходи во оваа област.

Без претходно утврдување на карактерни потреби и јавни расходи не би било можно потполно да се објасни карактерот и специфичните облици на јавните расходи. Во спротивно, постојано би лебдело прашањето зошто се користат фискалитетите²².

Во јавно-финансиската литература²³ може да се сретнат бројни дефиниции за јавните расходи кои пробуваат да го објаснат поимот и суштината на јавните расходи и сите се слични, бидејќи се зборува за парично добиени²⁴ јавни потреби. Не

²⁰ А. Перик, оп.цит, стр.59.

²¹ М. Трклија, *Јавни финансии*, оп.цит., стр.31.

²² М. Трклија, оп., цит, стр.32. Ист став, со нешто повеќе аргументи има во трудот на А. Миловојевиќ.

²³ Д-р Божидар Раичевиќ. *Јавни финансии*. Белград: Економски факултет, 2005.

²⁴ Ј. Ловчевиќ, оп.цит, стр.338.

навлегувајќи во разликите и нијансите кои можат да се воочат во дефинирањето на јавните расходи, вреди да се констатира дека јавните расходи претставуваат задоволување на јавните потреби со пари, односно дека јавните расходи се издатоци кои државата ги прави во јавен интерес за задоволување на јавните потреби²⁵.

За повеќемина, дефиницијата за јавни расходи битно е да подразбира дека:

- јавните расходи служат за покривање на јавни потреби и
- во современи услови јавните расходи, по правило, се изразени во пари.

Јавните расходи за своја основна цел имаат задоволување на јавните потреби, што претставува основен момент на база на кој може да се пријде кон разграничување на јавните расходи од расходите на приватните лица. Додека расходот на приватните лица се прави од лични потреби, односно потребите на поединецот, јавните расходи претставуваат трошење за задоволување на општи (јавни) потреби. Друга важна карактеристика на јавните расходи е фактот дека во современи услови јавните расходи се изразуваат во пари. Ова е општа карактеристика на јавните расходи и најчест случај, кој никако не значи дека во модерната пазарно ориентирана економија не може да се најдат случаи во кои подмирувањето на јавните расходи се остварува и на разни други непарични начини (во натура, со работа итн.).

Постои општо прифатен негативен став²⁶ за непаричен начин на реализирање на јавните расходи, тоа што претставува опасност од корупција и привилегирање во јавните функции, непаричниот начин на подмирување на јавните расходи носи со себе голема можност за евазија²⁷ на јавните приходи.

²⁵ Бар Јелчиќ, оп. цит, стр.338.

²⁶ М. Иваниш и С. Нешиќ. *Деловни Финанси*. Белград: Универзитет, 2011.

²⁷ Зборот евазија има латинско потекло (evasion) и значи бегање, избегнување.

1.2. Принципи на јавни расходи

Фактот дека значаен дел од создадениот општествен производ во една земја се користи за подмирување на јавните расходи ја налага потреба за дефинирање на одредени принципи²⁸, канони²⁹, правила³⁰ на јавните расходи. Барањето за утврдување на соодветен модалитет на однесување при трошењето на јавните приходи не само што е оправдано туку е и потребно за да се соберат средства кои би се користеле ефективно и рационално. Поради тоа, во финансиската теорија се формулирани одредени принципи кои треба да се придржуваат при реализација на јавните расходи за собраните приходи да се искористат оптимално³¹.

Проблематиката на јавните расходи се регулира на повеќе или помалку прифатлив и на заеднички основи утврден начин. Потребно е во јавните финансии да постојат дефинирани принципи кои ќе се почитуваат кога е во прашање трошењето на јавните средства. Основна идеја која е во темелот на принципите на јавните расходи е барањето за рационално трошење на јавните средства. Сè уште се во важност и примена следните три големи, класични, принципи:

- принципот на општ интерес,
- принципот на штедење,
- принципот на умереност и пропорционалност.

Мора да се спомене дека одделни автори³² на овие принципи додаваат и некои други, како што се:

- принципот на складна структура за задоволување потреби,
- принципот на автономност,
- принципот на демократичност,

²⁸ Овој поим го користи Бар Јелчиќ, оп .цит, стр.360.

²⁹ Овој поим го користи Ј. Ловчевиќ, оп .цит, стр.38.

³⁰ Терминот правило, како термин постулат; го употребува М.Трклија, оп.цит, стр.49.

³¹ Бар Јелчиќ, оп .цит, стр.360.

³² Прв кој укажал на забрзаниот раст на јавните расходи е германскиот теоретичар Адолф Вагнер во 19-тиот век.

- принципот на извор на средства,
- принципот на спротивност на приходи и расходи.

Се потенцира дека јавните расходи треба да служат за остварување на исклучиво општи интереси. Негативно речено, јавните расходи не смеат да се користат за подмирување на лични потреби. Јавниот интерес треба да биде пред интересот на поединецот. Значи, јавните расходи служат првенствено за покривање на потребите кои се во интерес на општеството како целина.

Принципот на штедење претставува еден од основните принципи на јавните финансии. И денес има голема важност, посебно во услови на преголема јавна потрошувачка. Практична експлицитација на овој принцип никако не значи штедење во смисла на намалување средства, туку да се тежнее со што помалку средства да се постигне поголем можен ефект. Потребно е да се нагласи дека во некои случаи премногу големо намалување на средствата може да предизвика поголема штета отколку корист, а со оглед на тоа може да го доведе во прашање функционирањето на одредени служби.

Кога се истакнува принципот на умереност на јавните расходи, тогаш тоа значи дека јавните расходи треба да бидат високи колку и јавните приходи, односно дека се финансираат од општествениот производ, а не од имотот или од сметката на идните генерации. Јавните расходи треба да се распределуваат по намени за да се постигне пропорционално задоволување на потребите за одредени добра. Не е прифатливо еден круг на јавни потреби да се занемарува на сметка на друг. Во принцип, рестрикциите треба да се спроведуваат линеарно.

1.3. Покриеност на јавните расходи

Проблемите со покриеноста на јавните расходи во теоријата³³ на јавните финансии секогаш има посебно внимание. Овој проблем го поставува и го потенцира фактот дека јавните расходи можат да бидат редовни и вонредни.

³³ Ж.Атанасовски. *Јавни Финансии*. Скопје: Економски факултет, 2004.

Класичната теорија имала доста едноставни и единствени одговори на прашањето како да се покријат редовните, а како вонредните јавни расходи. Имено, редовните јавни расходи се покриваат со редовни јавни приходи, додека вонредните јавни расходи треба да се покриваат исклучиво со вонредни јавни приходи (јавни позајмици, вонредни даноци или странска помош). Дилемата настанува со користење на јавните позајмици како извор на дополнителни (вонредни) средства за покривање на вонредни јавни расходи. Користењето на позајмици за покривање на јавни расходи значи олеснување на положбата на сегашните генерации на сметка на идните, па затоа, според мислењето на класичната теорија на јавни финансии, треба да се прави разлика помеѓу вонредните јавни расходи и изворите за нивно покривање. Ако станува збор за вонредни јавни расходи со кои во перспектива ќе се одбива некој приход (некоја стопанска инвестиција, на пример), тогаш може да се користи јавна позајмица за нивно покривање. Во спротивно, ако станува збор за вонреден јавен расход кој во перспектива нема да дава никакви приходи (на пример, санирање на последици од некоја елементарна непогода), тогаш нема никакво оправдување да се користи јавно позајмување за нивно покривање.

Значи, класичната теорија на јавни финансии не препорачува користење на јавни позајмувања за покривање на редовни, ниту за нерентабилни вонредни јавни расходи³⁴. Тоа практично значи дека државата не би смеела да користи јавни позајмувања за покривање на дефицит во периоди на криза и стагнација. Според класичната финансиска теорија за покривање на вонредните јавни расходи, во тој случај државата има само две можности: да ги зголеми јавните приходи или да ги намали јавните расходи.

Современите гледања на покривање на јавните расходи се нешто поразлични. За покривање на вонредните јавни расходи современата финансиска теорија предлага да се користат како вонредните јавни приходи (даноци и слично), така и јавните позајмици. Не е спорно и логично во економски развој настанатите вонредни јавни расходи да се покриваат со вонредни даноци, но и јавни позајмувања.

Состојбата е нешто поразлична ако се појават вонредни јавни расходи, а економијата во земјата е во рецесија или стагнација. Тогаш обично нема доволно

³⁴ Ј.Ловчевик, оп.цит, стр.47. М.Трклија, оп.цит, стр.36-57 и А.Периќ, оп.цит, стр.175 – 176.

простор да се воведат вонредни јавни приходи (даноци). Во таквите случаи, економијата треба да се покрене со зголемени јавни расходи, но тие да се финансираат со јавни позајмувања. Ова посебно треба да се спомене ако се во прашање поголеми инвестициски потфати и тоа со воведување среднорочни или долгорочни јавни позајмувања³⁵.

Неповолен метод за покривање на јавните расходи е со примање емисија. Тоа, всушност, претставува задолжување на државата кај централната, емисиона банка. На тој начин се зголемува паричната маса над реалното покривање на општествениот производ, што, по правило, претставува генератор на инфлација. Задолжувањето кај комерцијалните банки (издавање обврзници) во услови на нивна неликвидност, исто така, на краток или на подолг временски период, делумно или во целина, конечно ќе се ефектира како примарна емисија.

Покриеноста на јавните расходи со примарна емисија и преку издавање обврзници на опишаниот начин го претставува методот на дефицитарно финансирање, односно методот на покривање на јавните расходи кои се значително над можностите на остварување на јавните приходи. Наместо јавните расходи да се покриваат од јавните приходи, тие се покриваат со печатење пари. Таквото покривање на јавните расходи, односно дефицитно финансирање, понатаму ја забрзува инфлацијата. Поради таквото покривање на јавните расходи треба да се избегнува, односно да се елиминира.

2. Структура на јавните расходи

Разгледувајќи ги јавните расходи од аспект на примената која се остварува со нивно трошење се овозможува преглед на јавните расходи по важност и полесно воочување на причините кои придонесуваат за нивно зголемување³⁶. Врз основа на наведените критериуми се сочинува следната структура на јавни расходи: 1. расходи на државна управа (вклучувајќи го расходот за внатрешна безбедност), 2. расходи за

³⁵ М.Трклија, оп.цит, стр.58.

³⁶ В. Бјелица, Б. Раичевиќ, С. Радмиловиќ, Б. Бабиќ и М. Радичевиќ, оп.цит,стр.212 – 213.

народна одбрана (воени расходи), 3. расходи за судството, обвинителството и правобранителството, 4. расходи за образование, 5. расходи за култура, физичка култура, спорт и слично, 6. расходи за научноистражувачки труд, 7. расходи наменети за еколошки цели, 8. расходи за економски интервенции и инвестиции, 9. расходи за социјална сигурност и население и 10. разни и неспоменати јавни расходи.

Расходите за државна управа вклучуваат како лични, така и материјални расходи наменети за финансирање на делотворноста и работата на државниот апарат (општинска, законодавна и извршна власт) на сите нивоа на општествено-политичката организираност. Овие јавни расходи вклучуваат и не мали расходи наменети за органите на внатрешна безбедност (полиција). Во зависност од степенот на развиеност на демократските институции во државата, а посебно од тоа како е организирана државата – федеративно или унитарно, повеќе или помалку (де)централизирано, висината на расходите може во голема мера да варира. Ова е класичен административен јавен расход кој често најмногу „боде в очи“, иако билансно обично е незначаен.

Расходите наменети за одбрана, надворешна безбедност (воени расходи) во голема мера се под влијание на меѓународните односи и движења во светот. Во најголем број земји овој вид расходи претставува значаен дел од вкупните јавни расходи, иако често нивниот реален биланс се прикрива („воена тајна“). Мора да се спомене дека постои дилема околу процената на влијанието на овие јавни расходи на вкупното економско движење. Има размислувања дека воените расходи во одделни земји и во одделни периоди се многу значајни за економскиот развој, било директно (ангажирање работни капацитети, намалување невработеност, развивање инфраструктура и слично) или индиректно (преку развој на науката и техниката и имплементација на нивните достигнувања и слично).

Не е мал бројот на теоретичари³⁷ кои ја промовираат војната (и подготовката за војна) како значаен генератор (двигател) на економскиот развој.

Во современите држави расходите за образование спаѓаат во низата јавни расходи кои се билансно многу значајни. Во современиот свет одамна е прифатен

³⁷ Претставниците на класичните концепции за јавните финансии.

фактот дека подигање на нивото на образование и квалификациската структура на народот има директно влијание на вкупниот економски и социјален развој. Врз основа на ова, јасно е дека овие јавни расходи спаѓаат во редот јавни расходи, посебно во децениите после Втората светска војна, кои имале изразена динамика на растење.

Расходите наменети за култура, физичка култура и спорт, разонода, рекреација и слично, како и расходите наменети за образование, исто така, имаат изразено директно влијание на вкупниот економски и социјален развој на земјата. Нивната динамика во анализираниот период е изразена, иако немаат поголем значаен биланс.

Иако расходите наменети за научноистражувачките трудови се билансно скромни во својот целосен обем, и покрај тоа што нивното финансирањето се врши и од други извори, а не само од буџетот, сите современи држави водат сметка фундаменталните научни истражувања да се организираат и да се помага нивната имплементација. Притоа, не е спорно дека примената на достигнувањата на науката и техниката директно влијае на вкупниот економски и социјален развој на современите земји.

Расходите наменети за еколошките потреби се меѓу најмладите јавни расходи, но и меѓу јавните расходи кои имаат најизразена динамика на раст. Расходите наменети за заштита на водата, воздухот и земјата од загадување, како и расходите наменети за намалување на радијацијата и бучавата во многу случаи станале „интернационални“ јавни расходи. Во многу земји се преземаат конкретни мерки (често и меѓудржавно и меѓународно организирани) за што подобро да се сочува човековата животна и работна средина. Овие јавни расходи треба да обезбедат: 1. доволна количина питка вода, 2. заштита на многу видови животински и растителен свет, 3. доволно здрава храна и 4. спречување на нарушувањето на природната рамнотежа.

Расходите за економски интервенции и инвестиции, како и оние од социјалната сфера, во голема мера се врзани со зголемената улога на современата држава во економскиот и социјалниот живот. Станува збор за бројни облици на посредни и непосредни државни интервенции во широкиот спектар на економски и социјални цели. Со разни мерки на системи и политики на јавните расходи и јавните приходи државата може да влијае на условите за работа, зголемување на извозот и

намалување на увозот, побрз развој на одредени гранки во економијата, промена во економската структура, реализација на макроекономска програма за стабилизација во случаи на економска стагнација или рецесија или во кој било друг облик на економски и социјални нарушувања и слично.

Расходите наменети за социјална сигурност на населението билансно се меѓу најзначајните јавни расходи во повеќето современи држави. Всушност, станува збор за два вида социјална сигурност на населението на современата држава.

Прво, станува збор за сегментот социјално осигурување, како задолжителното, така и доброволното и дополнителното, кое опфаќа три видови социјално осигурување: 1. пензиско и инвалидско осигурување, 2. здравствено осигурување и 3. осигурување во случај на невработеност.

Второ, станува збор за разни облици на социјална заштита на сите категории на населението кои од разни причини не се во позиција да си обезбедат соодветна егзистенција (минималната егзистенција, се разликува од држава до држава). Станува збор за класична заштита на сиромашните, односно за работно неспособните категории кои не можат да остварат социјална и економска сигурност или ја остваруваат во недоволен обем, по основа на вработеност, односно социјалното осигурување. Во овие категории можат да се вклучат и расходите наменети за социјално згрижување на стари и болни лица, помош на семејствата со поголем број деца, но и расходите наменети за санација на последиците од елементарните непогоди и несреќи.

Постојат бројни видови споменати јавни расходи кои ги познава современата држава, а кои по својот облик во одделни држави и одделни периоди не можат да бидат билансно релативно помалку значајни од споменатите. Оваа група јавни расходи, покрај тоа што е разновидна и разнородна, е и многу флуидна. Во оваа група, секако, треба да се сврзат и расходите по основа на давање помош на други држави и народи, отплата на јавни долгови, домашни или странски, изградба на станови за сиромашните категории на население, уредување на градско градежното земјиште, членарина во бројни меѓународни институции и организации, помагање на мигрирани и раселени лица и слично.

2.1. Ефекти на јавните расходи

Современата финансиска наука сè повеќе внимание посветува на ефектите кои јавните расходи ги остваруваат во економскиот и социјален живот. Како што веќе беше споменато, за разлика од раните сфаќања за јавните расходи кога биле сметани за непродуктивни, во современите услови јавните расходи стануваат важен инструмент со кој се делува на економско-политичките и социјалните случувања.

Меѓутоа, ако се смета дека не е спорно постоењето на ефекти кои ги предизвикуваат јавните расходи, треба да се истакне дека не постои единствено гледиште за тоа кои ефекти можат да се постигнат преку јавните расходи.

Историски гледано, се појавиле две основни концепции во врска со ефектите од јавните расходи: **1. концепција за неутрални јавни расходи** и **2. концепција за активни јавни расходи**. Кога се зборува за ефектите од јавните расходи се зборува за активни, односно неутрални јавни расходи³⁸. Сфаќањето за неутралните јавни расходи настанало во рамките на класичната граѓанска финансиска теорија, според која јавните расходи имаат неутрално дејство на економски и социјални движења. Во позадина оваа теорија е *via facti* став за немешањето на државата во економскиот и социјалниот развој, односно за потребата јавните расходи да бидат што помали.

Во спротивност на тоа, концепцијата за активните јавни расходи која настанала и се развивала во периодот пред, а посебно после Втората светска војна, претставува составен дел од т.н. функционални финансии. Застапниците на концепцијата за активните јавни расходи ставаат акцент на економско-политичките и социјалните дејства на јавните расходи. Суштината е во активната улога на државата и нејзиниот економски и социјално-политички интервенционизам.

Ефектите кои се постигнуваат преку јавните расходи се многубројни и различни. Особено во последно време се шири спектарот на ефекти кои се постигнуваат преку јавните расходи. *Grosso modo*, може да се зборува за ефектите кои се постигнуваат во структурната економија и за ефектите кои се постигнуваат и

³⁸ Б. Раичевиќ и Д. Павловиќ, оп,цит, стр.9 и Д. Томљановиќ, оп,цит, стр.61.

се остваруваат во економија која е во конјунктура. Во двата случаи ефектите од јавните расходи се огледуваат во зголемувањето на општествениот производ.

При оценување на ефектите од јавните расходи кои се постигнуваат во структурната економија треба да се почне со експликација, т.н. теорија на филтер.

Ставот на современата теорија на јавните расходи е дека тие не можат да се разгледуваат одвоено од јавните приходи. За да може точно да се воочи и да се оцени дејството на јавните расходи на економијата, треба да се почитува „природата на приходите кои се намалени од природните даночни приходи кој ги создал расходот“³⁹. Финансискиот систем на современата држава треба да се разгледува како еден циновски филтер, кој преку данокот и другите јавни приходи зема финансиски средства од економијата и од народот и преку расходи ги враќа во економијата и на народот. Државата, значи, ги троши средствата на поединци (економски субјекти и народ), но не како што тие би ги трошеле. На овој начин државата активно влијае на производството и на распределбата, а и на потрошувачката.

Една од постоечките поделби на јавните расходи е поделбата на активни и неутрални јавни расходи. Активни јавни расходи се оние кои ја менуваат економската и социјалната структура на државата. Неутрални би биле оние кои тоа не го прават⁴⁰. Така разгледувано може да се постави прашањето дали воопшто има јавни расходи (потрошувачки) кои немаат какво било влијание на економскиот и социјален развој на земјата. Тешко дека одговорот на ова прашање може да биде позитивен. Меѓутоа, факт е дека дејството на некои јавни расходи е поголемо, а на некои помало.

Од вкупната маса на јавни расходи неутралните јавни расходи можат да бидат следните: расходи за правосудството, за управата за внатрешна безбедност и сличните јавни расходи. Сите останати јавни расходи, во поголема или помала мека, според своето дејство се активни, односно имаат повеќе или помалку значајно влијание на економскиот и на социјалниот развој на земјата и на зголемувањето на нејзината економска сила.

³⁹ Мисла на Х. Лофербрицеа, познат француски теоретичар за јавни финансии, цитирано спрема Ј. Ловчевиќ, оп,цит, стр.46.

⁴⁰ Ј. Ловчевиќ, оп,цит, стр.47.

Значајно е влијанието на јавните расходи на производството. Ова влијание се реализира непосредно или посредно. Непосредното влијание на јавните расходи се согледува во подигањето и создавањето на производни и други капацитети, на вложувањето во државни и јавни производствени претпријатија и слично. Наспроти ова, големото посредно влијание на јавните расходи на производството се реализира преку дејствата на јавните расходи остварени во образованието, здравствената, социјалната заштита и друго.

Специфичен агол на оценување на влијанието на јавните расходи се воочува со разгледување на категориите на трансферни јавни расходи. Основна функција на трансферните јавни расходи е распределбата и прераспределбата на општествениот производ.

Влијанието на трансферните јавни расходи се реализира преку економски и социјални субвенции. Економските субвенции се јавуваат во бројни форми, кои, во суштина, можат да бидат директни или индиректни. Класичен пример за директни економски субвенции е субвенционирање на цената на производот и услугата (цената на земјоделските производи, односно комуналните услуги).

Директните субвенции во корист на потрошувачот се и премијата и регресијата (придобивките за годишен одмор, на пример).

Индиректни економски субвенции постојат кога еден број потенцијални даночни обврзувачи ќе се ослободи од плаќање данок или ќе му се намали данокот.

Социјалните субвенции, исто така, можат да бидат директни или индиректни и да имаат за цел разликите од економските субвенции да ја поправат вкупната или поединечната социјална слика (создавање на т.н. државна благосостојба).

За разлика од разгледувањето и оценувањето на јавните расходи во структурната економија, постои потреба и да се разгледаат и да се оценат ефектите на јавните расходи во економијата која е во *конјunktura*. Во овој случај станува збор, **via facti**, за три вида ефекти од јавните расходи: 1. ефект на мултипликатори, 2. ефект на подмачкување на пумпа (eng. Pump priming policy) и 3. ефект на акцелератор.

Многу често елаборирана, но и во пракса применувана е теоријата на мултипликатор⁴¹ (New Dil /eng, New Deal/ во САД, триесеттите години на минатиот век или поголемите јавни работи⁴²), која се користи во ситуации кога има опасност стагнација, рецесија или стагфлација да ги пореметат нормалните економски текови. Таа може да се примени и во ситуации кога е потребен брз економски развој. Според теоријата на мултипликатор, државата за да ги неутрализира неповолните текови треба трајно да ангажира значајни средства во нови јавни расходи, и тоа посебно во долгорочни економски и, по правило, неробни инвестиции. Јасно е дека со оваа интервенција се настојува да се помогне за повторно воспоставување рамнотежа помеѓу понудата и побарувачката, односно крајна цел е враќање на изгубената глобална рамнотежа.

Според теоријата на филтер, државата преку јавните расходи врши прераспределба на доходот и влијае врз приходите и расходите на стопанските и на другите субјекти и обезбедува стопанска стабилност и просперитет.

Теоријата на акцелератори има задача преку релативна и апсолутна ограничена маса на јавни расходи да ги забрза одредените економски активности со директна државна интервенција.

Додека мултипликаторот делува на зголемување на побарувачката, политиката на акцелераторот влијае на зголемување на понудата. Теоријата предложила, а праксата потврдила, дека најпрво треба да се примени политиката на акцелератор, а потоа мултипликаторската политика.

2.2. Ефикасност и рационалност на јавните расходи

Додека во индивидуалниот сектор економските учиноци најдобро ги изразуваат показателите на рентабилност, вредноста на претпријатијата и постигнатата позиција на пазарот, ефектите во јавниот сектор најдобро ги

⁴¹ Теоријата на мултипликатор се темели на дејството на крупните инвестициони вложувања во стопански и инфраструктурни објекти врз вработеноста и националниот доход и преку тоа на оживувањето на стопанската активност.

⁴² Има простор за размислување дека и нашите младински и други работни акции се своевидни јавни работи, кои, de fakto, имале ефекти на мултипликатори, а за тоа тогаш не постоела свесност.

искажуваат трите „**E**“ – **економичност, ефикасност и ефективност** (eng. economy, efficiency and effectiveness). Разгледувани од аспект на јавниот сектор, наведените термини го означуваат следното:

- економичност – значи потребните средства да се соберат и да се користат со што помалку трошоци,
- ефикасноста – го изразува нивото на издатоци по единица расходи,
- ефективност – претставува резултатот кој е остварен со користење на расположливите средства, односно зголемената благосостојба на конкретната јавна услуга.

Трите „**E**“ е тешко да се измерат, но се преземаат мерки за истите да најдат своја примена во праксата и во секојдневието.

Порастот на јавните расходи следен со зголемено даночно оптоварување, покрај останатото, провоцира потреба за планирање на јавните расходи со што би се зголемила ефикасноста и рационалноста на нивното трошење. Трошењето на јавните расходи не е можно да се задоволи со примена на едногодишниот буџет со неговите крути карактеристики и процедури. Посебно се смета дека едногодишниот буџет е основен лимитирачки елемент за поефикасно и рационално трошење на јавните расходи, од што произлегуваат и сите останати негови недостатоци. Принципот на едногодишен буџет, кој се манифестира со неможноста непотрошените средства да се пренесат во следната година, ги наведува корисниците сите непотрошени средства да се потрошат, и по цена на нерационално и непотребно трошење, за да се заштитат од неповолните ефекти кои се огледуваат со намалување на средствата за таа, но и за идната година. Средствата кои корисникот ги искористил (макар и нерационално и непотребно) претходните години, обично се мерка за одобрување средства во наредните години.

Ова е една од појдовните точки за реформи на системот за буџетирање од аспект на зголемување на ефикасноста и рационалноста при трошење на јавните расходи. Потребата да се поврзе краткорочното буџетско планирање со повеќегодишното финансиско планирање, да се вградат елементи на корисност и ефикасност во нивното трошење, има своја улога во појавата на неколку нови методи чија основна цел е зголемување на ефикасноста и на рационалноста при трошење на јавните расходи. Станува збор за **систем на планирање, програмирање и**

буџетирање (*eng. planning, programming, budgeting system – PPB*), систем со основа еднаква на нула (*eng. zero-base-budgeting system – ZBB*) и систем со ограничено важење на решението (*eng. sunset legislation system – SL*)⁴³.

Системот ППБ (**PPB**) содржи три стадиуми – планирање, програмирање, буџетирање, кои се надоврзуваат и прават интегрална постапка на планирање која овозможува поголем степен на рационалност, ефикасност и увид во политичките постапки и одлуки при трошење на јавните расходи со што обезбедува: 1. меѓусебна поврзаност и зависност на буџетот од повеќегодишно финансиско планирање, 2. поделба на буџетот според програми и 3. примена на **cost-benefit** анализи во материјата на јавните расходи. Во првата фаза (планирање) се дефинира и се поставува структурата на програмите кои во логична целина ги обединуваат сите цели и нивните делови, во втората фаза (програмирање) се спроведува **cost-benefit** анализа и синтеза на можностите за реализација на поставените цели, при што посебно се анализираат и сите можни алтернативни решенија. Во третата фаза – буџетирање на одредена програма која треба да биде реализирана се преточува во годишниот буџет кој се донесува на традиционален начин.

Досегашните искуства во примената на системот ППБ (**PPB**) (САД и Германија) се релативно кратки и, сепак, не се многу поволни, бидејќи во неговиот фундамент и понатаму останува политичката одлука. Но, неговата примена, секако, ги натерала одговорните структури на попрецизен начин да ги прикажуваат резултатите со кои се (не)исполнети утврдените цели во трошењето на јавните расходи.

Системот ЗББ (**ZBB**) се заснова на идејата да нема автоматизам, нема „стекнати права“ при финансирањето на јавните расходи, односно секоја година секој јавен расход треба да започнува од нула, т.е. се смета дека не постоела претходна/претходни година/години. Предност на методата ЗББ (**ZBB**) е во трајното и редовно годишно преиспитување и прилагодливоста на постоење на одредени видови јавни расходи, а посебно нивната висина. Оваа предност е голем недостаток на системот ЗББ (**ZBB**), бидејќи секоја година практично се разгледуваат прашањата за приоритет во јавните расходувања.

⁴³ Наведените термини тешко се преведуваат на македонски јазик.

Методата СЛ (SL) е уште еден обид на современата теориска мисла да направи нешто на планот за ефикасно и рационално трошење на јавните расходи. Оваа метода се појавила во САД, а се состои во точното дефинирање на периодот во кој некои јавни расходи можат да се финансираат. По истекот на времето, кое инаку се смета за оптимално за финансирање на конкретните јавни расходи, престанува неговото финансирање, независно од тоа дали јавниот расход е остварен по планираното или не.

Понатамошно финансирање е можно откако со соодветна постапка ќе се донесе одлука за тоа и ќе се утврди новиот рок, односно времетраење на финансирањето. Временското ограничување на траење на некој јавен расход може да придонесе за зголемување на неговата ефикасност и рационалност. Но, што ако финансирањето на проектот (јавниот расход) не се заврши по планираното? Се поставува и прашањето за утврдување на причините и одговорноста (не само политичка), но и за штетата до која доаѓа со прекин на финансирањето.

2.2. Големина (обем) на јавните расходи

Проблемот со големината на јавните расходи претставува едно од крупните прашања на јавните финансии. Причината за таквиот став на финансиската теорија, секако, е во постоењето на силната поврзаност на расходите со приходите. Од големината на расходите зависи големината на приходите кои треба да се соберат.

Обемот на приходите го условува обемот на расходите и кругот и степенот на задоволување на јавната потрошувачка. Таквото размислување го формулира прашањето: Дали постои некој минимум или максимум на јавни расходи?

Одговорот на поставеното прашање зависи од ставот кон јавните расходи. Либералистичката епоха во јавните финансии, кога за проблемот на јавните расходи не се обрнувало внимание, особено не во суштинска смисла на зборот, не го третираше прашањето за нивната висина. Основниот став бил дека јавните расходи мораат да бидат што помали и, според сфаќањето на многумина, пожелно е да се движат во опсег од 15 до 25 % од општествениот производ на земјата. На јавните расходи мора да им се постави граница која тие не смеат да ја поминат за да не би се

загрозил развојот на економијата, а со тоа и егзистенцијата на општеството како целина⁴⁴.

Современата финансиска теорија, посебно онаа која во фундаментот ги има функционалните финансии, не го прифаќа ставот дека јавните расходи се добри само кога се мали, особено не ставот дека тие се само товар за економијата. Напротив, ставот е дека јавните расходи во принцип се секогаш корисни кога се продуктивни, а за таквиот став и не е битно колку се високи. Затоа, се зборува за висината и лимитирањето на вкупните јавни расходи на одделни категории јавни расходи.

Имено, не само што е потребно да се води сметка за односот на продуктивни и непродуктивни јавни расходи, туку и е неопходно да се обрне внимание и на изборот во секоја од наведените категории, а посебно во рамките на категоријата на непродуктивни јавни расходи⁴⁵.

Иако современата финансиска теорија приоѓа кон изучување на проблемите со јавните финансии главно со предупредување за потребата за селективност и внесување квалитативни димензии при одредување на нивната висина, па според тоа и при нивното трошење, таа не го занемарува проблемот со ограничување на јавните расходи.

Проблемот со важноста и висината на јавните расходи може да се постави и од макроекономски аспект. Едно од клучните прашања за наменска распределба на општествениот производ се состои од тоа точно да се одговори на прашањето колкав дел од општествениот производ, односно националниот доход, може и треба да се ангажира за подмирување на јавните расходи, односно јавната потрошувачка.

Точно, не е можно да се утврди апсолутниот и релативниот оптимален обем на јавните расходи во однос на општествениот производ, па може и мора да се постави прашањето за утврдување на некое посакувано (прифатливо) ниво. Индиректните и приближните одговори на поставеното прашање не нудат само увид во вкупната реална материјална можност на економијата, туку и увид во тековите на репродукцијата.

⁴⁴ Бар Јелчиќ, оп,цит,стр.341.

⁴⁵ Бар Јелчиќ, оп,цит,стр.341,342 и А.Периќ, оп,цит,стр.172 – 174.

Елаборирајќи за висината на јавните расходи, а посебно за границите (долна, односно горна висина на јавните расходи), современата теорија на јавните финансии предупредува дека овој проблем има две димензии: социјално-економска и финансиска⁴⁶.

Во нормални услови на економскиот развој и на бизнис-економијата, социјално-економската можност ги определува минималните јавни расходи како маса која мора да биде доволна да ги задоволи основните функции на државно-административниот апарат и виталните функции на народот. Мора да бидат подмирени, како класичниот, така и одредениот обем на социјални и економски функции на државата. Нормално функционирање на една држава подразбира потребни средства, економски поттик, како и средства наменети за категориите на граѓани кои се упатени на јавна поддршка и помош од државата (пензионери, болни, невработени, инвалиди и слично).

Во приликите кога економијата е во нерамнотежа и во криза, од државата се бара да преземе мерки за елиминирање на пореметувањето и да почне да спроведува одредени стабилизациони програми. Вклучувањето на државата во ваквите ситуации е неминивно и бара дополнителни средства наменети за оживување на економските активности и стабилизација на нарушените текови за да се отстрани евентуалната невработеност и да се покријат зголемените социјални расходи. Според тоа, минимумот на јавните расходи мора да се воспостави на повисоко ниво.

Одредувањето на горната граница на јавните расходи е нешто посложен проблем. Различни се сфаќањата за одредување на горната граница на јавните расходи во конјунктура, односно во структурната економија. Во економијата која е во конјунктура⁴⁷ престанува потребата за зголемени јавни расходи, односно ослабува со исчезнувањето или со намалувањето на невработеноста, односно со функционирање на пазарот, со претпоставка да се зголемува производството и потрошувачката.

Во случајот со одредување на горната граница во економијата која е во конјунктура, постојат помалку или повеќе усогласени ставови, што не е случај кога станува збор за структурна економија. Во случајот со структурната економија, во

⁴⁶ Б. Раичевиќ, оп,цит,стр.6 и Ј. Ловчевиќ, оп,цит,стр.42.

⁴⁷ Состојба во активноста на стопанството во понудата и побарувачката, изглед за деловен успех.

современата финансиска теорија постојат големи несогласувања во поглед на одредување на горната граница на јавните расходи. Клучен параметар кој мора да се почитува во одржување на горната граница на јавните расходи, во услови на структурната економија, е принципот на максимална општествена корист. Тоа значи дека јавните расходи мораат да бидат на ниво на кое е постигната рамнотежа помеѓу нивната социјална корист и некорист, односно негативните последици кои настануваат со оптеретување на општествениот производ. Овој принцип не се однесува линеарно за сите јавни расходи, туку мора диференцирано да се разгледуваат расходите кои се продуктивни и оние кои се непродуктивни, расходите кои се производни и оние кои не се, кои се прави и трансферни расходи.

Расходите кои влијаат на зголемување на креирањето на горната граница не е можно да се одредат, но од посебно значење е нивната рационалност.

Непродуктивните расходи, расходи во полна смисла на зборот – горната граница ја одредува можноста на нивното поднесување, односно (не)еластичност на стандардот на населението.

Трансферните расходи, т.е. расходи со кои се прави прераспределба на доходот и имотот – горната граница ја одредува економската сила на обврзаните кои го носат товарот на плаќање јавни приходи, посебно со данок на имот и доход.

Финансискиот аспект на одредување на висината на јавните приходи се отвора како проблем на финансиските можности. Јавните расходи можат да бидат толку високи колку што дозволуваат инструментите на јавните приходи. Станува збор само за одредување на горната граница на јавните приходи.

Емпириските и другите анализи кои се направени покажуваат дека во сите земји постојат тенденции за пораст на јавните расходи. Динамиката на пораст на јавните расходи не била иста во сите периоди и во сите земји. Треба да се нагласи дека значајно влијание на нивото на јавни расходи имаат вонредните ситуации и случувања (на пример, војни и кризи) кои во основа го менуваат сфаќањето за висината на учество на општата потрошувачка на општествениот производ. Тогаш доаѓа до одредено прилагодување на економијата со поголем обем на даночно опфаќање, а паралелно расте и уделот на општа потрошувачка на општествениот производ. Ова е т.н. ефект на преместување кој во литературата го вовеле Пикок и Висман (A. Peacock and S. Wiseman) кон крајот на седумдесеттите години на минатиот

век⁴⁸. Структурата на јавните приходи се прилагодува на новите побарувања за јавни расходи. Прилагодувањето не е во потполност само квантитативно. Структурата на јавните приходи скоро во потполност се „револуционизирала“⁴⁹.

2.3. Пораст на јавните расходи

Во рамките на јавните финансии е забележана тенденцијата на постојано зголемување на јавните расходи. Зголемувањето претставува општа појава, бидејќи се случува скоро во сите земји. Порастот на јавните расходи е забележан во подолг временски период, иако во одделни покуси периоди, под дејство на различни фактори, доаѓало до стагнација или дури и до пад на расходите. Гледиштата за ваквите промени во обемот на јавните расходи се спротивставени. Според едни гледишта (либералистичките), порастот на расходите претставувал расипништво кое водело кон редуцирање на способноста на економијата за развој. Според поновите гледишта на фискалната теорија, таквото движење на расходите се смета за „нормален“ одговор на државата на барањата на граѓаните за јавни добра и услуги.

Порастот на јавните расходи се јавува во два вида, и тоа како апсолутен и како релативен пораст.

Апсолутен пораст на расходите постои кога тие номинално се зголемуваат во одреден период, независно од движењето на **БДП**. Во овој случај не се зголемува нивното учество во **БДП**.

За **релативен пораст**, пак, станува збор кога порастот на расходите доведува до зголемување на нивното учество во **БДП**.

Номиналните износи на јавните расходи се корисни затоа што тие можат да ја одразат нивната динамика од година во година. Тие малку кажуваат за тоа колкав е делот на јавните расходи во однос на вкупните ресурси. Само податоците за релативниот пораст на јавните расходи даваат реална претстава за распределбата на

⁴⁸ М. Басле, SYSTEMES FISCAUX. *Разгледување на промената на јавните финансии во Англија*. Париз, 1989, 13.

⁴⁹ М. Басле, оп,стр.13.

вкупните ресурси меѓу јавниот и приватниот сектор и за вистинското зголемување на јавните расходи. Затоа е нужно да се следат и номиналните и реалните промени на големината на расходите.

Јавните расходи, разгледувани во подолг временски период, се зголемуваат во апсолутен износ. Апсолутниот пораст на јавните расходи се дефлационира со соодветен индекс на цените, а тогаш значајно се намалува реалниот процент на порастот на расходите. Независно од варијацијата на стапките на порастот на јавните расходи за време на војна или депресија, тенденцијата на пораст се забавува и почнува да опаѓа на почетокот на осумдесеттите години од 20-тиот век⁵⁰.

Подеталната анализа на трендовите на јавните расходи ја наметнува потребата најопшто да се наведат промените кај расходите во однос на функциите или главните цели за кои се извршувале, според економскиот карактер и според нивото на власта.

Анализата на порастот и на структурата на јавните расходи за периодот 1932 – 1980 година покажува дека во скоро сите развиени земји три основни функции имаа пресудно влијание врз порастот на вкупните расходи на државата, а тоа се: социјалната благосостојба, образованието и здравството. На пример, во Велика Британија учеството на расходите за овие функции во вкупните расходи се зголеми од високите 45 % во 1932 година на 55 % во 1980 година, а во Канада од 34 % на околу 40 %. Во САД учеството на расходите за споменатите функции порасна од 33 % на 68,7 % во вкупните цивилни расходи.

Економскиот карактер на јавните расходи се разгледува од аспект на разграничувањето на делот на државните даноци за стоки и услуги и делот за трансферни плаќања (вклучувајќи ги каматите). Двата вида расходи имаат значајно влијание врз порастот на јавните приходи. Она што е карактеристично за скоро сите развиени земји е зголемувањето на значењето на трансферните расходи, почнувајќи од 1930 година, па сè до почетокот на осумдесеттите години кога тие се стабилизираа на одредено ниво или почнаа благо да опаѓаат во некои земји и тоа под влијание на неолибералистичката концепција на јавните финансии.

⁵⁰ Живко Атанасовски. *Јавни Финансии*. Скопје: Економски факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, 79.

Порастот на трансферните расходи е резултат на зголемувањето на расходите за социјално осигурување и на социјалните давачки. Разгледувајќи ги расходите во целина, поради порастот на трансферните расходи, нивната функција на прераспределба на доходот стана позначајна од алокативната функција.

Декомпозицијата на јавните расходи според степените на власта, разгледувани во еден подолг временски период, покажува дека се зголеми централизацијата на расходите. Врз процесите на централизацијата значајно влијание имаа економската депресија од 1929 до 1932 година и Втората светска војна.

Карактеристично за многу земји е што процесот на централизацијата е запрен со стабилизацијата на учеството на федералните, односно на централните расходи во вкупните расходи. Во некои земји, под влијание на неолиберализмот во економијата, се отворија процеси на децентрализирање на државното управување и на зголемување на финансиската самостојност на локалните нивоа на власта, што, пак, има влијание врз зголемувањето на учеството на локалните расходи врз вкупните расходи. Централизацијата, изразена како учество на вкупните јавни расходи, во многу земји се ублажува со големиот пораст на дотациите кои централната власт им ги доделува на пониските степени на власта.

3. Причини за пораст на јавните расходи

Следејќи го движењето на висината на јавните расходи се констатира дека нивниот раст во текот на историјата е импресивен. На пример, Англија (јавните расходи во општествениот производ учествувале околу 12 % во 1880 година, преку 70 % во периодот за Првата светска војна, нешто над 30 % во периодот помеѓу двете војни, околу 80 % во периодот за време на Втората светска војна и околу 40 % во периодот по Втората светска војна) и посебно Франција (прикажувајќи ја висината на јавните расходи во тони фино сребро, јавните расходи пораснале од нешто помалку од 100 тона во 1515 година, на преку 1.100 тона околу 1770 година). Тоа

многу сликовито го прикажал М. Басле (M. Basle)⁵¹. И М. Диверже (M. Duverger), исто така, илустративно прикажува импресивен раст на јавните приходи во Франција. Во 13-тиот век јавните расходи во Франција изнесувале тогашни 3 милиони франци. Со почетокот на 17-тиот век нивниот износ бил околу 90 милиони франци, а на средината на 19-тиот век јавните расходи во Франција достигнале износ од една милијарда франци. Во средината на првата деценија на 20-тиот век јавните расходи во Франција достигнале износ од околу 2 милијарди франци, а во 1960 година износ од преку 4.120 милијарди франци. Ако наведените бројки ги преведеме на т.н. постојани цени (на франци од еднаква куповна сила од 1955 година), може да се констатира дека само во првите шест децении на 20-тиот век јавните расходи во Франција се зголемени за преку пет пати⁵².

Во скоро сите земји во светот може да се воочи константен пораст на јавните расходи. Државните функции се прошируваат, постоечките функции се зголемуваат, и се појавуваат нови функции условени со настанокот на бројни нови социоекономски, политички и други односи во државата. Посебно е значајно ако порастот на јавните расходи се разгледа како во апсолутна, така и во релативна смисла на зборот.

Импресивниот раст на јавните расходи во текот на историјата го окупираше вниманието на многу теоретичари и истражувачи. Така, во периодот од крајот на 19-тиот век, па до денес се појавиле многу теории и формулација на бројни „закопи“ за причините на сè поголемиот раст на јавните расходи. Секако дека меѓу тие „закопи“ најпознат е Вагнеровиот⁵³ (A. Wagner) закон меѓу постарите, а Пикок-Визмановиот⁵⁴ закон меѓу современите теоретичари на јавните финансии.

А. Вагнер во непрестаниот раст на јавните расходи во втората половина на 19-тиот и почетокот на 20-тиот век, иако располагаал со мали серии за државните расходи на пруски, австријски, баварски и англиски, воочил извесна законитост, некоја зачестеност со карактерот на трајност и тоа го формулирал во вид на „закон

⁵¹ М. Басле, оп,стр.13 и 19.

⁵² Цитирано според Д. Томљановиќ,оп.цит,стр.56.

⁵³ Познатиот Вагнеров закон или познат како закон за растечка државна активност или во економската литература уште попознат како закон за порастот на јавните расходи.

⁵⁴ Хипотеза на истиснување, според која јавните расходи растат степенасто.

на пораст на јавните расходи“, закон кој во историјата на јавните финансии е познат како Вагнеров закон.

Вагнеровиот закон во почетокот на втората половина на 20-тиот век го ставиле на проверка Пикок и Визман. Нивниот основен заклучок е дека тој закон и понатаму важи, но му дале сосема различно подетално образложение. Тие сметаат дека во основа јавните расходи растат, бидејќи растат и јавните приходи, а не обратно, приходите растат, бидејќи се под притисок од јавните расходи. Овој основен заклучок го релативизирале со разгледување на влијанието на даночната структура, нивоата на развој на конкретната земја, темпото на економскиот раст и слично.

Причините за пораст на јавните расходи се различни и многубројни. Прикажувањето на причините за раст на јавните расходи треба да се почне од општоприфатената класификација на Г. Жеза. Тој бројните причини за раст на јавните расходи, *grosso modo*, ги класифицирал во две групи, во зависност од тоа дали водат кон:

1. привидно, или
2. реално зголемување на јавните расходи.

3.1. Привидни причини за пораст на јавните расходи

Причини за привиден пораст на јавните расходи се оние кои доведуваат до зголемување на износот потрошен за подмирување на јавните расходи⁵⁵.

Привидните причини за пораст на јавните расходи се оние кои ги зголемуваат јавните расходи, но не го зголемуваат притисокот на даночните обврзници, односно обемот на лични потреби не е ограничен во корист на јавните потреби⁵⁶. Со други зборови, се промениле само апсолутните бројки, апсолутните показатели, но односот помеѓу приходите и расходите останал ист.

⁵⁵ Секако дека може да дојде до привидно намалување на порастот на јавните расходи, посебно кога ќе се намали територијата, поточно бројот на граѓани, во случај на распаѓање на земјата. Најдобар пример се: СССР, СФРЈугославија и Чешка.

⁵⁶ Ј. Ловчевик, оп.цит., стр.44.

Меѓу привидните причини за пораст на јавните расходи треба особено да се вклучат следните:

1. намалувањето на куповната моќ на парите (инфлација),
2. промената во техниката на прикажување на буџетот (премин од принципот на нето-буџет во принцип на бруто-буџет) и
3. зголемувањето на територија и бројот на население во земјата.

1. Намалувањето на куповната моќ на парите до кој доаѓа по пораст на цената (инфлација), секако, е најзначајна привидна причина за зголемување на јавните расходи, а која е поактуелна денес отколку во времето кога Г. Жез ја формулирал својата теорија. Евентуален пад на вредноста на парите само номинално ги зголемува јавните расходи и во иста мера номинално ги зголемува и јавните приходи, така што нивниот релативен однос останува ист.
2. Што се однесува до измената на техниката на прикажување на буџетот (преминот од нето на бруто-принципот на прикажување на буџетот), може да се оцени дека примената на нето-буџетот создава впечаток за значително помали износи на јавни расходи. Кај него техниката на прикажување на буџетот се врши со „пребивање“ на приходот со расходите на корисниците на буџетот, па во буџетот се прикажува само разликата (остатокот).
3. Во привидните причини за порастот на јавните расходи спаѓа и зголемувањето на територијата, односно зголемувањето на бројот на жители во конкретната земја. Сосема е извесно и јасно дека со зголемување на територијата, односно на бројот на жители мора да се зголеми и државниот апарат, судството, војската, полицијата и слично, а тоа мора да се одрази на зголемувањето на јавните (буџетски) расходи. Жителите во таа земја ќе станат и нови даночни обврзници, па може да се смета дека во иста мера ќе се зголемат и јавните приходи. Јавните приходи се зголемуваат не со даночно оптоварување, туку со зголемен број даночни обврзници, т.е. број на жители. Зголемените јавни расходи се подмируваат со зголемени јавни приходи.

3.2. Вистински (реални) причини за пораст на јавните расходи

При разгледување на причинителите за зголемување на јавните расходи многу е поважно вистинското (реалното) зголемување на јавните расходи. За реалното зголемување на јавните расходи се зборува тогаш кога се зголемува учеството на јавните расходи во општествениот производ. Кога процентуално сè поголем дел од општествениот производ се наменува за задоволување на јавните расходи, тогаш станува збор за релативното зголемување на јавните расходи во однос на општествениот производ. Реално зголемување на јавните приходи се случува и кога општествениот производ расте, но истовремено растат и јавните расходи и тоа побрзо од зголемувањето на општествениот производ.

Неопходно е да се напомене дека сè побројни се реалните причини за пораст на јавните расходи. Тие можат да бидат од економска, политичка или од финансиска природа.

Кога до пораст на јавните расходи доаѓа и тогаш кога државата презема одредени потфати (вложувања) во врска со економскиот развој, тогаш се зборува за економски причини за раст на јавните расходи. Да се напомене дека нема современа држава која во помала или поголема мера не се ангажира, посредно или непосредно, во економскиот живот на земјата.

Бројни се причините зошто државата се вклучува во економскиот живот на конкретната земја. Тие може да се групираат во две големи групи – оние кои се во функција на економскиот развој и оние кои се врзани за државната интервенција.

Економското јакнење на земјата, искажано во зголемен доход, *per capita*, доведува до ширење на кругот на јавни потреби и до реален пораст на јавни расходи, како директна последица на економското богатење на земјата.

Друга група фактори од економска природа кои доведуваат до реално зголемување на јавните расходи се поврзани со зголемениот степен на државни интервенции, посебно во сферата на надворешно економските односи и јакнење на државниот сектор во економијата. Бројните неповолни моменти во економскиот развој и економскиот систем во конкретната земја бараат државата да интервенира и да ги отстрани причините за неповолните трендови. Државата ќе интервенира,

непосредно или посредно, ако треба да се зголеми извозот, а да се намали увозот, да се зголеми конкурентската способност на економијата, да се подобри вработеноста, да се зголеми користењето на капацитетите, да се намали степенот на инфлација и слично, така што ќе влијае со механизмите на системот и политичките јавни расходи (и јавни приходи). Таа нејзина интервенција, која со текот на времето ќе се зголемува, води до реално зголемување на јавните расходи.

На зголемувањето на јавните расходи најдиректно влијаат причините од политичка природа. Наведените причини се, *via facti*, двојни: **внатрешни и надворешни**.

Меѓу внатрешните политичките причини за растот на јавните расходи на прво место треба да е видот на владеење (општествено-политичкото уредување), а потоа и развојот на демократското, политичкото уредување и тоа во врска со проширувањето на функциите на државата (во економска и социјална сфера), ширење на бројни интервенции на државата и нејзините органи, ангажирање на државата во решавање на бројни новосоздадени државни проблеми, што е својствено за една современа држава и што, секако, придонесува јавните расходи реално да се зголемат.

Која држава, на пример, до пред десет и повеќе години како јавен расход ги прикажувала расходите наменети за заштита на човековата животна и работна средина? Денес, овие јавни расходи, кои инаку имаат изразена динамика на зголемување, се присутни во сите буџети на современите светски држави.

Јавните расходи во земјите кои се со централистичко уредување, по правило, се пониски од јавните расходи во земјите кои се децентрализирани. Кај сојузните (федерални) држави се јавува паралелизам во објавувањето на истовидни функции, што повлекува и поголеми вкупни јавни расходи. Нестабилните државни режими, вонредните состојби, развивањето на млади демократии и слично понекогаш иницираат значителен пораст на јавните расходи.

Политичките причини за зголемување на јавните расходи од надворешно политичка природа се посебно значајни, а меѓу нив најважни се оние кои произлегуваат од нестабилни и несредени меѓународни политички односи. Посебно значење имаат нарушените односи помеѓу соседни држави, бидејќи знаат да ги зголемат расходите за одбрана и војска, спремање за војни дејства и слично.

Во таа смисла, се чини дека многу интересно е да се наведат податоците кои ги објавува К. Масгрејв⁵⁷, кој потенцира и илустрира со податоци дека расходите за одбрана се многу значајна причина за зголемување на јавните расходи, посебно во т.н. воени периоди. Воочливо е дека расходите наменети за одбрана биле сериозна причина за зголемување на јавните расходи во САД за разгледуваните години. Веќе зголемените воени јавни расходи остануваат трајно зголемени јавни расходи. По смирување на воените тензии и намалување на расходите наменети за војна, зголемените вкупни јавни расходи не се намалуваат, иако се зголемуваат останатите јавни расходи.

Во рамки на финансиските причини за раст на јавните расходи, исто така, постојат две групи: отплата на јавните долгови и лошо управување со јавните финансии, посебно при појавата на буџетскиот суфицит.

Во современите финансиски односи, кои го карактеризираат зголемувањето на јавното задолжување со отплата на јавните долгови претставува значајно оптоварување, па со самото тоа и перманентно предизвикува пораст на јавните расходи. Јавниот заем во моментот на реализација претставува зголемување на јавните приходи, но во моментот кога треба да почне да се отплаќа, како и во целиот период на враќање, претставува јавен расход за кој е потребно да се обезбедат јавни приходи. Земањето на јавни позајмици бара исклучително внимание. Оваа причина за пораст на јавните расходи е присутна во скоро сите современи држави во светот, а посебно е интензивираан во повоените години, односно во периодите на економска стагнација.

Појавата на буџетскиот суфицит (вишокот приходи над расходи) и негово неадекватно користење доведува до неумерено трошење на расходите. Еднаш покачените јавни расходи (трошење) преку инерција се задржуваат и во наредните периоди, а тогаш не мора да бидат такви приходите, односно буџетскиот суфицит. Еднаш создадената навика на зголемено трошење опстанува и предизвикува постојан пораст на јавните расходи.

Освен наведената класификација на раст на јавните расходи на Г. Жез, треба да се напомене и дека постојат и многу други. Посебно е интересна класификацијата

⁵⁷ Клајд Масгрејв, бизнисмен (Сан Антонио, Тексас, САД), истакнат технички инженер.

која ја наведуваат В. Ј. Шулц и Ц. Л. Харис (eng. W. J. Schulz i C .L. Haris)⁵⁸. Анализирајќи го зголемениот пораст на јавните расходи во САД, наведените автори доаѓаат до заклучок дека порастот е последица од влијанието на следниве причини: војната и воената подготовка, зголемувањето на бројот на жители и урбанизација, усовршувањето на јавните функции, зголемувањето на цените, зголемените економски функции на државата и организирањето на работни институции од страна на државата. Доколку детално и внимателно се разгледаат наведените причини кои ги наведуваат споменатите автори, може да се заклучи дека редоследот на причини и самите причини се под директно влијание на конкретната ситуација на американската економија. Поради тоа, би било тешко и опасно овие причини да се сметаат за типични за поширокиот круг земји, само треба да се врзат исклучиво за конкретната ситуација во САД⁵⁹.

Корисно е да се напомене дека кај некои автори се појавуваат размислувања за специфични причини за зголемувањето на јавните расходи, а не е мал бројот на автори кои сметаат дека процесот на урбанизација е една од позначајните причини за пораст на јавните расходи. Урбанизацијата, како последица на индустријализацијата, довела до појава на нови населби и градови или до зголемување на постоечките. Зголемената концентрација на население довела до значителен реален пораст на јавните расходи, и тоа трајно. Било потребно да се изградат, а подоцна и да се одржуваат и да се финансираат бројни комунални објекти, училишта, болници, градинки, културни установи, објекти за разонода и спорт и слично. Расходите по жител во големите градови далеку побрзо растат во однос на зголемувањето на бројот на жители, т.е. издатоците за финансирање на инфраструктурата во големите градови прогресивно се зголемуваат⁶⁰.

Современите држави, но и целиот свет, се соочени со сериозно зголемување на јавните расходи наменети за заштита на човековата животна и работна средина. Овие расходи се од понов датум, но имаат посебна изразена динамика на раст. Покрај чисто националниот аспект, за пораст на овие расходи значајна е и нивната

⁵⁸ W. J. Schulz i C. L. Haris, American Public FINANCE, sihth edion, New York, 1954, 13 – 19.

⁵⁹ Д. Томљановиќ, оп. Цит, стр.59.

⁶⁰ Предвид е Брехт законот за зголемување на јавните расходи, цитиран од Бар Јелциќ, цит.дел, р. 351 – 352.

интернационална, меѓународна димензија. Заштитата од многуте елементарни непогоди, радијација, загаденоста и слично сè повеќе е диктирана од меѓународни причини и потреби, а не само од национални. За причините за зголемување на јавните расходи треба да се напомене мислата на Ј. Ловчевиќ, кој констатира дека треба да се биде повеќе од резервиран во поглед на тврдењето дека постои закон за зголемување на јавните расходи, зголемувањето на апсолутната сума никако не значи и релативно зголемување на јавните расходи.

4. Поделба (класификација) на јавните расходи

4.1. Теориска поделба (класификација) на јавните расходи

Сè поголемиот раст на јавните расходи во современи услови, како и нивната зголемена улога во економскиот и социјалниот живот, укажуваат на потребата за класифицирање на јавните расходи во одредена група. Постојат поголем број класификации на јавните расходи. Разновидните класификации на јавните расходи зависат од основата од која се поаѓа. Таа може да биде форма на расходи, место, време, или нивен субјект или објект. Не е далеку од вистината тврдењето дека скоро секој теоретичар на јавните финансии има своја класификација на јавните расходи⁶¹. Некои класификации датираат од најстарите времиња, а одреден број настанале под влијание на современите движења во финансиската теорија и пракса.

Секако дека заслужуваат да бидат споменати следните класификации на јавни расходи: 1. редовни и вонредни, 2. според објектите на трошење, 3. според субјектите на трошење, 4. производни и трансферни, 5. во пари и во натура, 6. продуктивни и непродуктивни и 7. одложливи и неодложливи.

Како посебна класификација треба да се спомене и меѓународната класификација која ја пропишува Меѓународниот монетарен фонд, која на некој начин станала задолжителна и во светот општоприфатена. Станува збор за

⁶¹Ј. Ловчевиќ, оп.цит, стр.33.

државната финансиска статистика – класификација (eng. *Government Finance Statistics – GFS*)⁶².

1. Поделбата на редовни и вонредни јавни расходи е една од најстарите поделби. Критериумот за оваа поделба е редовноста на појавување. Тргувајќи од тоа, се смета дека редовните расходи ги имаат следните карактеристики:

- можат однапред да се предвидат,
- по висина се помалку или повеќе стабилни,
- редовно се јавуваат.

Се подразбира дека јавните расходи кои ги немаат наведените карактеристики спаѓаат во вонредни јавни расходи. Вонредните јавни расходи се појавуваат одвреме-навреме, обично како резултат на недоволно предвидливи или непредвидливи причини.

Не е потребно да се наведе дека многу од наведените карактеристики на јавните расходи се прилично непрецизни и недоволни. На пример, како да се реализира јавните расходи, кога би биле редовни, да бидат стабилни, кога е воочена тенденција за пораст на јавните расходи.

2. Класификацијата на јавните расходи според објектот на трошење е прифатена во многу поделби на јавните расходи и има практична смисла. Имено, станува збор за поделба на јавните расходи на лични и материјални. Лични јавни расходи претставуваат јавните расходи наменети за издржување на органите за управа (платите на вработените во органите за управа, за војската, за полицијата и слично), односно исплата на пензии, инвалиднини, разна помош и сл. на поединците кои на тоа имаат право. Материјалните расходи ги опфаќаат јавните расходи наменети за вршење јавни служби (канцелариски материјал, средства за војска, инвестиции и слично).

3. Според субјектот на трошење на јавните расходи тие се делат на расходи кои ги врши државата (централно ниво) и на оние кои ги врши некое потесно локално тело или самоуправа. Оваа поделба може да се сфати и како поделба на јавните

⁶² Наведената класификација е дадена во Прирачникот за статистика на државните финансии, кој го изработи Меѓународниот монетарен фонд. Оваа класификација ги опфаќа не само јавните расходи туку и јавните приходи.

расходи на централни, регионални и локални јавноуправни тела⁶³. Оваа поделба има специфична тежина посебно во сложените (федеративно) уредени држави. Клучен проблем во овие држави, како што покасно ќе се види, е во поделбата на надлежноста (функцијата). Секој процес на децентрализација пропратен е со зголемување на уделот на пониските територијални единици во вкупните средства наменети за јавни расходи за да преносот на надлежност не би бил само формален.

4. Поделбата на јавните расходи на производни и трансферни е од понов датум и е поврзана со тенденцијата на јакнење на државниот интервенционизам, односно јакнење на економските и социјалните функции на современата држава. Во производни јавни расходи треба да се вклучат т.н. реални и инвестициски расходи.

Реални расходи претставуваат јавни расходи со кои државата стекнува продуктивни добра и услуги, плаќа работници и службеници и купува материјални добра. Инвестициски (капитални) јавни расходи се оние на кои им одговара противвредноста добиена во економски добра кои покасно ќе носат приход, што доведува до директно или до индиректно зголемување на општествениот производ.

Во трансферни јавни расходи спаѓаат традиционалните административни јавни расходи на државата (војска, администрација и слично). Во трансферни јавни расходи ги вклучуваме и сите социјални давачки (пензии, инвалиднини, социјални давачки, помош на невработени, отплата на камата за земени државни позајмици и слично). Со трансферните јавни расходи не се зголемува општествениот производ ниту се создаваат нови материјални и нематеријални добра. Со трансферните расходи само се реализира прераспределбата на општествениот производ и имот, така што куповната моќ на еден дел од населението и економијата се пренесува на другиот дел од населението и економијата. Појавата на трансферните јавни расходи е поврзана со јакнењето на улогата на државата. Во современите услови, економските и социјалните трансфери претставуваат сè позначајна маса на вкупните јавни расходи и, според многу теоретичари, претставуваат „една од главните“ причини за пораст на јавните расходи.

5. Поделбата на јавните расходи на оние во пари и оние во натура е една од најстарите поделби на јавните расходи и денес губи на значење, со оглед дека јавните

⁶³ Бар Јелчиќ, оп.цит, стр.359.

расходи се прикажуваат и се извршуваат првенствено во пари. Во исклучителни ситуации (војна, елементарни непогоди и други вонредни појави) оваа поделба и денес е присутна и можна, а понекогаш дури е и пожелна.

6. Критериумот за поделба на јавните расходи на продуктивни и непроодуктивни (или рентабилни и нерентабилни) е начинот на кој тие се рефлектираат на зголемување на производните капацитети што доведува (или не доведува) до пораст на приходот.

Ако јавните расходи предизвикуваат зголемување на производните капацитети и доведуваат до зголемување на приходот, станува збор за продуктивни (рентабилни) јавни расходи. Тука станува збор за директни продуктивни (рентабилни) јавни расходи. Но, вложувањето во изградба, реконструкција или модернизација на некој пат, пруга или друг инфраструктурен објект од буџетот претставува пример за продуктивни, но индиректни јавни расходи. Таквите јавни расходи ќе овозможат производните капацитети (кои ги поврзуваат наведените инфраструктурни објекти) подобро и попродуктивно да се искористат.

Непродуктивни, односно нерентабилни јавни расходи се оние кои ниту директно ниту индиректно не доведуваат до зголемување на економските капацитети, односно до пораст на приходот. Класичен пример се расходите за војска, администрација и слично, иако некои одделни делови од наведените расходи можат да бидат продуктивни.

7. Поделбата на јавните расходи на одложливи и неодложливи е поврзана со можноста некои јавни расходи, во случај на непостоење на доволно јавни приходи, да можат или да не можат да се одложат на некое време. Постојат јавни расходи кои на основа на уставот и законот мораат да се извршат во договорениот ден кога нивното завршување е испланирано. Се смета дека најтипичен пример за неодложливи јавни расходи се платите и пензиите. Одложливи јавни расходи се оние чие извршување може временски да се одложи. Извршувањето на некои јавни расходи може да се одложи за некое друго време. На пример, вложувањето во изградба на некои објекти, иако се планирани во буџетот, поради недостиг на средства може да се одложи за некое „подобро“ време.

4.2. GFS-класификација на јавните расходи

Во Прирачникот за статистика на државните финансии (во понатамошниот текст *GFS-класификација*), кој го изработил Меѓународниот монетарен фонд, прифатен е принципот фактурирана реализација (внесувањето се врши во моментот на зрелост) за потребите како што е евидентирање на јавните приходи, но и за евидентирање на јавните расходи. Во него е разработен системот на единствена буџетска класификација (како на јавните приходи, така и на јавните расходи) кој опфаќа:

1. економска класификација на приходи;
2. економска класификација на расходи;
3. организациска класификација;
4. функционална класификација;
5. класификација според сметководствени фондови.

Економската класификација ја сочинуваат класите на приходи, односно расходи и издатоци во рамки на контниот план. Оваа класификација на расходи и издатоци прикажува поединечни стоки и услуги и извршени трансферни плаќања.

Оваа класификација укажува на природата на расходот (издатоци за стоки и услуги, заработувачка, социјална заштита, субвенции и слично). Контниот план за економска класификација, во делот кој се однесува на расходи и издатоци, е прикажан во три класи:

1. тековни јавни расходи,
2. издатоци за нефинансиски имот,
3. издатоци за отплата на главнина и набавка на финансиски имот.

Најмногу внимание заслужува класата за тековни расходи.

Тековните јавни расходи се опфатени со класата која содржи девет категории кои потоа се делат на соодветни групи. Во рамки на групата на тековни расходи опфатени се синтетички конта, кои подоцна се разработени низ аналитички и субаналитички конта. Во контниот план се содржани следните категории на тековни приходи:

1. Расходи за вработени.
2. Користење на услуги и стоки.
3. Употреба на основни средства.
4. Отплата на камата.
5. Субвенции.
6. Донации и трансфери.
7. Права од социјално осигурување.
8. Останати расходи.
9. Административни трансфери од буџетот, од директни буџетски корисници до индиректни буџетски корисници или помеѓу буџетски корисници на исто ниво.

II. Глава: Детето и потребите

Со разгледувањето на јавните расходи наменети за децата се прави детална анализа на процесот во националниот буџет и на одлуките за расходите во однос на остварувањето на детските права и добросостојбата на децата. Ова е „прв чекор“ во пошироките активности за преглед на јавните финансиски активности кои се фокусирани на детето. Долгорочната цел е да се зајакне развојот на системите и развој на политиката и управувањето заради инвестирање во децата во контекст на фискалната дисциплина. Целта е да се постигне ефикасност во планирањето и имплементацијата на јавните ресурси и обезбедување на буџетските средства во согласност со утврдените политички приоритети. Оваа анализа има за цел да придонесе во обезбедувањето корисни информации кои се употребуваат во стратешките процеси на планирање во областите фокусирани на децата во рамките на трите општествени сектори кои имаат позначително влијание врз децата, а тоа се: образованието, здравствената и социјалната заштита. Јавните расходи наменети за децата претставуваат исполнување на детските права и се механизам за намалување на детската сиромаштија и социјалното исклучување. Во економска смисла, инвестирањето во детскиот човечки капитал го промовира економскиот и социјалниот развој. Со ова се овозможува децата да бидат видливи во буџетот и преку воспоставување врски со одредени области каде што детските излезни индикатори се на релативно добро ниво или им е потребно подобрување кое води кон зајакнување на ефикасноста на јавните расходи наменети за децата.

1. Поим за деца и ран детски развој

„Детето е татко на човекот“. Оваа констатација ја дал познатиот Зигмунд Фројд⁶⁴. Секое дете треба да биде среќно, да му се помогне да се најде себеси и да се развие во согласност со своите можности и способности. Да се изгради здрава и среќна иднина за детето. Потребно е да се обезбеди

⁶⁴ Зигмунд Фројд (германски: Sigmund Freud; 6 мај 1856 – 23 септември 1939), австриски невролог, основач на психоаналитичката школа за психологија.

грижа за децата, тие да се сакани, воспитувани и образувани. Децата најдобро напредуваат кога директно се вклучени во образованието. Воспитно-образовната образовната стимулативна средина во која детето расте, се развива и учи овозможува овозможува децата да се соочат со промените и да се подготват да станат самопоттикнати субјекти. Во Република Македонија асоцијацијата „Чекор по чекор“ чекор“ (International Step By Step Association – ISSA) нуди воспитно-образовна образовна методологија која е имплементирана во сите градинки и во основни училишта низ семинари, едукативни работилници и постојани работни средби организирани за воспитно-образовниот кадар од градинките и од училиштата. Актуелната програма „Чекор по чекор“ треба да им помогне на децата во формирање на своите ставови, знаења, вештини и способности, а тоа се:

- децата да се соочат со промената и да влијаат на неа;
- да станат критички во размислувањата;
- да умеат да ги откриваат и да ги решаваат проблемите;
- да бидат креативни, снаодливи и со фантазија;
- да водат грижа за заедницата, за земјата и за човековата околина;
- детето е најсветото нешто на неговите родители и на државата во која се раѓа;
- децата најдобро растат и се развиваат кога тие вистински и природно се вклучени во своето сопствено учење.

Децата се иднината и перспективата на една земја, а дека тоа е така потврдува и фактот што многу земји, а и Република Македонија, своето внимание го фокусираат на создавањето, на растот и на развојот на детето, како битни фактори за нивен опстанок. Сè потешко се зачнува едно човечко суштество. Причинители за тоа се многубројни фактори, а без наталитет и природен прираст во една земја таа нема иднина.

Во Република Македонија, според статистичките податоци од Државниот завод за Статистика, наталитетот секоја година се намалува, значи населението старее, т.е. стапката на морталитет е поголема од стапката на наталитет од година во

година. Тоа се загрижувачки податоци за земјата и поради тоа треба да се постават здрави основи за правилен раст и целосен развој на децата.

Владата на Република Македонија планира и реализира програма (Програма за развој на дејноста за заштита на децата за 2017 година „Службен весник на Република Македонија“, бр. 192 од 17.10.2016 година). Основна цел на Програмата е заштита на децата во текот на 2017 година, обезбедување на услови за оптимален опфат на децата во системот на правата за заштита на децата, како и на зголемен опфат на децата со згрижување и воспитание на децата од предучилишна возраст, целосно и рационално искористување на просторните, кадровските и другите ресурси, како и на создадените услови за други форми на згрижување и воспитание на популацијата на деца до 6 години живот.

Како значајна програма во раниот детски развој кој е најважен за создавање на една добро воспитана и здрава личност се наведува Програмата „Чекор по чекор“⁶⁵, која, пак, нуди вежби за воспитувачите и администраторите кои работат со деца од предучилишна возраст кои:

- промовираат учење кое одговара на возраста;
- промовираат учење кое во центар го има детето;
- промовираат учество на семејството;
- промовираат демократија.

Националната асоцијација за образование на малите деца (NAEYC)⁶⁶, е најголема професионална организација за предучилишно образование во САД и дава две димензии на терминот соодветно на развојот: соодветно на возраста и соодветно на индивидуата (Bredenkamp, 1987).

⁶⁵ Меѓународна програма „Чекор по чекор“. Фондацијата „Чекор по чекор“ – Македонија е дел од интернационалната асоцијација „Чекор по чекор“.

⁶⁶ NAEYC има поставено десет (10) стандарди за програмите во раното детство кои можат да им помогнат на семејствата да направат вистинскиот избор кога тие се во потрага по центар за згрижување на деца од предучилишното воспитание (градинка). Стандардите и критериумите, исто така, се основа на системот за акредитација NAEYC за програмите.

Соодветно на возраста истражувањата на човековиот развој покажуваат дека децата минуваат низ универзални, предвидливи (однапред познати) развојни фази и промени во текот на првите девет години од животот. Предвидливите промени се одвиваат на сите полиња на развојот: физички, емоционален, социјален и когнитивен. Сознанијата за типичниот развој на децата според нивната возраст, на што програмата обрнува внимание, има рамка од која воспитувачите ја подготвуваат средината за учење и планираат правилни активности и вежби (Bredekamp, 1987).

Соодветно на годините секое дете има единствена шема и време за растење и е индивидуална личност, со стил на учење и семејна историја. Воспитно-образовниот план и соработката на возрасните и децата треба да одговара на индивидуалните разлики. Овие искуства треба да одговараат на развојните способности на детето додека во исто време ги поттикнуваат детските интереси и разбирање (Bredekamp, 1987).

Содржината на воспитно-образовниот план, методите за работа, материјалите во занималната и соработката со возрасните треба да одговараат на возраста и на индивидуалните разлики на децата. Детето се однесува според своите интереси кога одбира одредена активност и кога ја индивидуализира таа одредена активност на своето сопствено развојно ниво.

Кога станува збор за детето клучна улога за неговиот развој има семејството. Семејствата се првите учители на децата и имаат најголемо влијание врз нив. Семејствата посакуваат сè најдобро за своите деца и сакаат децата да бидат успешни и продуктивни граѓани. Поради ова, семејствата треба да се гледаат како партнери кои имаат важна улога во процесот на образованието на децата и нивната здравствена и социјална заштита.

Помеѓу децата постојат разлики. Можеби најзначајна разлика во нивниот развој е изложеноста на ризици на која не можат да влијаат. Светот во кој се раѓаат, растат и се развиваат за едните значи сигурност, грижа и прифаќање, а за другите неизвесност и страдање. Децата во социјален ризик, според Рихтерс (*Richters, 1992*), се поделени на: деца без родителска грижа, запоставени деца, деца со воспитно-социјални проблеми, деца кои злоупотребуваат дроги и алкохол и деца од семејства со брачни конфликти.

Според Грмери (*Grmery, 1985*), се разликуваат следниве деца во социјален ризик: деца без родители, деца со посебни потреби, деца кои потекнуваат од дисхармонични семејства, деца кои злоупотребуваат дроги и алкохол и деца од семејство со низок животен стандард.

Според правниот систем на Република Македонија и животната реалност, во земјата постојат повеќе неповолни животни ситуации во кои децата се наоѓаат во социјален ризик и стекнуваат статус на деца што живеат во посебно тешки околности.

Тие се поделени во повеќе групи:

- **Деца без родители и родителска грижа.** За дете без родителска грижа се смета детето што нема живи родители, чии родители се непознати или се исчезнати; дете што има родители, но одбиваат да се грижат за него; дете на чии родители им е одземено родителското право и деловната способност; дете чии родители се тешко болни и се наоѓаат на долготрајно лекување.
- **Деца жртви на насилство.** Ова е проблем од многу одамна. Во некои семејства насилството спрема децата е дел од воспитните мерки на родителите. Децата што се малтретирани во семејството, т.е. се жртви на насилство почесто, за разлика од своите врстници, изразуваат различни нарушувања во однесувањето и потешко се социјализираат. Тие почесто прават прекршоци, се однесуваат агресивно, анксиозни се и несигурни, нивниот морален развој е нарушен, а односите со врстниците им се лоши (*Волфи, 1987; Ајдуковиќ, 1990*).
- **Деца од семејства со брачни и семејни конфликти.** Овие деца преживуваат стресни моменти кои кај нив предизвикуваат трауматизираност. Разводот на бракот претставува кризна состојба за детето и тоа пати поради таквиот однос помеѓу неговите родители.
- **Деца што употребуваат дроги.** Злоупотребата на дроги кај децата носи големи ризици (психички, соматско-невролошки и социјални). Употребата на дрогата ја уништува можноста за успешно функционирање во секојдневните активности, создава тешкотии во учењето и во помнењето. Психолошката и физиолошката зависност што се создава при

употреба на дроги доведува до многу посериозни здравствени, социјални и финансиски проблеми.

- **Деца од сиромашни семејства.** Поради недостиг на приходи, покрај загрозувањето на основната животна егзистенција, овие деца се маргинализираат во однос на остварувањето на правата и на обврските што постојат во општеството.
- **Деца со посебни потреби.** Сите активностите кои се преземаат за подигнување на нивото на способности на децата со посебни потреби и на нивото на комуникација и активностите во врска со нивната социјализација, т.е. интеграција во општествената средина се за доброто на оваа категорија деца. Опишувајќи ги карактеристиките на личноста на децата со посебни потреби, голем број истражувања укажуваат дека тие се несигурни, недоверливи и се склони кон социјална изолација.

1.1. Рамки за концептуализација на потребите на децата и нивната примена за планирање и обезбедување на услуги за деца

Секое дете без разлика на пол, вера, раса или национална припадност има потреба за лична среќа, за успех, самопотврдување, слобода и правда. Остварувањето на тие вредности е можно само во услови на мир, демократија и толеранција. Вредностите за кои се залага светот произлегуваат од темелните човекови потреби, а тоа во себе вклучува задоволување на биолошките, социјалните, психолошките, интелектуалните и духовните потреби. Детето е личност на која општеството поради нејзините специфичности ѝ придава посебна важност. Општата прифатена дефиниција на поимот дете е дадена во Конвенцијата за правата на детето: „Дете е секое човечко суштество кое не навршило осумнаесет години од животот, доколку, врз основа на закон кој се однесува на детето, полнолетството не се стекнува порано“⁶⁷.

Детето во својот развој има потреби кои може да се задоволат само со помош и со поддршка од возрасните. Секое дете има право на соодветна заштита,

⁶⁷ Конвенција за правата на детето, член 1, од 1989 година.

воспитание и образование, па оттука и произлегуваат обврските на заедниците на секое дете да му овозможи оптимални услови за развој од самиот почеток. Задача на човештвото е со заеднички напори да направи правата на детето да станат реалност. Детето е субјект и активен член на заедницата, а детството е период во кој тоа треба да ги ужива своите права, а не во некое идно време. Таквиот став има значајни последици за оние кои треба да помагаат во обезбедувањето на потребите на детето. Социјалните ресурси (услугите од примарната здравствена заштита, градинки и училиштата, транспорт, игралишта, слободни активности во заедницата, музеи, културни институции и др.) и нивото до кое семејството е вклучено и ги користи истите во голема мера влијаат на задоволувањето на потребите на децата. Во денешно време многу установи и служби од заедницата се посветени на поддршка и помош на децата и нивните семејства со цел промовирање на развојот и благосостојбата на децата.

1.2. Разбирање на детството и развојот на детето

Постојат многу сфаќања за тоа како децата се развиваат, какви потреби имаат во развојот и кои способности и капацитети ги имаат на соодветна возраст. Традиционалните теории го сфаќаат развојот на детето како низа одвоени етапи од кои секоја е поврзана со приближна возраст на детето. Присутни се пет значајни претпоставки за детството кои произлегуваат од тие теории (Lansdown, 2005; Boyden Ling и Mayers, 1998).

- **Развојот на детето е универзален процес.** Сите деца се развиваат приближно на ист начин додека растат, при што произлегува дека во процесот на развој, детето следи одреден збир на „правила“. Различните фактори (на пример, културни, временски, контекстни, индивидуални) главно се занемаруваат при разгледувањето на развојот на детето како универзален процес.
- **Возраста има нормативен статус.** Кога детето ќе достигне одредена возраст тоа добива статус на човечко битие кој е карактеристичен за возрасен човек. Додека не порасне се смета дека детето е во состојба на

незрелост која се карактеризира со ирационалност, некомтепентност, слабост, наивноста и невиност. Сè што прави детето во основа е негова подготовка за возрасна личност. Детството не се цени само по себе и за себе, туку се набљудува само како развоен процес.

- **Целите на развојот на детето се универзални.** Сите култури имаат иста крајна цел на развој на детето, т.е. изградување на здрава и зрела личност. Во реалноста, различните култури имаат суштествено различни тежнења за своите деца, а тие разлики влијаат на целта на нивниот развој. На пример, во многу западни земји развојот на детето вклучува стекнување на индивидуална, општествена и политичка автономија и независност (цел на т.н. западна демократија), додека во многу други земји повеќе се ценат меѓусебната зависност и интеграцијата на индивидуата во групи и во општеството.
- **Отстапувањето од нормите укажува на ризик за детето,** при што постојат претпоставки за тоа што се смета за нормално однесување и активност во секоја етапа на развојот на детето. Секое отстапување од тие нормални правила на однесување може да има штетно влијание врз развојот на детето. Овие сфаќања произлегуваат од западниот модел на детството и со самото тоа не ги одразуваат разликите и вистинските сфаќања за детството во другите културни опкружувања.
- **Децата се пасивни актери.** Детството се разгледува како процес на стекнување на способности и вештини со однапред одредени биолошки и психолошки капацитети. Во традиционалното разгледување не се препознава степенот до кој детето може да влијае на сопствениот живот и развој, односно да даде активен придонес во своето општественото опкружување.

Овие сфаќања за детството се пренесуваат и во стандардниот или универзален модел на детство, според кој: „детството претставува период на нега, грижа, игра и учење во кој не постојат барања за одговорност“ (Lansdown, 2005). Во последните години сè повеќе се појавуваат критики на овој универзален поглед, па тој се заменува со теории кои детството го толкуваат како културен процес, длабоко врежан во општествениот, економскиот и културниот контекст во кој детето живее и различните системи кои влијаат на неговиот живот, односно влијанието на животот

на детето врз системите (Woodhead, 1999). Со овој пристап се смета дека на развојот на детето влијаат следните три клучни елементи во неговото опкружување (Devito, 2003):

- Контекст: **физичко и општествено опкружување** во кое детето живее (семејство, врсници, социјални норми и организација на секојдневниот живот);
- **Култура: обичаи регулирани од културата и воспитни постапки**, организирање на грижата и образованието, ставовите спрема играта, дисциплината и др;
- **Општествена конструкција**: интерпретација на детскиот развој од перспектива на родителите и другите важни возрасни лица во живот на детето. Тука ги опфаќа целите и приоритетите на развојот на детето и ставовите за начинот на кој тие може да се остварат.

Дополнителен клучен фактор кој придонесува за развојот на децата е **прифаќањето на детето** како активен учесник во сопствениот развој и развојот на општеството. Децата не се само приматели на заштита кои ја даваат возрасните, тие се и општествени актери, способни да бидат вклучени во тој процес. Децата треба да бидат активни учесници и партнери во активностите и одлуките кои влијаат на нивните животи. Според современите истражувања, развојот на детето е:

- а) динамичен, меѓусебно поврзан и континуиран;
- б) под влијание на широка низа на внатрешни фактори (физички, психолошки, културни и духовни) и надворешни фактори (семејство, врсници, средина, локална заедница и општественото опкружување) и контексти;
- в) зависен до висок степен и под влијание на индивидуалните способности на детето и партнерскиот однос, како и активната вклученост на детето во донесувањето одлуки кои влијаат на неговиот живот.

2. Основни човекови потреби

Потребата е состојба на организмот или социјална ситуација предизвикана од одредена нерамнотежа, недостиг (депривација) за кои индивидуата може, но и не мора да биде свесна. Потребата одразува недостиг или вишок на нешто, кое доколку би постоело во соодветна мера би придонело за добра состојба на организмот, односно личноста (Andrilović и Ćudina-Obradović, 1994). Потребата предизвикува активност, т.е. таа е двигател на нашето однесување. Се наведуваат различни потреби и се укажува на различни начини на нивно искажување и задоволување.

Основните човекови потреби се типични за сите индивидуи независно од возраста, полот и другите обележја. Тоа се примарни, биолошки и социјални потреби. Секундарните потреби се стекнати и индивидуално се различни, а претставуваат интереси, ставови и навика на индивидуите.

Во однос на децата кои живеат во посебни околности во последните години се појавува терминот посебни потреби.

Со овој термин се укажува на ситуација во која индивидуата трпи одреден недостаток, односно има потреба која не може да ја задоволи без активно вклучување на други лица професионалци од поодделни подрачја кои помагаат за задоволување на потребите на индивидуите со потешкотии во однесувањето, прилагодувањето, телесното функционирање итн. Посебните потреби се последица на некои наследни, пренатални или стекнати конституционални, органски или психолошки отстапувања (потешкотии во развојот, здравствени проблеми, посебни навика и др.); неповолни услови за живот (стрес, сиромаштија, социјална депривација, нарушени меѓучовечки односи и др.); проблеми во потесната (локална) заедница на која семејството ѝ припаѓа, социјалната изолација и дистанцата на локалната заедница (Maleš i sor. , 2003).

Теоријата на хиерархијата на потребите на Маслов (Maslow) потенцира нивоа на потреби: физиолошки, потреби за сигурност, потреби за припадност и љубов, потреба за почит и потреба за самоактуелизација (Reid-Cunningham, 2008).

Интересен теориски модел за разбирање на темелните човекови потреби постави Гласер (Glasser, 1985). Тој наведува дека сите човекови потреби се важни, бидејќи кога човекот е свесен за нивното постоење настојува да ги задоволи. Во неговиот модел постојат пет потреби: потреба за преживување и четири психолошки

потреби: потреба за припадност (љубов, вклучување, соработка); потреба за моќ (влеење, доминација и важност); потреба за слобода; потреба за забава.

Луѓето имаат голем број потреби. Возрасните своите потреби можат да ги задоволат сами или можат да креираат околности во кои своите потреби ќе ги задоволат во соработка со други, а децата во задоволувањето на своите потреби имаат потреба од помош и поддршка од возрасните.

2.1. Основни потреби и потенцијали на детето

Крајна цел на развојот на детето е унапредување и поттикнување на здравјето, благосостојбата и капацитетот на детето. Тоа бара одредени потреби на детето да се поддржат и да се задоволат во смисла на нивната тековна благосостојба, но и поради нивниот иден потенцијал. Потенцијалите ги претставуваат можностите за понатамошен раст и развој на детето во подрачја на посебна талентираност и надареност. Потенцијалите можат да бидат заеднички за сите деца, на пример, да ја разбираат писмената и усната комуникација и да бидат специфични за секое дете, на пример, остварување на уметнички талент или креативен интелект (Ryan и Deci, 2000). Остварувањето на потенцијалите само по себе е човекова потреба. Келмер-Прингле (Kelmer-Pringle, 2004) идентификува четири потреби кои треба да се задоволат за обезбедување на задоволителен развој на детето: љубов и сигурност, нови искуства, пофалба и почитување и одговорност. Блек (Black, 1990) ги истакнува следните потреби на детето: физичка грижа, приврзаност, сигурност, стимулација, водење и контрола, одговорност и независност. Купер (Cooper, 1985) укажува на потреби кои произлегуваат од недостатоците во животот на детето, како што е: смрт во семејството, повреда, депривација, пречки во развојот, искривена перцепција, деликвенција и неприврзување.

Потребите на децата можеме да ги распоредиме во четири широки категории:

Физички потреби: исхрана, чиста вода, хигиена, облека, засолниште, здравствена заштита, заштита од загадување на околината, заштита од екстремни температури, заштита од насилство (вклучувајќи искористување и злоставување) и можности за развој на физичкиот потенцијал.

Социјални, економски и културни потреби: стабилно општествено и економско опкружување, квалитетно образование, игра и другарување, слобода од дискриминација и предрасуди, пристап до соодветни облици на насочување и поддршка, услуги, познавање и почитување на јазикот, верата и културата.

Психолошки потреби, вклучувајќи ги интелектуалните и емоционалните потреби: стабилно семејно опкружување полно со љубов; чувство на припадност и идентитет; информации во склад со возраста на детето; поттикнување и овозможување на детето да се ислуша и да се сфати, модели за решавање на проблеми и критичко размислување, самочувство на вредност и чувство дека другите го ценат детето, можност на избор, можности за развој на когнитивните способности и креативниот потенцијал.

Духовни потреби: истражување, разбирање и почитување на сопствениот живот, почитување на другите луѓе и природата, разбирање на нематеријалните појави и состојби во човекот и природата.

Истражувањата на различни димензии на потребите на децата помогнаа да се сфати што е заедничко за развојот на децата, кои се индивидуалните разлики, природата на однесувањето и влијанието на културата, социоекономското потекло на детето и социјалното опкружување (Бее, 1995; Sheridan, 1997). Шансите на детето да постигне оптимално развивање на неговите потенцијали зависат и од капацитетот на родителите да одговорат соодветно на неговите потреби и од факторите во средината.

Капацитет на родителите (згрижувачите) е истражуван од аспект на потребите на детето. Кампион (Campion, 1995) предлага критериуми за одредување на капацитетот на добрата родителска пракса засновани на функции кои може да се набљудуваат и се мерливи: обезбедување на физичка и здравствена грижа, заштита од повреда и опасности, образование, соодветна исхрана, можности за емоционален развој, независност, почит и самопочит, идентитет, љубов и доверба, социјални и когнитивни вештини, стабилност на врските, економска поддршка, водење за градење морал, моделирање на однесувањето, саморегулација. Џонс (Jones, 1997) укажува дека квалитетот на добрата родителска пракса за згрижување на детето ги вклучува следните есенцијални активности:

- 1) обезбедување на храна и засолниште;
- 2) неопходна медицинска заштита;

- 3) заштита од повреда (вклучувајќи запоставување и злоставување);
- 4) сигурност во односите и врските со други лица;
- 5) одговор на емоционалните потреби на детето;
- 6) дисциплина и насочување на однесувањето;
- 7) стекнување на моралните вредности;
- 8) нудење на нови искуства и доживувања;
- 9) помагање на детето при решавање на проблеми.

Според Гуралник (Guralnick, 1997), анализата на истражувањата во врска со развојот на децата и нивните семејства ја потврдува важноста на три карактеристики преку кои најдиректно се проценуваат потребите на детето:

- 1) квалитетот на односите дете – родител;
- 2) нивото до кое семејството му обезбедува на детето различни и соодветни искуства во физичкото и социјалното опкружување;
- 3) начинот на кој семејството ја осигурува здравствената грижа и безбедноста на детето.

Теоријата на приврзувањето на Боулби (Bowlby, 1969) ја потенцира интеракцијата и зависноста на детето од возрасните кои се грижат за детето (родителите во семејството или професионалците во установите за згрижување на деца). Детето има потреба од сигурна, доверлива и емоционално стабилна врска со родителите / згрижувачите за добро да ги развива физичките, когнитивните, емоционалните и социјалните димензии на својата личност. Преку приврзување на детето со возрасните детето учи, стекнува искуства, гради односи со врсниците и се социјализира (Masten и Coatsworth, 1998; Howe, 1995; Coleman, 2003).

Средината. Практикувањето на „доброто родителство/воспитување“ за задоволување на потребите на детето бара соодветни поддржувачки околности, можности и капацитети. Благосостојбата на децата не може да се раздели од благосостојбата на семејството и средината. Во средината се наоѓаат многу ресурси кои ги поддржуваат потенцијалите за раст и развој на детето, не само во социјална, туку и во физичка, емоционална и интелектуална смисла. Кога тие недостасуваат, дури и на најдобрите родителите им е тешко да ги задоволат потребите на детето (Rutter, 2002).

Можностите за обезбедувањето на здравствена заштита, образование, културен идентитет, самореализацијата и друго се наоѓаат во средината што го опкружува детето во инфраструктурата и установите и службите од локалната заедница (Nelson, 1996). Детерминирањето на потребите на детето мора да вклучува разгледување на интеракцијата на детето и средината. Еколошката теорија инкорпорира различни нивоа од социјалниот систем во кој се развива детето (Garbarino и Abramowitz, 1992). Таа теорија го објаснува и го моделира детското сфаќање за светот и способноста на детето да влијае на светот кој го опкружува. Теоријата објаснува како целото општество треба да функционира за да може детето во процесот на созревање правилно да се развива. Со еколошкиот пристап се дава целосна слика за потребите на детето. Тоа е важен предуслов за изнаоѓање на соодветните услуги кои се потребни за задоволување на потребите на детето.

Разбирањето на потребите на децата наведува на неколку заклучоци:

- **Детските потреби се универзални.**

Без разлика на социоекономското и културното опкружување во кое живее детето, секое дете има потреба за стабилен семеен живот, соодветна исхрана, образование, здравствена заштита и почитување на неговите способности. Само начините на кои се обезбедуваат тие потреби се разликуваат зависно од културата и специфичните индивидуални карактеристики на детето.

- **Задоволувањето на сите потреби е нужно за оптималното здравје и развој на детето.**

Често на физичките потреби им се дава највисок приоритет. Јасно е, без храна децата нема да преживеат. Меѓутоа, вистина е дека потенцијалите на децата не може да се остварат без можност за образование или игра. Без почитување и без заштита од дискриминација ќе дојде до нарушување на психолошката и емоционалната благосостојба на децата. Потребите на децата меѓусебно се поврзани и ниту една потреба нема предност над другата.

- **Децата не можат да ги остварат своите потреби без поддршка од возрасните.**

Децата и нивната ранливост зависат од возрасните и тие имаат обврска да создаваат услови со кои ќе се осигура обезбедување на потребите на децата. Таквата обврската на возрасните се однесува не само на задоволување на индивидуалните потреби на децата туку и на разгледување на јавните политики кои можат да влијаат

на здравјето и на развојот на децата (политики на домување, транспорт, чиста животна средина, справување со сиромаштија, макроекономска политика и др.). Политиките на централно и локално ниво во една држава мораат активно и доследно да ги опфаќаат потребите на децата.

Земајќи ја предвид претпоставката дека возрасните имаат одговорност и обврска да ги задоволуваат потребите на децата, *de facto*, значи прифаќање на ставот дека децата имаат право на задоволување на своите потреби. Обезбедувањето и задоволувањето на потребите на децата секогаш е во врска со обезбедувањето на правата на детето. Помеѓу потребите и правата на детето има нераскинлива врска. За да се оствари максимален развој на потенцијалите на децата, потребите и остварувањето на потенцијалите не треба да се набљудуваат одвоено, туку холистички, при што физичките, психолошките, социјалните, културните, еколошките фактори делуваат меѓусебно и влијаат еден на друг и така создаваат синергиски ефект.

2.2. Модел „Цело дете“

Децата континуирано учат и се развиваат. Во тој процес тие стекнуваат знаења и развиваат вештини за самогрижа и самостојно донесување на одлуки за нивниот живот. Моделот „Цело дете“⁶⁸ нуди разгледување на обезбедувањето на потребите на децата преку широко и потполно разбирање на животот на детето. Во теоријата сè повеќе се смета дека човекот, посебно детето, живее во средина во која гради многу врски и односи и затоа развојот на детето и задоволувањето на неговите потреби не може да се разгледува линеарно, туку како комплексна мрежа од едновремени различни влијанија (Ryan, 2003).

Клучна теориска основа на Моделот „Цело дете“ е еколошката теорија на Бронфренбренер (Bronfrenbrenner, 1979). Таа послужи како основа за организирање на знаењата за развојот на детето, поставување на вистинските прашања во врска со правата и потребите на детето, како и за евалуација на социјалните политики и сервиси во врска со децата (Kopp и Krakow, 1982). Моделот „Цело дете“ го гледа

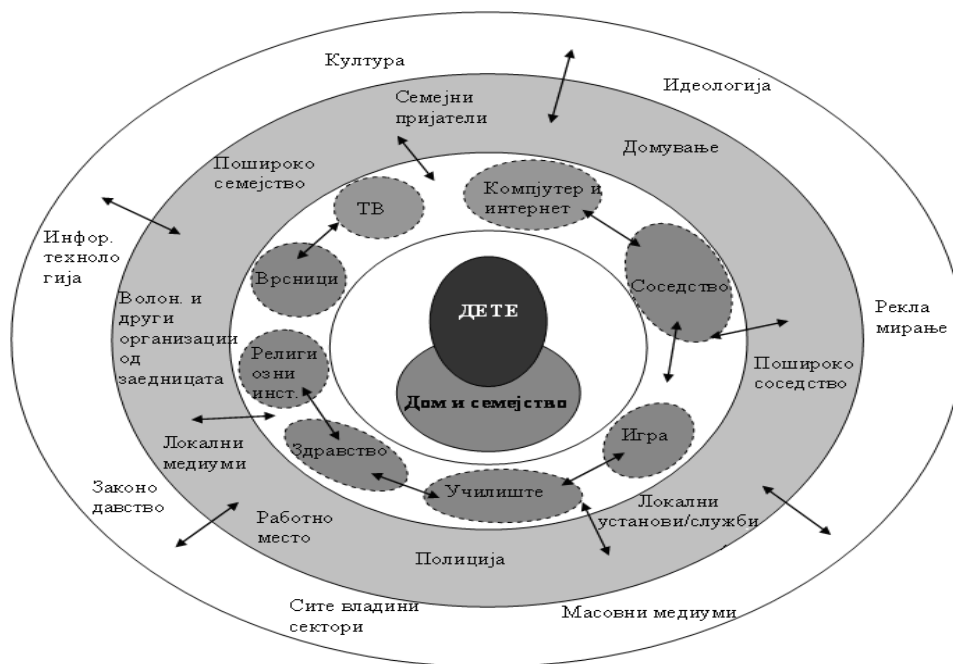
⁶⁸ Find great deals for The Child : Development in a Social Context by Claire B. Kopp and Joanne B. Krakow(1982, Other, Student Edition of Textbook).

развојот на детето во контекст на бројни заемни врски и влијанија во опкружувањето.

Разбирањето на тие влијанија е важно при обезбедувањето на услугите кои се релевантни за детето кое има потреба од нив, т.е. кога сервисите кои ги даваат услугите треба да станат дел од секојдневниот живот на детето.

Моделот „Цело дете“ се сфаќа како мапа по која ќе се одвива планирањето на услугите за помош и поддршка при задоволување на потребите на детето. Моделот настојува да воспостави заеднички начин на размислување помеѓу установите и службите од различни сектори за разбирање на начинот на кој општеството може да влијае на детето и обратно, како детето влијае на општеството (слика 1).

Слика 1: Модел „Цело дете“



Извор: Адаптирано од еколошката теорија на Бронфренбренер (Bronfrenbrenner, 1979).

Основните елементи од кој е изграден Моделот „Цело дете“ се:

- Детето во центарот врз кое се дејствува, но и од каде што детето дејствува на сето опкружување.
- Домот и семејството/згрижувачите, примарната средина каде што детето расте и се развива.

- Блиското опкружување на детето: училиште, врсници, соседство, места за играње и слободни активности, вклучувајќи интернет и телевизија.
- Врските помеѓу деловите од блиското опкружување. Ова се однесува на искуството кое е драгоцено и единствено за секое дете и се одликува со комплексна мешавина на врските од блиското опкружување.
- Социјалните околности кои влијаат на детето, но во кои детето директно не учествува (на пример, здравствени и социјални установи и служби);
- Пошироката општествена и културна средина во која детето живее. Таа влијае на детето преку верувањата, убедувањата и традицијата.

Прифаќањето на Моделот „Цело дете“ во развојот на политиките и сервисите за деца значи:

- поголемо фокусирање на детето, неговиот живот и околностите;
- фокусирање на потребите на детето за здрав развој и благосостојба;
- разгледување на целиот систем на јавни установи/служби за децата при планирањето на поддршката во нивниот развој;
- прифаќање на интервенции на повеќе нивоа во средината (семејството, врсниците, училиштето и пошироката заедница).

Од литературата се познати пет главни области на достигнувања на моделот „Цело дете“:

Промена на сфаќања за децата, детството и детскиот развој. Низ историјата општествата различно ги разбираа и ги дефинираа поимите дете и детство. Детството е социјален концепт и затоа не е статичен, универзален и непроменлив. Детството е темел врз кој се надоградува зрелоста. Детето постепено го осознава светот преку сопствените активности и комуникација со другите. Континуираниот процес на учење и сознавање генерира развој. Вештините и информациите не се трансферираат на едноставен начин во детето, туку при тој процес детето се менува и затоа децата ги сметаме за креативни и активни (Smith и Taylor, 2000). Доколку се поразлични и поисполнети активностите и интеракциите во кои децата учествуваат, поголеми ќе бидат нивните знаења и вештините (Smith, 2002).

Моделот „Цело дете“ зависи од возрастите како креатори на политиките и оние кои донесуваат одлуки во врска со децата, т.е. од нивните сфаќања за детето како компетентна и способна личност која партиципира во стекнувањето на своите знаења и креирањето на своја култура (Moss, 2003). На детето се гледа како на инструктор на сопствениот идентитет, член на одредена социјална група и како на граѓанин со одредени права (Moss и Petrie, 2002).

Правата на детето и прифаќање на „гласот на детето“. Во последните неколку децении порасна свеста за подигнување на статусот на детето во општеството и сфаќањето на детето како личност преку гарантирањето на неговите права. Од теоријата е познато дека Моделот „Цело дете“ на сеопфатен начин ги антиципира правата на детето при помагањето во развојот и обезбедувањето на потребите на детето (Davies, Wood и Hassall, 2003).

Инволвирање на децата во истражувања во врска со потребите на децата и обезбедување на услугите. Постојано се преиспитуваат традиционалните размислувања за децата и загриженоста за компетенциите на децата за нивна партиципација при обезбедувањето на услуги. Потребно е да се надминат сомневањата за способноста на децата за споделување на идеи за нивните потреби, интереси и права. Гледиштата на децата многу често се игнорираат поради некомпетентноста која се претпоставува за нив. Во последно време, со истражувањата се покажа дека она за што се сметаше дека децата не се способни, всушност, можат да го постигнат во различен културен, социјален и друг контекст (Smith и Taylor, 2000). Многу истражувања за децата во семејствата, училиштата и целиот социјален систем покажаа дека децата имаат компетенции и способности за свое изразување во услови кога се овозможува нивно ислушување и набљудување (Smith, 2000). Истражувањата на Моделот „Цело дете“ покажаа дека работењето по принципите на партнерството со децата им овозможува нивно учество во активностите до посакуваното ниво и форма на вклучување што се покажа како ефикасно за прифаќање на гласот на детето.

Во минатото истражувањата на децата секогаш беа вршени преку погледот и сфаќањата на возрастните родители, социјални работници, наставници, медицински лица и др. Денес, децата можат да партиципираат во истражувањата. Активното вклучување на децата во истражувањата се овозможува преку градење на однос со

децата од страна на истражувачите кој осигурува споделување и размена на мислења, т.е. истакнување на правата и гласот на детето (Smith, 1996; Grey и сор., 2002).

Државата има потреба од навремена идентификација на децата со попреченост за да можат целосно да го развијат својот потенцијал и да остварат своја социјална интеграција во средината.

Постапката со која државата утврдува дека едно дете има попреченост има за цел да понуди рана идентификација и оценка на потребните услуги. Една од појдовните точки е да се обезбеди пристап до образованието, здравството и социјалните услуги. Процесот на проценка го напушта застарениот медицински модел, па сега се користи холистички приод кој овозможува потполно остварување на детските права и поддршка за целосен развој на потенцијалите на детето. Министерството за труд и социјална политика (МТСП), со финансиска поддршка на УНИЦЕФ, го започна овој процес во 2012 година .

Практична примена на еколошкиот модел на развој на детето. Еколошката теорија на развојот на детето има големи импликации врз работата со децата и семејствата, посебно преку работа со Моделот „Цело дете“, преку кој се обезбедува целосна реализација на заштитата на детето и неговата благосостојба (Garrett, 2002; Jack, 2000; Jamison и Gilbert, 2000).

Обезбедување простор за децата во политиките и сервисите. Мос и Петри (Moss и Petrie, 1997, 2002) развија концепт за создавање на место за децата во политиките и сервисите за деца. Концептот не се однесува само на обезбедување на физички простор за децата, туку и на социјален и културен простор каде што децата и другите ќе можат да зборуваат и да бидат чуени. Тие забележуваат дека на глобално ниво сè повеќе се намалуваат јавните средства со кои се обезбедува простор за децата во кој не само што треба технички да се работи со децата по програми со предвидлив исход туку и да се согледува развојот на децата и соодветно на тоа да се прилагодуваат сервисите (Moss, 2003).

Денес, Моделот „Цело дете“ може да се реализира само преку партнерства на установи/служби од повеќе сектори одговорни за помош и поддршка во развојот на детето и обезбедување на услови и знаење за задоволувања на различни нивоа на потреби на детето.

3. Вклучување на установи и служби за задоволување на различни нивоа на потреби на детето

Хардикер (Hardiker, 1991) и соработниците развија рамка за утврдување на услугите кои различните установи и служби треба да ги обезбедат во зависност од нивото на потреби на детето. Потребите ги лоцираат на четири нивоа кои се утврдуваат по спроведена проценка на потребите на детето (слика 2).

Слика 2: Модел на Хардикер (Hardiker, 1991) и соработниците



Извор: Хардикер, Екстон, Баркер (Hardiker, Exton, Barker, 1991)

Прво ниво. Ова ниво ги опфаќа сите деца чии потреби се задоволуваат со универзалните установи и служби (сервиси). На првото ниво на потреби се наоѓаат децата кои имаат добар прогрес во сите области од развојот. Универзалните сервиси ја обезбедуваат социјалната и економската инфраструктура за поддржување на општата благосостојба на децата во врска со здравствена заштита, образование, домување, одмор и рекреација, предучилишни установи, детски игралишта и др.

Општите универзални сервиси, комбинирани со сопствените напори на семејството, во голем број случаи се доволни за задоволување на потребите на детето, што

подразбира дека не им се потребни дополнителни интервенции (сервиси) (Hardiker, 2002).

Второ ниво. Ова ниво се однесува на децата во ризик и нивните семејства кои покрај потребите од универзалните сервиси имаат потреба и од дополнителна помош и поддршка од заедницата за унапредување на социјалната инклузија, намалување на нивото на ранливост на детето и семејството и/или минимизирање на ризичното однесување. Некои индикатори на ова ниво на потреби се: полесно здравствено и емоционално нарушување на детето и нарушување во однесувањето, нарушување на семејните односи, академски неуспех, семејство со мали приходи, постојан стрес, доживување на насилство, занемарување и др.

Услугите за обезбедување на дополнителните потреби, на пример, се: едукација и поддршка за грижа за новороденче, советувањето за родители, дневни центри за згрижување и др. Интервенциите на второто ниво можат да се обезбедуваат од една или повеќе установи/служби. На ова ниво на потреби активната партиципација на детето и родителите е важна за зајакнување на семејството, разрешување на проблемите на детето и за максимално задоволување на потребите. Ако дополнителните потреби на детето на второто ниво се игнорираат, тогаш со акумулацијата на нови потреби се зголемуваат шансите за неуспех во животот на детето и можноста детето да биде на повисоко ниво на потреби, т.е. на третото или четвртото ниво.

Третото ниво се однесува на децата коишто имаат комплексни потреби поради хронични или сериозни проблеми и чии здравје и развој можат да бидат значително нарушени без обезбедување на соодветни услуги. Некои индикатори на ова ниво на потреби се: доживување на повреда и потреба од помош за когнитивниот и физичкиот развој, сериозни нарушувања во однесувањето, општа здравствена состојба која се одразува со забавен развој, престапничко однесување и рецидивизам, злоупотреба на алкохол и психотропни супстанции, родители со нарушено ментално здравје, родители кои злоупотребуваат супстанции и алкохол, родители со криминално однесување и др.

Поддршката и помошта на децата за задоволување на потребите на ова ниво ја даваат повеќе установи/служби од различни сектори кои треба да работат заедно за заштита на децата и за унапредување на нивната благосостојба. Интервенциите

кои се спроведувани од установите/службите имаат за цел справување со потешкотиите, повторно воспоставување на семејните функции и врските помеѓу родителите и децата, унапредување на родителските вештини и друго.

Бидејќи потребите се комплексни, мултисекторското партнерство гради тим од професионалци за работа кој ги координира сите активности на повеќето установи/служби вклучени во работата со детето.

Четвртото ниво се однесува на деца кои имаат најкомлексни и најакутни потреби, т.е. деца кои претрпуваат или ќе претрпат значителна повреда ако не се обезбеди помош од соодветни социјални установи или специјалистички служби. Тука ги вклучуваме децата кои се згрижени од социјалните установи, деца кои се под надзор на социјалните установи и деца кои подолго време се хоспитализирани поради ментални проблеми или имаат потреба од рехабилитација.

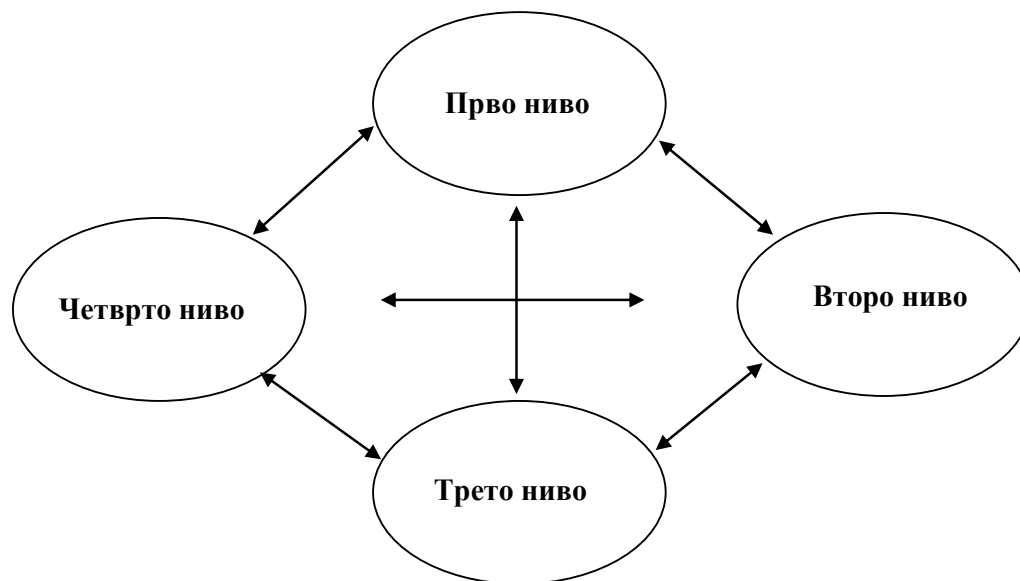
Некои индикатори на ова ниво на потреби се: сериозно и трајно нарушување на здравјето на детето, околности кои можат да доведат до повреда, семејство со сериозни дисфункции, живеење надвор од семејството, хронична употреба на недозволен супстанции, хронична сиромаштија, зачестено повторување на престапничко однесување и друго.

Детето на ова ниво може да биде под влијание на еден или повеќе ризични фактори кои го ставаат во положба да треба да биде згрижено надвор од семејството. Установите/службите на ова ниво имаат за цел да обезбедат најдобри можности за детето во итна ситуација или на подолг временски рок кога установите/службите од првото до третото ниво не го превенираат разделувањето на детето од семејството и детето се згрижува надвор од него.

На овие деца им се обезбедува координирана и/или трајна поддршка. Ова ниво на потреба се утврдува со специјалистичка проценка извршена од страна на служби кои даваат поддршка на ова ниво.

По специјалистичката проценка на детето се планираат и се спроведуваат интервенции кои имаат за цел згрижување на детето, обезбедување на правата, ресоцијализација и ако е возможно враќање во семејството. На ова ниво децата имаат најакутни и најкомлексни потреби, услугите вообичаено се реализираат преку мултисекторски партнерства за работа со деца.

Слика 3: Врски помеѓу различните нивоа на потребите на детето, според моделот на Хардикер (Hardiker, 1991) и соработниците.



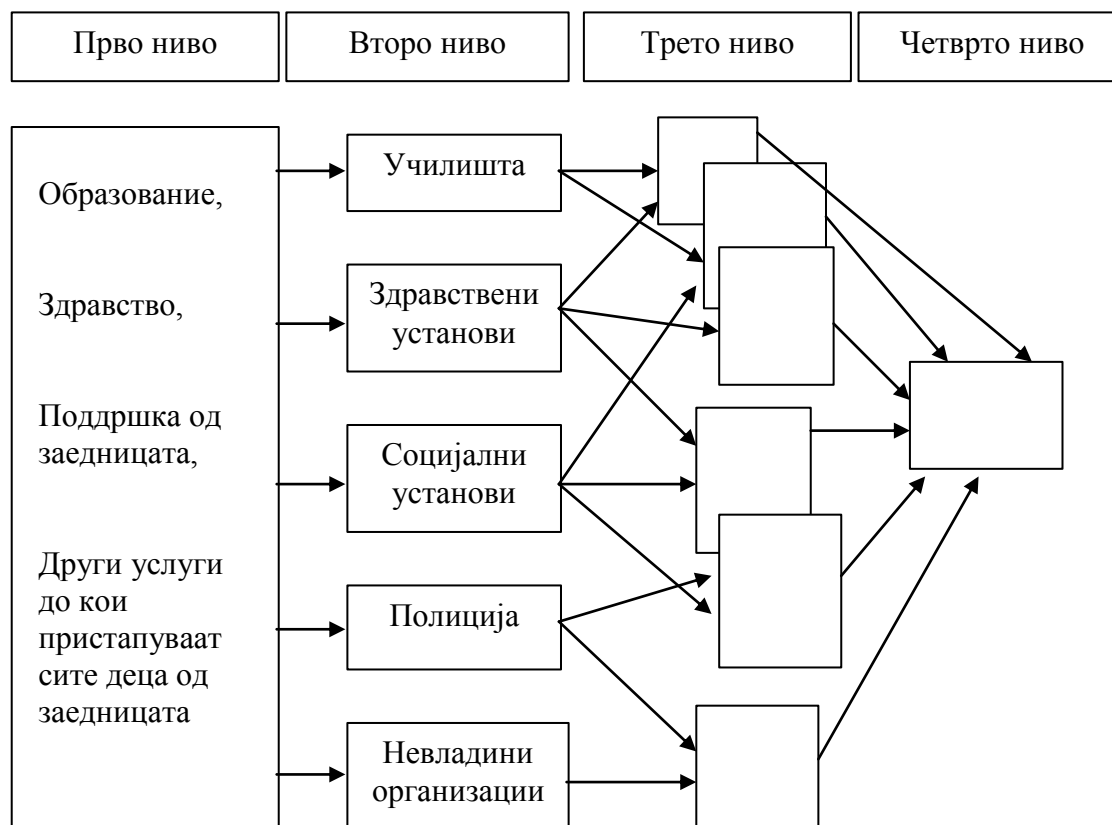
Извор: Хардикер и соработниците (1991)

Во зависност од околностите, припадноста на детето на едно од четирите нивоа на потреби може да биде динамична поради промената на нивото на неговите потреби. Детето може да преминува помеѓу нивоата на потреби во различни временски рамки зависно од животните околности (слика 3).

Одговорот на установите/службите треба да биде флексибилен и соодветен и да ги следи таквите промени. Цел на установите/службите на секое ниво е да се превенира детето од повисокото ниво на потреби, а кога е возможно да се редуцираат потребите на детето на пониско ниво. Овде доаѓа до важност постојаната и точна проценка на потребите на детето која ја вршат професионалците од установите/службите (соодветни за првото или второто ниво) или од мултисекторското партнерство (соодветни за второто, третото или четвртото ниво).

Границите помеѓу различните нивоа на потреби не треба да се сфаќаат како цврсти и фиксирани. Децата со потреби од згрижување можат да покажуваат комбинација на потреби карактеристични за третото и четвртото ниво. Треба да постои флексибилност на границите на четирите нивоа на потреби за да се осигури дека е извршена правилна проценка на потребите на детето, направени се интердисциплинарни консултации и се планирани најсоодветните услуги.

Слика 4. Сервиси на различни нивоа на потреби на децата (според моделот на Хардикер и соработниците, 1991)



Извор: Хардикер и соработниците (1991)

Моделот на Хардикер и соработниците (1991) не е совршен и има одредени ограничувања. Моделот не претставува неисцрпна листа од сите можни потреби на детето, ризични фактори или услуги од установи/служби. Тој е индикативен и не треба ригидно да се применува. Секогаш треба да се земаат предвид присуството и меѓусебното влијание на комбинацијата на различни фактори, возраста, отпорноста на детето и заштитните фактори.

За постигнување на позитивни ефекти врз развојот на децата, истражувањата покажуваат дека работата на установите/службите од различни сектори, при задоволувањето на потребите на децата на различни нивоа, треба да се води по неколку клучни принципи и тоа: градење и развој на услуги преку мултисекторско партнерство во работата со деца, промовирање на социјална инклузија и еднаквост

преку обезбедување на информации и развој на услуги достапни на оние на кои им се потребни, посветување на посебно внимание на потребите на децата и семејствата кои се во ризик, капацитетот на установите/службите да одговараат на промената на потребите на децата, развој на пристап, согласно Моделот „Цело дете“, т.е. свесноста за интеракциите и врските помеѓу детето, семејството и средината, промовирање на зајакнување на семејството преку препознавање на факторите на отпорност, градење капацитети за идентификување и промовирање на благосостојбата на децата, семејствата и заедницата, обезбедување на партиципација на детето и семејството во планирањето, изведувањето и евалуацијата на интервенциите од страна на услугите/службите и фокусирање на исходот од работата на услугите/службите и обезбедување на докази за добрата пракса (Hardiker и Baker, 1995; Tunstill и Aldgate, 2000; Axford и Berry, 2005).

Потребите на децата најдобро можат да се задоволат кога во работата со децата се вклучуваат субјекти од различни сектори во општеството – мултисекторско партнерство. Мултисекторското партнерство придонесува за проширување на опсегот и видот на услугите кои ги добиваат децата, како и лесен и брз пристап до нив, подобрени услуги и подобрување на животот на децата, рана идентификација на проблемите, превенција од потребата за специјалистички интервенции, намалување на стигматизацијата на детето/семејството и др.

4. Правно-политичка рамка за регулирање на правата на детето

Анализирајќи го постоечкото законодавство во согласност со новите трендови, меѓународни стандарди и состојбата со децата во Република Македонија, може да се заклучи дека се создаде широка правна рамка за регулирање на правата на детето. Правната рамка за регулирање на правата на детето е засилена и хармонизирана и е во целосна согласност со европското законодавство и со меѓународните стандарди.

Унапредено е националното законодавство во насока на заштита на правата на децата. Се овозможи образование, здравствена и социјална заштита на децата.

Правата на детето се дел од човековите права. Тие претставуваат збир од морални и правни начела со кои се утврдуваат и се штитат правата и слободите на секое поединечно дете како темелни претпоставки за негов физички опстанок и целокупен развој, без оглед на неговата раса, пол, етничко, јазично, социјално и друго потекло.

Потребата од специфичен збир од права, што би се однесувале само на децата и би биле предмет на посебна грижа и обврска на државата, произлегува од посебните карактеристики на детето и детството. Правата на детето меѓусебно се неделиви и се универзални.

Не постои хиерархија на нивната важност. Заедно тие формираат холистичка рамка на права кои, ако се почитуваат во целост, промовираат здравје, добросостојба, развој и активна партиципација на детето во општеството.

На пример, правото на детето за оптимално здравје и развој не може да се оствари без залагање истовремено да се задоволи неговото право на соодветен животен стандард, соодветни услови за домување, заштита од економско искористување, пристап до информации со чија помош детето се штити и донесува исправни одлуки, добива правна заштита од насилство и друго.

Меѓусебното приближување на различни сектори од општеството и развивање на партнерство меѓу нив е тренд кој во голема мера се препознава како ефикасно средство за афирмирање на правата на детето и решавање на проблемите во општеството.

Ниту еден од секторите пооделно нема одговор и решение на сите прашања во врска со обезбедување на правата на детето, ниту има доволно моќ, можности, доволно ресурси, надлежности и знаење самостојно да прифати одговорност за обезбедување на правата на детето.

Воспоставувањето на партнерски односи меѓу различните сектори посветени на промовирање на развојот и заштитата на децата, како и обезбедување на нивните права станува вообичаена пракса во Република Македонија.

4.1. Конвенција за правата на детето

Конвенцијата⁶⁹ за правата на детето на Обединетите нации е меѓународен инструмент за заштита на правата на децата кој го ратификуваа најмногу земји во светот. Во декември 1993 година, Конвенцијата беше ратификувана и во Република Македонија, а во 2003 година и двата факултативни протоколи. Таа поставува рамка за минимални правни и етички стандарди што се потребни за постигнување на добросостојба на децата.

Конвенцијата е прецизна и концизна и ги вклучува сите основни права и слободи на детето, при што секој член разработува и определува посебно право и слобода кои треба да се вклучат (инкорпорираат) во националните законодавства. Карактеристика на Конвенцијата е дека таа повеќе од кој било инструмент за човекови права во себе содржи цел еден спектар на човекови права: граѓански, политички, економски, социјални и културни со кои се обезбедува целосен развој на потенцијалите на детето во атмосфера на слобода, достоинство и праведност. Конвенцијата го дефинира односот меѓу носителите на права (децата) и носителите на обврските (возрасните). Таа на детето му признава статус на носител на права, а не на објект на заштита. Целокупната структура на Конвенцијата за правата на детето е изградена врз четири базични принципи дефинирани во четири члена:

- право на недискриминација (член 2);
- промовирање на најдобриот интерес на детето (член 3);
- право на опстанок и развој (член 6);
- право на партиципација и почитување на мислењето на детето, т.е. право детето да се сослуша и неговите ставови сериозно да бидат сфатени (член 12).

Секој од овие принципи треба да се применува при спроведување на сите други права на детето. Важноста на Конвенцијата е неоспорна. Таа обврзува и им дава активна улога на сите субјекти кои придонесуваат во заштитата на правата на детето. Таа значи дека сите тие треба да му овозможат оптимален развој на детето и

⁶⁹ Усвоена на Генералното собрание на Обединетите нации со резолуција 44/25, од 20 ноември 1989 година. Стапила на сила на 2 септември 1990 година, согласно член 49. Наслов на оригиналот: Convention of the Rights of child.

истовремено да го научат како да ги штити сопствените и туѓите права. Со ратификацијата на Конвенцијата и на нејзините факултативни протоколи, Владата на Република Македонија се обврза за исполнување и заштита на правата на децата, преку хармонизација на националното законодавство, развивање политики и капацитети за промовирање и заштита на правата на децата.

4.2. Европска политичко-правна рамка за регулирање на правата на детето

Правата на детето се дел од севкупните политики на Европската Унија за заштита и почитување на човековите права. Европската Унија има развиено бројни политички инструменти за промоција и заштита на правата на детето, а меѓу последните може да се набројат: *Кон ЕУ стратегија за правата на детето* (2006), *ЕУ водич за правата на детето* (2007), *Заклучоци на ЕУ за деца во развој и хуманитарни услови* (2008), *Работен документ на Комисијата за борба против злоупотреба на детскиот труд* (2010), *Заклучоците на Советот на ЕУ за детскиот труд* (2010).

Новата социјална агенда на Европската Унија се базира на резултатите од широките јавни консултации со цел да се обиде да ја отслика променетата „социјална реалност“ во Европа. Таа се базира на три меѓусебно поврзани цели со еднаква важност: создавање на можности, обезбедување на пристап и покажување на солидарност. Новата европска социјална агенда се фокусира на најприоритетните области, односно: младите, човековиот капитал, мобилноста, подолг и поздрав живот за сите, антидискриминацијата и еднаквите можности и социјалното вклучување.

Во рамките на оваа агенда, Европската комисија ги усвои следните иницијативи поврзани со децата и младите: Агенда за европска соработка на училиштата, Комуникација за подобрување на компетенциите за 21-виот век; Миграции и мобилност предизвиците за ЕУ образовниот систем; Предлог за препорака до Советот за мобилноста на младите волонтери низ Европа.

Овие иницијативи ги адресираат специфичните проблеми со кои денешните млади се соочуваат, вклучувајќи универзален пристап до образование и обука, учество на пазарот на трудот, домување и финансии.

Стратегијата на Европската Унија за правата на детето претставува кохерентен и осмислен пристап за развој, примена, мониторинг и преглед на правото и политиката на ЕУ што ги засега децата.

Европскиот младински пакт усвоен од Европскиот совет во март 2005 година претставува заедничка рамка на земјите членки на Европската Унија во промовирањето на активности насочени кон децата и младите. Пактот се фокусира на унапредување на детските права, подобрување на здравјето на младите, промовирање на безбедно користење на интернет, како и подобрување на условите на патиштата во интерес и безбедност на децата.

Овие „Цели на квалитет за услугите за деца“ имаат за цел да предложат критериуми за оценување на прогресот во остварувањето на целите во Препораката за грижа за децата од Советот на министри на Европскиот парламент (2001). За таа цел воспоставена е работна група или Европска мрежа за грижа за децата која изготви стандарди за обезбедување на квалитетна грижа за децата, усвоени во 2002 година на конференцијата во Барселона. Документот содржи 40 цели, групирани во 8 категории и тоа:

- а) политички цели – изготвување на стратешки документи за организирање на услуги за грижа за децата на возраст од 0 до 6 години;
- б) финансиски цели – обврска на државите да обезбедат соодветни финансиски алокации за имплементација на стратегии;
- в) цели за типови на услуги и покриеност со услуга целодневно сместување со флексибилни времиња и опфат на најмалку 90 % од сите деца на возраст од 3 до 5 години и опфат на најмалку 15 % од децата до 3 години;
- г) образовни цели – наставата и организацијата на времето треба да се изведува за да обезбеди максимално поттикнување на развојот на децата;
- д) цели кои се однесуваат на професионалниот кадар – бројот на професионалниот кадар за колективна грижа на децата треба да ги рефлектира целите на процесот и да биде прилагоден на возраста и на големината на групата;
- ѓ) здравствени цели и минимум здравствени услови – сите простории треба да ги задоволат национално пропишаните стандарди, организацијата на просторот треба да биде соодветна на процесот, возраста и потребите на децата;

- е) цели за родителите и заедницата;
- ж) цели за перформансите во давањето услуги – евалуација на квалитетот на услугите и работата на професионалците, како и извештаи за годишните трошоци.

Покрај овие стандарди, во процес на изготвување се и индикаторите кои директно ќе ги следат стандардите поврзани со квалитетот на услугите за деца. Заедничкиот меморандум за вклучување претставува заедничка рамка за соработка меѓу Европската Унија и земјите кандидати за пристапување.

Основната цел на овој меморандум е на земјите кандидати за членство во Унијата да им обезбеди рамка за спроведување на реформите во националните системи за социјална благосостојба. Овој меморандум им обезбедува основа на сите релевантни партнери, националните влади и невладиниот сектор во соработка со Комисијата да работат на исполнување на заедничките цели за намалување на сиромаштијата, сузбивање на социјалната исклученост и унапредување на социјалната заштита. Исполнувањето на овие цели им овозможува на земјите кандидати да ги хармонизираат националните политики со заедничките цели на Европската Унија.

Република Македонија потребно е да ги исполни предвидените услови за да добие покана за изготвување на меморандумот. Ревидираната европска социјална повелба е најголем европски договор што ги гарантира правата на децата. Прашањето за правата на децата, исто така, е опфатено со голем број препораки на Советот на Европа, како на пример, препораката што се однесува на родителска одговорност, бр. Р (84) 4 и препораката што се однесува на поддршка на позитивно родителство (2006) 19. Програмата на Советот на Европа „Градење на Европа за децата и со децата“ 2006 – 2009 водеше кон усвојување на најрелевантниот референтен документ, т.е. Стратегија за градење на Европа за децата и со децата 2009 – 2011 (од 2008 година), чија цел е да ја поддржи имплементацијата на стандардите за човекови права на Советот на Европа и меѓународните стандарди, меѓу кои и Конвенцијата за правата на детето на Обединетите нации.

Гледано од перспектива на севкупноста на конвенциите на Советот на Европа, постојат голем број инструменти на Советот на Европа кои разработуваат специфични теми што се однесуваат на децата, како што се: Европската конвенција

за остварување на детските права (ЕТС бр. 160), Европската конвенција за правен статус на децата родени вонбрачно (ЕТС бр. 085), Конвенцијата за контакти што ги засегаат децата (ЕТС бр. 192), Европската конвенција за посвојување на деца (ЕТС бр. 058), Ревидираната европска конвенција за посвојување на деца (ЦЕТС бр. 202) и Европската конвенција за враќање на малолетници во сопствената татковина (ЕТС бр. 071). Од посебно значење се и одредбите од Европската конвенција за човекови права и основни слободи, кои може да се користат за заштита на правата на децата и правата на семејствата. Голем број од одредбите на оваа Конвенција се од особена важност и за децата, како што се: правото на родителите да им обезбедат образование на своите деца, правото на почитување на приватен и семеен живот, правото на брак и основање на семејство.

4.3. Националното законодавство и правата поврзани со децата

Правата на детето во Република Македонија се обезбедуваат и се гарантираат преку Уставот на Република Македонија („Службен весник на РМ“, 2011 година), повеќе закони, стратегии, политики, програми и акти. Во Уставот на Република Македонија, како највисок законски акт, е потенцирано:

- Грижа за социјалната заштита и социјалната сигурност на сите граѓани согласно начелото на социјална праведност (чл.34).
- Правото на здравствена заштита и унапредување на здравјето (чл.39).
- Посебна грижа и заштита на семејството што вклучува право и должност на родителите за грижа и воспитување на децата и посебна грижа и заштита за децата без родители и родителска грижа (чл.40).
- Водење на хумана популациска политика (чл.41).
- Посебна заштита на мајчинството, децата и малолетните лица со акцент на забрана за вработување на децата помлади од 15 години и посебна заштита при работа на малолетниците и мајките (чл.42).
- Право на образование и еднаква достапност на образование за сите (чл. 44).

- Непосредно или посредно учество на сите при одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и друго (чл.115 и чл.117).
- Гаранција дека меѓународните договори стануваат дел од правниот поредок и не можат да се менуваат во националното законодавство (чл.118).

Уставот на Република Македонија ги содржи основните вредности, права и обврски во однос на заштитата на децата и тука се вклучени, инкорпорирани општите права за заштита на семејството и на детето.

Уставот укажува дека конкретните одредби на законите ги утврдуваат правилата, контролите и делегирањето на обврските.

Поради усогласеност на националното законодавство со релевантните меѓународни документи кои Република Македонија ги има усвоено, извршната и законодавната власт континуирано спроведуваат процес на преиспитување на националното законодавство со цел обезбедување на негова усогласеност.

Посебно внимание е посветено на спроведувањето на заклучоците и препораките на различните меѓународни тела на подрачјето на човековите права што доведе до значајни измени и унапредување на националното законодавство, посебно на подрачјето на заштитата на правата на децата.

Во последниот период, заради пополнување на постоечките правни празнини, се усвоени бројни законски измени. Основна цел, интенција на тие измени на законите е осигурување на поголеми права на поединците.

Сите права на децата се остваруваат низ следните закони:

Закони	Службен весник на РМ
<p>Закон за заштита на децата</p>	<p>98/00; 17/03; 65/04; 113/05; 98/08; 107/08; 83/09; 156/09; 170/10 (пречистен текст); 51/11; 23/13; 12/14; 44/14; 144/14; 10/15; 25/15; 150/15; 27/16; (консолидиран текст, септември 2015); Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата (192/15); Закон за заштита на децата (консолидиран текст, ноември 2015); Закон за заштита на децата (консолидиран текст, јули 2016)</p>
<p>Закон за семејство</p>	<p>80/92; 9/96; 38/04; 33/06; 84/08; 157/08; 67/10; 156/10; 39/12; 44/12; 38/14; 115/14; 104/15; 150/15; Закон за семејството (консолидиран текст, 2015); Закон за семејството-пречистен текст (153/14)</p>
<p>Закон за социјална заштита</p>	<p>79/09; 36/11; 51/11; Измени и дополнувања на Законот за социјалната заштита (166/12); Закон за изменување на Законот за социјалната заштита (15/13); Измени и дополнувања на Законот за социјалната заштита (79/13); Закон за социјалната заштита -пречистен текст (148/13); Измени и дополнувања на Законот за социјалната заштита (164/13); Измени и дополнувања на Законот за социјалната заштита (187/13); Измени и дополнувања на Законот за социјалната заштита (38/14); Измени и дополнувања на Законот за социјална заштита (44/14); Измени и дополнувања на Законот за социјална заштита (116/14); Измени и дополнувања на Законот за социјална заштита (180/14); Измени и дополнувања на Законот за социјална заштита (150/15); Измени и дополнувања на Законот за социјална заштита (192/15); Закон за социјалната заштита (консолидиран текст, јануари 2015); Закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита (33/15); Закон за</p>

	<i>изменување на Законот за социјалната заштита (72/15); Закон за дополнување на Законот за социјалната заштита (104/15); Закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита (173/15); Закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита (30/16); Закон за социјалната заштита (консолидиран текст, септември 2015)</i>
Закон за талолетничка правда Закон за правда за децата	87/07; 103/08; 161/08; 145/10; 148/2013.
Кривичен законик	37/96; 80/99; 4/02; 16/02; 43/03; 19/04; 40/04; 81/05; 60/06; 73/06; 7/08; 139/08; 114/2009; 51/11.
Закон за кривична постапка	15/97; 18/99; 44/02; 27/04; 74/04; 15/05; 83/2007; 67/2009.
Закон за извршување на санкциите	2/06; 57/10.
Закон за основно образование	„Службен весник на Република Македонија“ бр. 103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017).
Закон за средно образование	КОНСОЛИДИРАН ТЕКСТ,(„Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017).
Закон за здравствена заштита	38/91; 46/93; 55/95; 10/04; 84/05; 111/05; 65/06; 5/07; 77/08; 67/09; 88/10; 44/11; 53/11.

Закон за здравствено осигурување	25/00; 34/00; 96/00; 50/01; 11/02; 31/03; 84/05; 37/06; 18/07; 36/07; 82/08; 98/08; 6/09; 67/09; 50/10; 156/10; 19/11 (пречистен текст); 53/11.
Закон за матична евиденција	8/95; 38/02; 66/07; 98/08; 67/09.
Закон за државјанство	67/92; 8/04; 98/08
Закон за локална самоуправа	05/02
Закон за прекршоци	62/06; 51/11.
Закон за прекршоци против јавниот ред и мир	66/07.
Закон за народен правобранител	60/03; 114/09.

III. Глава: Образование, здравствена и социјална заштита на децата во Република Македонија

Заштитата на правата на детето, опфаќа повеќе општествени подрачја. Светските искуства укажуваат дека посебно внимание и интерес во работата со деца се реализира во областите на образованието, здравството и социјалната заштита.

1. Образование

Најголем симбол на иднината се децата, а најдобар начин таа иднина да биде сигурна и плодна е образованието. Затоа, Република Македонија постојано инвестира во подобрување на условите за образование. Образованите, подготвените и способни граѓани се основниот капитал на секое општество. Само таквите граѓани можат да бидат носители на стопанскиот и културниот развој во општество, бидејќи само образован човек може да биде свесен и активен фактор во развојот на општеството. Образованието е суштинска основа за изразување и култивирање на личноста на детето и негово оспособување за занимање и обезбедување средства за задоволување на своите потреби.

Преку образованието на детето му се обезбедува и изградува сестран развој на сопствената личност и се придонесува за подигнување на општото културно ниво на заедницата. Основните правци за развој на образованието се во духот на знаењето, демократичноста, правичноста, толеранцијата и хуманоста. Образованието во Република Македонија се темели на општите принципи на квалитет, граѓанска одговорност, поврзаност со пазарот на трудот, економичност, праведност, транспарентност и интегративност.

Образовниот систем во Република Македонија е систем од јавен интерес кој обезбедува две клучни услуги на децата: **образование и воспитание**. Тие две услуги

треба да му ја овозможат потребна поддршка на детето и да го изградат во здрава и доволно силна личност која ќе се носи со предизвиците на модерното време.

Иако плановите и програмите ги предвидуваат потребните и соодветните содржини, имплементацијата и квалитетот на воспитно-образовната дејност покажува сосема различна слика. Поместената возрасна граница на почнување со пушење на цигари, зголемувањето на стапката на напуштање на училиштето, зголемениот број на деца со асоцијално, насилно однесување, зависниците од алкохол, дрога и други психотропни супстанции и уште многу други општествено неприфатливи однесувања се показател за состојбата во образовниот систем во Република Македонија.

Во образовниот сектор во Република Македонија се спроведуваат бројни иницијативи, проекти и реформи кои се стремат кон добросостојба на децата. Сепак, тие тргнуваат од една поинаква концепција која во фокусот на своето внимание го има наставно-образовниот процес. Министерството за образование во партнерство со Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство и другите релевантни министерства и установи/служби не пропушта да понуди сеопфатна, систематска и целисходна програма за поддршка на психосоцијалниот развој на децата.

Таквата програма дополнително треба да го дефинира партнерството со другите установи/служби од областа на социјалната заштита, здравството и други сектори во организирање на советодавно-превентивната работа со деца. Реформите кои се спроведуваат во образовниот систем во Република Македонија не се спроведуваат во синхронизација со другите сектори и сите тие реформи не го препознаваат училиштето како установа која треба да даде широк дијапазон на соодветни и сеопфатни образовни, социјални и здравствени услуги за децата.

1.1. Национална законска рамка за образование

Националната законска рамка на системот на образование, особено онаа што се однесува на децата, ја сочинуваат:

1. Законот за основно образование;
2. Законот за средно образование;
3. Законот за ученичкиот стандард;
4. Законот за учебници за основно и средно образование;
5. Законот за Педагошката служба;

1.1.1. Закон за основно образование

Законот за основно образование („Службен весник на РМ“, бр. 51/11) го уредува задолжителното основно образование што се остварува во основните училишта, како и дејноста на основното образование, како дел од единствениот воспитно-образовен систем. Основното воспитание и образование, според овој закон, ги има и следните цели: хармоничен, интелектуален, емоционален и социјален развој на учениците, соодветно на нивните способности, стекнување на општи и применливи знаења, развивање на писменоста и способностите на учениците за разбирање, информирање и изразување, развивање на самодоверба и свест кај ученикот за сопствената индивидуалност и одговорност за своите постапки, воспитување за општи културни и цивилизациски вредности кои произлегуваат од светските традиции, воспитување за меѓусебна толеранција, соработка, почитување на различноста, основните човекови слободи и права, унапредување на здравиот начин на живеење и воспитување и преземање на одговорност за сопственото здравје и заштита на животната средина.

Овие цели се преточени во наставни планови и програми кои содржат задолжителни и изборни предмети, дополнителна настава, како и часови за одделенската заедница, на која покрај другото се разработуваат содржини за личниот и социјалниот развој на учениците според програма што ја утврдува министерот, на предлог на Бирото за развој на образованието. Во основното образование се реализира и проширена програма според концепцијата за основно воспитание и образование. Проширената програма опфаќа организирано прифаќање и заштита на учениците еден час пред започнувањето на часовите за редовна настава и еден час по завршувањето на редовната настава, како и продолжен престој. За развивање на

различните интереси на учениците, основното образование организира слободни ученички активности, определени со годишната програма за работа на училиштето.

Основното образование, покрај во основните училишта, може да се организира и да се остварува и во здравствени установи, социјални установи, казнено-поправни, како и воспитно-поправни установи. Основното образование за учениците со посебни образовни потреби се организира и се остварува во посебни основни училишта и во посебни паралелки при редовните посебни училишта.

Секој ученик во јавните основни училишта добива комплет од бесплатни учебници. Според Законот, учениците имаат право на бесплатен превоз ако местото на живеење е оддалечено најмалку два километри од најблиското училиште, а учениците со посебни образовни потреби имаат право на бесплатен превоз, без оглед на оддалеченоста на нивното место на живеење од основното училиште.

Одредбите од Законот за основно образование („Службен весник на РМ“, бр. 51/11) особено се фокусирани на наставниот процес, без да ги земат предвид другите потреби на децата. Законот не го препознава училиштето како еден од основните агенсии на социјализација на децата, ниту пак, заедно со семејството, како гарант за правилниот развој на децата.

Прашањата за потребата за соработка на училиштето со другите системи за помош, поддршка и заштита на децата воопшто не се опфатени во Законот, ниту пак, Законот го обврзува наставничкиот кадар и стручните соработници да соработуваат со други релевантни установи, служби за помош, грижа и заштита на децата.

Понатаму, законот предвидува дека основна задача на стручно-педагошката служба е да дава стручна и педагошка поддршка и помош во функционирањето на училиштето. Досегашното функционирање на оваа служба се карактеризира со нагласена дисхармонија во регулацијата и извршувањето на работните задачи, при што нагласено е отсуство на дефиниран статус и цел на стручно-педагошката служба, непостоење на јасна систематизација на работните места и отсуство на тимска работа.

1.1.2. Закон за средно образование

Законот за средно образование („Службен весник на РМ“, бр. 51/11) ги уредува организацијата, функционирањето и управувањето во средното

образование, како дел од системот на воспитание и образование. Според Законот, средното образование се остварува преку планови и програми за гимназиско образование, стручно образование, средно уметничко образование и средно образование за ученици со посебни потреби. Преку наставни планови и програми се уредуваат целите, наставните подрачја, темите и содржините, образовните стандарди и профилот на наставникот што ја реализира наставата. По завршувањето на последната година на средно образование се полага државна матура или завршен испит.

Слично како и Законот за основно образование и овој Закон особено е насочен на уредување на наставата во средното образование, го уредува функционирањето и управувањето на средните училишта (без разлика дали се јавни, државни, општински или приватни училишта). Законот за средно образование воопшто не вклучува одредби за поддршка на психосоцијалниот развој на младите лица и не се занимава со одредбите за подготовка на младите лица за периодот на возрастност и вклучување во сите домени на општествениот живот.

Реформите во образовниот систем во Република Македонија беа поттикнати од напорите на Владата на Р. Македонија да се спроведе Проектот за модернизација на образованието и Националната програма за развој на образованието 2005 – 2015 година. Проектот за модернизација на образованието е петгодишен проект и има за цел да ѝ помогне на Владата на Република Македонија во нејзините напори да го подобри квалитетот на образованието и да развие поефикасен образовен систем.

Со измените на Законот за средно образование во 2007 година („Службен весник на РМ“, бр. 49/07) средното образование во Република Македонија стана задолжително за сите ученици, а во јавните средни училишта е бесплатно.

1.1.3. Закон за ученички стандард

Во Законот за ученичкиот стандард („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/2005, 117/2008, 17/2011, 135/2011, 15/2013, 41/2014, 146/2015 и 30/16) се уредува основањето, организацијата, функционирањето и управувањето во установите за ученичкиот стандард, како дел од системот на воспитанието и образованието. Ученичкиот стандард се остварува во јавни установи за ученички стандард кои се организираат како јавен ученички дом (општински, односно

ученички дом на Град Скопје и државен дом) и приватен дом, како и преку стипендирање на учениците.

Установите за ученички стандард се основаат за остварување на интереси и потреби за престој на учениците кои учат надвор од местото на живеење. Дејноста на ученичките домови е од јавен интерес. Сите редовни ученици под еднакви услови имаат право да престојуваат во ученички дом.

Воспитно-образовната дејност во ученичкиот дом се изведува на македонски јазик и кирилско писмо, а за припадниците на заедниците кои следат воспитно-образовна работа на јазик различен од македонскиот јазик и неговото кирилско писмо, истата се изведува на јазикот и писмото на соодветната заедница.

Под ученички стандард се подразбира обезбедување на сместување, исхрана, стипендии, како и задоволување на работните, културните, воспитно-образовните, информативните, спортско-рекреативните и други заеднички потреби на учениците. Ученичкиот стандард е организирана дејност преку која се овозможуваат и се остваруваат материјални и други услови за воспитание и образование на учениците и стипендирање.

1.1.4. Закон за учебници за основно и средно образование

Законот за учебници за основното и средното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2008, 99/2009, 83/2010, 36/2011, 135/2011, 46/2012, 24/2013, 120/2013, 29/2014, 146/2015, 217/2015 и 30/2016) го уредува издавањето на учебниците за основното и средното образование.

Издавањето на учебници подразбира подготовка, изработка и одобрување на учебници како основно наставно средство. Учебник е основно наставно средство и извор на знаење за остварување на воспитно-образовните цели утврдени со наставниот план и програми на основното и средното образование.

Учебникот се изработува според наставниот план и програми за соодветното одделение и предмет и Концепцијата за учебник, што на предлог на Бирото за развој на образованието (во натамошниот текст: Бирото) ја утврдува министерот надлежен за образование.

1.1.5. Закон за Педагошка служба

Законот за Педагошка служба („Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/2011 и 41/2014) ги уредува целите, организацијата, надлежностите, раководењето и овластувањата на Педагошката служба, како и други прашања од значење за унапредување на личниот, психолошкиот, социјалниот, културниот и воспитно-образовниот развој на учениците во основното, гимназиското, уметничкото, средното стручно и специјалистичкото образование, на учениците со посебни образовни потреби, образованието на возрасните и ученичките домови, како и издавањето на учебниците за основното и средното образование.

Педагошката служба е орган на државната управа во состав на Министерството за образование и наука.

1.2. Национални стратегии и програми за образование

Националната стратегија за развој на образованието 2016 – 2020 година вклучува реформи во образованието. Во рамки на основното и средното образование, фокусот на политиките е ставен кон натамошно проширување на опфатот на децата и намалување на напуштањето (осипувањето) на образованието, како и подобрување на квалитетот на образованието. Во таа насока се преземаат повеќе мерки, како што се: советување на родителите и учениците, обезбедување на бесплатен превоз на учениците и бесплатни учебници (намалување на директните трошоци на образованието), стипендирање на ученици итн. За подобрување на квалитетот на основното образование се менуваат и се иновираат наставните планови и програми со цел да се подобрат знаењата, вештините и компетенциите на учениците. Посебен акцент се става на децата со посебни образовни потреби, Ромите, децата кои потекнуваат од семејства со низок социоекономски статус и други ранливи категории.

Националната програма за развој на образованието 2005 – 2015 година е основен документ за развој на образованието во Република Македонија и ги опфаќа сите нивоа на образование од предучилишно до високо образование, вклучува преглед на тековната ситуација во образованието во Република Македонија и

предлага мерки за иден развој. Некои од клучните проблеми кои се идентификувани во Националната програма за развој на образованието, а го карактеризираат националниот образовен систем се: премногу централизиран образовен систем; несоодветна училишна мрежа; преклопување на надлежностите; постојан недостиг од финансиски средства; демотивиран наставен кадар; доминација на традиционални пристапи во наставниот процес; учениците кои имаат пасивен статус во училницата; отсуство на соодветни стандарди за ефективна и квалитетна настава и нееднакви услови за учење.

Резултатите од прегледот спроведен како дел од Националната програма за развој на образованието покажуваат дека квалитетот на образованието во Република Македонија е значително несоодветен. Поради тоа, предложени се низа мерки за надминување на идентификуваните проблеми.

Што се однесува до пристапот до образование, во Националната програма за развој на образованието е предвидено Министерството за образование и наука во соработка со локалните власти да развива механизми за надгледување на децата кои се надвор од образовниот систем, при што се наведува дека сите актери мораат да бидат вклучени во процесот на идентификација на децата надвор од училиштето. Националната програма посветува посебно внимание на прашањата на образовната покриеност и проблемите во обезбедувањето на пристап кон образованието за ранливите групи и учениците со посебни образовни потреби, при што се планира развивање на политики и програми кои ќе обезбедат посебни образовни погодности за опфаќање на потребите на децата од ранливите групи и учениците со посебни образовни потреби.

Оваа Програма ги идентификува проблемите и ги одредува идните насоки на политиките, но за спроведувањето на Програмата изготвени се детални планови за акција, врзани со рокови и потребни финансиски средства, како и институционална одговорност. Во образовниот систем посебно внимание се посветува на поддршка на децата и нивните семејства од маргинализираните групи, како што се Ромите.

Во рамките на **Декадата за вклучување на Ромите 2005 – 2015** се предвидени долгорочни цели за повисоко ниво на вклучување на ромската популација на сите нивоа во образованието, намалена стапка на напуштање (осипување) на ромските деца на образовниот систем и зајакнување на капацитетите

на наставничкиот кадар и на училишните структури за препознавање и менаџирање на конфликтни ситуации предизвикани од недоволното ниво на сензитивност за културните разлики.

Активности кои се вклучени во *Акционен план за Декада на вклучување на Ромите – Република Македонија* се:

- конзистентно спроведување на законските одредби (вклучувајќи ја задолжителноста на основното образование),
- обезбедување услови и промоција на образованието за возрасни (вклучувајќи и основно образование за возрасни),
- континуирано спроведување информативни активности за образованието насочени кон ромските родители (покани за запишување деца во основно образование, кампањи, итн.),
- основање комбинирано гимназиско и средно стручно училиште со соодветен квалитет во Шуто Оризари,
- олеснување на пристапот до средно образование за младите Роми (со исполнување минимум стандарди),
- олеснување на пристапот до високо образование за младите Роми (со исполнување минимум стандарди),
- олеснување на пристапот до стипендии за средношколци и студенти Роми,
- стапка на вклучување на ромските и на неромските деца и млади на сите нивоа на образовниот систем,
- стапка на запишување на ромски деца во прво одделение,
- отворено средно училиште во Шуто Оризари,
- број на запишани ученици (Роми и не Роми),
- број на млади Роми запишани во средното образование,
- број на млади Роми кои завршиле средно образование,
- број на млади Роми запишани во високото образование,
- број на млади Роми кои завршиле високо образование,
- број на средношколци и студенти Роми кои добиле стипендии.

Во *Акционен план за Декада на вклучување на Ромите – Република Македонија* е презентирана намалената стапка на напуштање (осипување) на бројот на децата на сите нивоа на образованиот систем, како и:

- обезбедување помош и поддршка на ученици Роми за континуирано и квалитетно следење со користење на расположливите ресурси во заедницата,
- обезбедување услови за вклучување на сите ромски деца во (идното) задолжително предучилишно образование,
- зголемување на бројот на родители Роми во родителските совети во училиштата,
- воведување задолжителни училишни годишни програми за соработка со родителите Роми,
- воведување задолжителни училишни годишни програми за намалување на меѓусебните стереотипи и предрасуди и за подобрување на заемното почитување меѓу учениците од различни етнички заедници,
- обезбедување помош и поддршка на студентите Роми во следење на наставниот процес.

1.3. Институционална поставеност на системот за образование

Во Република Македонија изграден е институционален систем за образование кој го сочинуваат следните институции:

1.3.1. Министерство за образование и наука

Министерството за образование и наука е надлежно за задолжителното образование, со исклучок на градинките кои спаѓаат во надлежност на Министерството за труд и социјална политика. Бирото за развој на образованието развива наставни програми и наставна програма за посебните училишта (за вишите одделенија).

Училиштата се во надлежност на општините. Тие добиваат финансиски средства од Министерството за образование за плати, материјали и превоз во вид на

блок-дотации. Опременоста на училиштата зависи од средствата што им се на располагање на општините. Директорите на училиштата ги назначува градоначалникот на градот. Сите училишта не се добро опремени за инклузија. Некои ги немаат потребните кадри (на пример, социјални работници) и немаат пристап до релевантни знаења и експертиза за вклучување на децата со попреченост. Се чини дека училиштата во целост се доста изолирани, а наставниците оставени сами да се справат со проблемите. Поради ваквите проблеми општините поттикнуваа соработка со Институтот за дефектологија за децата со попреченост во развојот да бидат вклучени во редовните училишта, а не да посетуваат посебни училишта.

Министерството за образование и наука е централна институција одговорна за развојот на образованието на сите нивоа – основно, средно и високо образование. Министерството има седум сектори од кои Секторот за унапредување на основното и средното образование е директно надлежен во вршење на работите на следење и анализа на образовните процеси и предлагање соодветни мерки и активности согласно законите и актите на министерството.

Други клучни субјекти во рамките на Министерството за образование и наука се: Бирото за развој на образованието, Државниот просветен инспекторат и Педагошката служба.

1.3.2. Биро за развој на образование

Бирото за развојот на образованието врши стручни работи од значење за развојот и унапредувањето на воспитно-образовната дејност во областа на предучилишното, основното, средното образование и образованието на децата со посебни образовни потреби.

Бирото за развој на образованието е орган на управа во состав на Министерството за образование и наука со својство на правно лице и врши стручни работи од значење за развојот и унапредувањето на воспитанието и образованието во Република Македонија.

Внатрешната организација на Бирото за развој на образованието се уредува согласно неговите надлежности, развиеноста на мрежата на училиштата, како и јазикот на кој се изведува наставата.

Седиштето на Бирото за развој на образованието е во Скопје. За извршување на работите од надлежност на Бирото за развој на образованието надвор од седиштето, особено за вршење на советодавната стручна работа и инструктивно-менторската работа на воспитно-образовниот и на раководниот кадар формирани се организациски единици во Битола, Велес, Гостивар, Кавадарци, Кочани, Куманово, Охрид, Прилеп, Струмица, Тетово и Штип.

Дејноста на Бирото за развој на образованието опфаќа компоненти со кои се одредуваат целта и содржината на воспитно-образовната работа во областа на предучилишното, основното, гимназиското, средното стручно и постсредното образование, образованието на децата со посебни образовни потреби, образованието на возрасните, ученичките домови, како и за образованието на децата и граѓаните на Република Македонија во странство за учење на мајчиниот јазик и култура.

1.3.3. Државен просветен инспекторат

Државниот просветен инспекторат врши надзор на исполнетоста на образовните стандарди, обезбедување на квалитетот на образованието, како и примена на законите од областа на образованието и воспитанието. Државниот просветен инспекторат врши „интегрални инспекции“, како во редовните, така и во посебните училишта со цел да се унапреди нивниот развој. Државниот просветен инспекторат врши надзор над:

- постоење услови за вршење на дејноста во воспитно-образовните, високообразовните и научните установи, ученичките и студентските домови,
- остварување на воспитно-образовниот процес во предучилишното, основното и средното образование,
- посебните услови за избор на наставници, стручни соработници и воспитувачи,
- стручното и педагошкото усовршување на наставниците, стручните соработници и воспитувачи и полагањето на стручен испит,
- употребата на учебници во основните и средните училишта,

- постапката за избор во наставни, наставно-научни, научни и соработнички звања,
- управувањето и раководењето со воспитно-образовните установи за средно образование основани од државата и приватните средни училишта,
- реализацијата на наставните планови и програми и другите пропишани стандарди и нормативи со кои се уредува воспитно-образовната дејност,
- реализацијата на воннаставните активности,
- реализацијата на експерименталните програми во воспитно-образовните установи,
- спроведувањето на конкурсот за запишување на учениците и на студентите и на конкурсот за сместување на ученици и студентите во ученичките и студентските домови,
- водењето на педагошката евиденција и документација, како и нивно издавање и употреба во предучилишното, основното, средното и високото образование и ученичките и студентските домови,
- примена на нормативите за бројот на потребните наставници и соработници и за големината на групата на редовни студенти во високообразовните установи,
- постапката за донесување на студиските програми во високото образование;
- следењето на воспитно-образовниот процес за време на штрајк во предучилишното, основното и средното образование,
- контролата на средствата стекнати од сопствени извори во установите за средно образование основани од државата,
- примената на законската регулатива во високообразовните и научните установи. Државниот просветен инспекторат е одговорен за оценување на квалитетот на училиштата и следење на професионалниот развој на наставниците, сертификација и учество во натпревари и спортски настани.

1.3.4. Педагошка служба

Педагошката служба применува современи научни и стручни методи за унапредувањето на личниот, психолошкиот, социјалниот, културниот и воспитно-образовниот развој на децата и учениците. За остварување на работите од својот делокруг Педагошката служба е надлежна да:

- изработува модели на услуги кои ќе бидат развивани во соработка со воспитувачите, наставниците, директорите на училиштата, единиците на локалната самоуправа и родителите на децата и на учениците согласно со потребите на училиштето, ученичкиот дом или друга воспитно-образовна установа,
- дава стручна помош на децата и на учениците кои имаат потреба од детски психолог преку одржување директни контакти или на друг начин, зависно од видот на проблемот,
- организира работилници и обуки за правилен развој на децата и учениците и правилно искористување на расположливите ресурси во воспитно-образовните установи,
- развива децентрализирана мрежа на детски психолози кои директно или индиректно ќе им помагаат на децата, учениците, родителите, воспитувачите и наставниците во постигнување квалитетно ниво на личен, психолошки, социјален, културен и воспитно-образовен развој на децата и учениците,
- дава стручни мислења на министерот за образование и наука (во натамошниот текст: министерот) за развојот на воспитната и образовната политика во Република Македонија,
- ги следи најдобрите европски практики во детската и образовната психологија и согласно со искуствата развива најсовремени програми и алатки за решавање на актуелните проблеми во воспитно-образовните установи,
- поттикнува и организира проекти поврзани со развивање на квалитетна воспитно-образовна психологија во воспитно-образовните установи,

- предлага мерки и планови за промовирање на менталното здравје на децата и на учениците,
- соработува со родителите, децата, воспитувачите, учениците и со наставниците, учествува во советувањето на родителите и да предлага мерки за надминување на појавените конфликти,
- до министерот предлага програма за советување на родителите,
- дава стручно мислење за асоцијално или антисоцијално однесување на ученикот, односно неморално или неетичко однесување на ученикот, кога родителот е поканет на советување за таквото однесување на ученикот,
- обезбеди присуство на свој вработен кога родителот, односно старателот на ученикот повеќе од двапати е повикан на советување,
- поднесува предлог за поведување на прекршочна постапка за родителите кои не се јавиле на поканата за советување и истите не го оправдале своето отсуство,
- врши евалуација на карактеристиките на личноста за подобност за работа со деца и адолесценти во воспитно-образовната дејност (тест на личноста),
- предлага мерки за јакнење на поддршката, грижата и развојот на здрава работна средина во воспитно-образовните установи,
- соработува со директорите на ученичките домови, основните и средните училишта за континуирано да бидат запознаени со проблемите кои се појавуваат меѓу децата, меѓу воспитувачите и децата, меѓу учениците, меѓу учениците и наставниците, меѓу наставниците и родителите, како и меѓу учениците, родителите и наставниците, а кои негативно се одразуваат на психолошкиот, социјалниот и воспитно-образовниот развој на децата и учениците, како и да предлага конкретни мерки за надминување на проблемите,
- промовира програми и мерки за развој на психолошкиот, социјалниот, културниот и воспитно-образовниот потенцијал на учениците,
- предлага програми и мерки за поквалитетен психолошки, социјален, културен и воспитно-образовен развој на учениците со посебни образовни потреби,

- врши стручно-административни работи за Националната комисија за учебници,
- распишува јавен оглас за рецензенти за ракописите за учебниците и врши избор од пријавените кандидати,
- објавува каталог на одобрени учебници за употреба на веб-страницата на Министерството.

1.4. Социјалната политика во областа на образованието

Исклучително широко и многу важно е значењето на образованието за животот на човекот. Од степенот на оформеното образование зависи трудовиот и *социјалниот статус на човекот*, неговото место во хиерархијата на социјалните односи, учеството во политичкиот и културниот живот на општеството, можностите за индивидуален просперитет и квалитетот на неговиот живот.

Разликите во доходот и животниот стандард најчесто се должат на разликите во образованието. Во современите услови на развојот и животот, кои се карактеризираат со целосна индустријализација и масовно производство, образованието придобива нови општествени карактеристики и социјални функции.

Образованието им овозможува на луѓето да се стекнат со формални квалификации и со стручни специјалистички знаења за извршување на трудовата дејност за која се определиле. Во денешните услови на општа глобализација на политичките, економско-социјалните и културните текови, образованието им овозможува на младите луѓе не само стручно да се оспособат туку и да се прилагодат кон промените кои постојано ги носат технолошкиот и социјалниот развој.

Како „систем од институции, методи и форми за распространување на знаењето“, образованието не може да се сведе само на едностраните односи помеѓу оние што образуваат и оние што се образуваат, односно помеѓу давателите на образовните услуги и корисниците на овие услуги.

Образовниот систем задолжително го подразбира посредничкото и *активното учество на сите учесници во образовниот процес* – од образовните установи (училиштата и факултетите), па до самата држава и општеството во целина. Веќе самите интереси на посочените и на сите други учесници во образовниот

процес ја наложуваат потребата од изградба и водење на социјална политика во областа на образованието.

Социјалната политика во областа на образованието подразбира многу широки области на дејствување и уште повеќе различни прашања чие решавање не може да се замисли без неопходната интервенција на државата преку мерките и инструментите на социјалната политика. Социјалната политика го концентрира своето внимание врз следниве најсуштествени прашања од областа на образованието:

- Територијална распределба на училишните центри и установи, нивно материјално обезбедување, кадровско екипирање и организирање на наставно-образовниот процес.
- Грижа на државата за финансирање на државните училишни установи и нивно надгледување, дотирање на учебните помагала, обезбедување на училишните установи со други видови нагледни средства и материјално-финансиско потпомагање на учениците и студентите со кредити и стипендии.
- Обврска на приватните фирми и корпорации, кои организираат образовна дејност, за материјално-техничко и финансиско обезбедување на образовните установи во приватна сопственост за непречено вршење на нивната дејност.

И покрај уставно-нормативните определби за еднакви шанси на образование на сите граѓани, како основно човеково и граѓанско право, несомнено е дека постојат многу ограничувачки услови поради кои сите членови на која било современа општествена заедница не можат во еднаква мера да го остварат своето основно право:

Општеството не може во еднаква мера да ја покрие целата своја територија со неопходните установи на образовната мрежа. Материјалните и другите можности на сите граѓани не се еднакви, а поради тоа сите не можат на еднаков начин да ги исползуваат предностите на образовниот систем и на образованието.

Навлегувањето на децата во образовниот систем зависи и од нивната социјална, етничка и културна припадност, а не само од нивните материјални и други услови и можности. Нееднаквите услови во поглед на образованието пред кои се

исправени припадниците на различните социјални средини, етнички и други групи, државата настојува да ги надмине со следниве образовно-социјални мерки: изградба на ученички и студентски домови, доделување на кредити и стипендии, ослободување од уписнини, такси и други давачки, обезбедување со учебници, учебни помагала и други нагледно-технички средства и сл.

Нереално е да се очекува дека една општествена заедница, колку и да е организирана и зад себе да е со долго општествено минато и огромна традиција, многу брзо и лесно ќе ги надмине проблемите на нееднаквостите кои се манифестираат на подрачјето на образованието. Нееднаквостите, независно од кој вид да се, воопшто не се надминуваат лесно. Не мора секогаш во прашање да биде недостигот на материјални и на други средства, туку, многу често, кога се во прашање нееднаквостите помеѓу различните етнички групи или заедници, пречка за надминување на нееднаквостите претставуваат наследените предрасуди, заблудите и стереотипите.

Законот за основно образование (2008) забранува дискриминација и гарантира еднаков пристап до образование за децата со попреченост. Образованието е бесплатно, превозот е загарантиран, учебниците треба да се прилагодат и треба да се обезбеди лична помош. Законот вклучува шема со која едно дете со попреченост се бори како три деца, со што се намалува големината на одделението. Законот за основно образование, во членот 3, предвидува дека училиштата за основно образование се одговорни за децата со попреченост, но препознавањето на попреченоста во контекст на образованието е уредено со Законот за социјална заштита. Се работи на нов закон за основање на Академија за образование на наставниците. Се планира да се додаде дополнителна година на иницијалното образование на наставниците, со цел да се исполнат барањата за сертификација. Изработен е и правилник за упис во прво одделение. Тој опфаќа услов за развивање портфолио на децата во градинка, со цел да се олесни нивниот премин во прво одделение.

Во Бирото за развој на образование се разгледуваат прашања во врска со обезбедување на квалитетот во посебните училишта. Според гледиштето на Инспекторатот, инклузијата треба да се зајакне. На пример, тоа се одразува во недоволниот квалитет на индивидуални образовни планови (ИОП) кои се изработуваат заедно со советниците од Бирото за развој на образование. Од

советниците од Бирото за развој на образование училиштата треба да добијат подобра поддршка, но постои сомневање за стручноста околу тоа.

Укажано е дека пристапот до редовното училиште зависи од степенот на попреченост (блага или умерена), како што утврдила комисијата. Децата со „тешка попреченост“ треба да одат во посебни училишта и/или да учат со помош на дефектолози. Се чини дека има малку или воопшто не постои контакт меѓу редовните и посебните училишта.

Степенот на услуги за децата со попреченост во редовните училишта е низок. Училиштата укажуваат дека нивната ситуација не дозволува да се примаат деца со физички пречки поради проблеми со пристапноста. Некои наставници изразуваат несигурност и сомнеж за тоа дали им помагаат на децата со попреченост или им штетат поради тоа што не знаат доволно за нивните проблеми. Подготвеноста за вклучување на децата со попреченост се намалува во средното образование и предметните наставници сè помалку се ангажирани од одделенските наставници.

Претставниците на родителите се на мислење дека законите за образование не се спроведуваат како што треба и дека многу деца немаат пристап до личен асистент или до потребниот превоз. Сè уште постои очекување дека некое надворешно лице треба да ги реши проблемите на наставниците.

Се чини дека е распространета праксата родителите да ангажираат приватни дефектолози за работа во редовните училишта. Често пати мајките одат на училиште со своето дете како лични асистенти.

Јасно е дека не може да се развие заедничка практика под овие околности. Изразена е потребата од заеднички упатства или заеднички процедури. Информациите кои комисијата му ги дава на училиштето не се гледаат како многу корисни, бидејќи се премногу „фиксни“ и честопати „конечни“. Градинката пишува препораки за секое дете за училиштето што го прима, но, очигледно, повеќето училишта не ги користат и не ги ценат ваквите информации. Ова е доказ дека соработката меѓу институциите или службите не е добро воспоставена.

1.5. Главни прашања и проблеми во образованието

Начинот на кој различните политики и владини агенции содејствуваат не секогаш го поддржува инклузивното образование. На пример, не е јасно дали

сегашното случување околу основање академија, како дел од иницијалното образование на наставниците, на каков било начин е поврзано со напорите за инклузивно образование.

Улогата и работата на Бирото за развој на образование и Државниот инспекторат би можеле подобро да се координираат за поддршка на училиштата во развивањето инклузивни практики.

Финансиските средства одобрени од државата за инклузивно образование се користат различно во сите општини, а понекогаш и блок-дотацијата се користи поинаку од она што е предвидено со закон. Се чини дека не постои одговорност за тоа како локалната власт ги троши овие пари. Посебните училишта се финансираат преку различни механизми и во некои случаи имаат повеќе персонал во однос на бројот на деца отколку што е потребно. Не беше можно да се соберат повеќе информации или да се направи длабинска анализа на ова прашање, но тоа може да се испита понатаму⁷⁰.

Посебните училишта се изолирани и, генерално, не се гледаат како дел од системот за инклузивно образование. Редовните училишта не се сигурни за практиките во посебните училишта, на пример, дали сите деца таму се категоризирани или дали посебните училишта, исто така, користат ИОП и систем за обезбедување на квалитет⁷¹. Системот на национално тестирање и системот за сертификација на наставниците се сметаат како пречки за инклузијата. Поврзаноста меѓу овие два процеса поттикнува исклучување на децата со низок успех. Покрај тоа, со ова се нуди наставен стил кој не поддржува активно учење (туку учење за тестот).

Има неколку прашања околу достапноста и пристапноста на услугите кои треба да се решат во поддршка на инклузивното образование. Се чини дека недостига или е недостапна експертиза потребна за вклучување на децата со попреченост во редовните училишта. Центарот за рехабилитација е отворен само кога децата треба да се на училиште, па така ги обезбедува услугите на начин кој ги исклучува децата од училиште.

⁷⁰ Процена на капацитетите за услуги на секторите здравство, образование и социјална заштита за вклучување на децата со попреченост, УНИЦЕФ, јуни 2015 година, стр.38.

⁷¹ Процена на капацитетите за услуги на секторите здравство, образование и социјална заштита за вклучување на децата со попреченост, УНИЦЕФ, јуни 2015 година, стр.39.

Постои недостиг на мултидисциплинарни служби кои се во состојба ефективно да ги поддржат училиштата без да поттикнуваат исклучување. Постои⁷² „приватизација“ на поддршката, бидејќи родителите мораат да плаќаат за потребните стручни лица или сами мораат да му обезбедат помош на своето дете поради немање финансиски средства. Општо кажано, партнерството меѓу училиштето и семејството не е силно во сите училишта. Има тенденција на меѓусебно сомневање за тоа дали другата страна има адекватен увид и разбирање.

Наставниците и училиштата немаат концепциски инструменти и упатства за поддршка на инклузивното образование. На пример, наставната програма е премногу фокусирана врз активности за наставниците (дневна подготовка), а не врз учење на учениците. Податоците кои ги дава комисијата за попреченоста на одделни деца не се информативни за нивните индивидуални планови и настава, бидејќи сознанијата за попреченоста сè уште се многу медицински ориентирани. Постојат пречки за вклучување на децата во редовните училишта. Редовните училишта, генерално, немаат капацитет за соодветна проценка на децата која ќе биде информативна за наставата и ќе го поддржи учењето. Унапредувањето на учењето кај децата со попреченост сè уште се гледа како одговорност на дефектолозите.

1. Здравство

Секое дете има право на достоинствен третман во јавните здравствени установи и поради тоа сите ние треба да се залагаме за квалитетна здравствена услуга.

Здравствениот сектор е значајна алатка во обезбедување на социјална добросостојба и заштита на децата преку обезбедување на заштита на здравјето на децата. Системот на здравствена заштита е само еден од многубројните фактори за одржување на добро здравје на децата, излекување од болест или олеснување на живеењето со хронична болест. Врз здравјето на децата влијаат голем број фактори

⁷² Процена на капацитетите за услуги на секторите здравство, образование и социјална заштита за вклучување на децата со попреченост, УНИЦЕФ, јуни 2015 година, стр.38.

од надворешната средина, еколошки, социјални, економски, како и фактори поврзани со стилот на живеење и со другите сектори во општеството.

Здравјето и социјалната добросостојба на децата е од особена важност не само како сегмент на здравјето на поединецот туку се одразува и на севкупната здравствена состојба во заедницата и го одредува здравјето на следните генерации.

Здравствениот систем, според Светската здравствена организација, го сочинуваат сите чинители и активности, чија примарна цел е да го унапредат, подобрат или да го одржат здравјето на граѓаните.

Уставот на Република Македонија независно од полот, возраста, националноста и други карактеристики гарантира еднаква здравствена заштита на целокупното население. Во тој дух е и правната регулатива на Република Македонија во сферата на здравствената заштита која предвидува еднаков третман за сите граѓани и за сите е загарантиран унифициран пристап до здравствената заштита во рамките на можностите на системот. Имајќи ги предвид специфичните потреби на децата во делот на здравството, Министерството за здравство реализира активности со цел унапредување на здравствениот статус на децата, а посебно на децата од категоријата на ранливи групи. Освен со Уставот, овие права се гарантираат и со Законот за здравствената заштита, Законот за задолжителното здравствено осигурување, Законот за јавно здравје и др.

2.1. Национална законска правна рамка за здравството

Во регулативата на Република Македонија, во секторот за здравствена заштита е утврден еднаков третман за сите граѓани и за сите се гарантира пристап до здравствената заштита во рамките на можностите на системот. Ранливите групи од здравствен аспект се дефинирани преку посебните стратешки документи и здравствени политики кои се донесени и се спроведуваат. Меѓу дефинираните ранливи групи, од здравствен аспект, се децата и адолесцентите.

Во државата постои национална правна рамка за здравствена заштита која ја сочинуваат:

1. Закон за здравствена заштита.
2. Закон за здравствено осигурување.
3. Закон за јавно здравје.

4. Закон за права на пациенти.
5. Закон за дроги и психотропни супстанции и други.
6. Национална стратегија за ХИВ/СИДА.
7. Програми за превентивна и куративна здравствена заштита.

2.1.1. Закон за здравствена заштита

Законот за здравствена заштита („Службен весник на РМ“ бр. 61/15) ги уредува правата од здравствена заштита на сите граѓани, постапката на користење на здравствената заштита и организацијата на здравствената заштита. Со овој Закон здравствената заштита се реализира преку превентивните, дијагностичко-терапевтските и рехабилитациските мерки и врз начелата на достапност, рационалност и континуираност, како и врз современите и потврдените достигнувања на медицинските и други науки и на етиката на здравствените работници. Законот на граѓаните им гарантира здравствена заштита со целосен пакет на здравствени услуги. Владата, преку буџетот во Фондот за здравствено осигурување, обезбедува и осигурување на оние категории лица кои не биле осигурани по ниту една основа (лицата кои не се вработени, кои немаат имот и не се евидентирани во Агенцијата за вработување, лица кои не се корисници на парична помош, лица со над 64-годишна возраст кои не се приматели на пензии, лица кои боледуваат од специфични заразни заболувања, а не се здравствено осигурани, како и останатите социјални случаи, лица без постојано место на живеење, старите лица, бездомниците и други ранливи групи).

2.1.2. Закон за здравствено осигурување

Законот за здравствена заштита⁷³ е тесно поврзан со Законот за здравствено осигурување. Законот за здравствено осигурување⁷⁴ („Службен весник на РМ“, бр. 53/11) го регулира здравственото осигурување на граѓаните, правата и обврските што произлегуваат од здравственото осигурување, како и неговиот начин на

⁷³ Закон за здравствена заштита. *Службен весник на РМ*, бр. 43 од 29.3.2012 година.

⁷⁴ Закон за здравствено осигурување, интерен пречистен текст (*Службен весник* бр. 53/11, 65/2012, 16/2013 и 91/2013 година).

спроведување. Здравственото осигурување е установено и како задолжително и како доброволно. Во врска со задолжителното осигурување, Законот детално ги вбројува осигурените лица и членовите на нивните семејства, прецизирајќи ги посебните права на основните здравствени услуги, како во примарната здравствена заштита, така и во специјалистичко-консултативната здравствена заштита. Законот ги определува здравствените услуги што не се опфатени со задолжителното здравствено осигурување, пропишува права на посебни финансиски надоместоци, како надоместок за плата за време на привремено отсуство од работа поради болест или повреда, како и за време на отсуство поради бременост, породување и слично. Законот за здравствено осигурување до детали ги регулира релевантните аспекти на доброволното здравствено осигурување. Законот за доброволно здравствено осигурување („Службен весник на РМ“, бр.145 од 19.11.2012 година) ги уредува видот и условите на организирање и спроведување на доброволното здравствено осигурување. Доброволното здравствено осигурување може да се договори како дополнително здравствено осигурување или приватно здравствено осигурување.

2.1.3. Закон за јавно здравје

Со Законот за јавно здравје („Службен весник на Република Македонија“, бр. 22/2010, бр. 136/2011) се уредува спроведувањето на основните функции и задачи на јавното здравје, системот за јавното здравје, јавно-здравствените вонредни околности и финансирањето на јавното здравје. Системот за јавно здравје обезбедува услови за зачувување и унапредување на здравјето на населението. Тој претставува мрежа составена од граѓаните, семејствата, здруженијата на работодавачите, работодавачите, синдикатите и вработените, здравствените установи, образовните, социјалните, културните и други установи, средствата за јавно информирање, хуманитарни, верски, спортски и други организации, здруженија, фондови за здравствено осигурување, единиците на локалната самоуправа, како и државни органи и здруженија на граѓани и фондации. Во системот се вклучени и министерствата надлежни за работите од областа на здравството, образованието и науката, заштитата на животната средина и просторното планирање, културата, сообраќајот, транспортот и врските, земјоделството, економијата, трудот и социјалната политика и други државни органи и органите на единиците на локалната

самоуправа кои ги обезбедуваат и ги спроведуваат основните функции на јавното здравје. Институтот за јавно здравје на Република Македонија и центрите за јавно здравје преку вршењето на своите работни задачи обезбедуваат спроведување на основните функции на јавното здравје.

2.1.3. Закон за заштита на правата на пациентите

Законот за заштита на правата на пациентите („Службен весник на Република Македонија“, бр. 82/2008, бр. 12/2009, бр. 53/2011) ги уредува заштитата на правата на пациентите во користењето на здравствената заштита, должностите на здравствените установи и здравствените работници и соработници, општините и Фондот за здравствено осигурување во унапредувањето и заштитата на правата на пациентите, постапката за заштита на правата на пациентите, како и надзорот над спроведувањето на законот. Со заштитата на правата на пациентот се обезбедува квалитетна и континуирана здравствена заштита, во согласност со тековните достигнувања во здравството и медицината, во рамките на системот за здравствена заштита и здравствено осигурување, соодветна на поединечните потреби на пациентот, со отсуство на каква било психичка и физичка злоупотреба, со целосно почитување на достоинството на неговата личност и во негов најдобар интерес.

2.1.4. Закон за дроги и психотропни супстанции и други

Законот за дроги и психотропни супстанции („Службен весник на Република Македонија“ број 103/2008, број 124/2010) ги има следните цели: спречување и сузбивање на злоупотребата на опојните дроги и психотропните супстанции, спречување на недозволено производство и промет на опојни дроги, психотропни супстанции и растенија од кои може да се добие опојна дрога и супстанции кои можат да се употребат за производство на опојни дроги или психотропни супстанции и заштита на животот и здравјето на луѓето и контрола на опојните дроги и психотропните супстанции.

2.2. Национални стратегии и програми за превентивна и куративна здравствена заштита

За подобрување на здравствената заштита во Република Македонија донесени се повеќе национални стратегии и програми за унапредување на превентивната и куративната здравствена заштита, и тоа:

Националната стратегија за ментално здравје (2005 – 2012), која Владата ја усвои во 2005 година и која има за цел деинституционализација на менталното здравје, преземање на улогата на психијатриските специјализирани болници од страна на општите болници, како и отворање на служби за ментално здравје во заедницата. Службите од примарната превентивна заштита се зајакнуваат за опслужување на пациенти со проблеми од областа на менталното здравје. Се развива и мрежа на служби за советување и третман на деца и адолесценти со вакви проблеми.

Република Македонија во здравствениот сектор има усвоено голем број стратешки документи. Особено значаен документ е **Здравствената стратегија на Република Македонија до 2020 година** (Министерство за здравство, Скопје, февруари 2007), чијашто визија е насочена кон унапредување на здравјето и определување на мерки и активности за подобрување на здравствениот систем кој ќе одговори на потребите на населението, вклучувајќи ги потребите на децата и другите ранливи групи. Стратегијата ги има следните цели:

- намалување за една третина на сегашниот јаз меѓу здравствениот статус на Република Македонија и земјите членки на Европската Унија;
- намалување на здравствениот јаз меѓу различните социоекономски групи во земјата за најмалку една четвртина;
- обезбедување гаранција дека сите новородени бебиња, мали деца и деца од предучилишна возраст во Република Македонија ќе имаат подобро здравје, со што се обезбедува здрав почеток на животот, па младите луѓе во земјата ќе бидат поздрави и способни за извршување на своите улоги во општеството.

Во согласност со Милениумските развојни цели планирано е намалување на стапката на морталитет кај децата. Се подобрува и психосоцијалната добросостојба преку обезбедување на сеопфатни пристапни услуги за децата.

Исто така, планирано е до 2020 година да се намали бројот на повреди, како и инвалидности кои произлегуваат од несреќи и насилства. Оваа здравствената стратегија се повикува на голем број приоритети, вклучувајќи и подобрување на квалитетот на здравствената грижа, финансирање и контрола на финансирањето и управувањето со реформите на здравствената грижа.

Во првата **Стратегија за дроги на Република Македонија**, која го опфати периодот 2006 – 2012 година, се потенцираа заложбите кои се реafirмираат и со новата Стратегија за периодот 2014 – 2020 година за балансиран пристап во имплементирањето на сите делови на Стратегијата и сите елементи поврзани со проблемите со дрогата, базирани на евидентирани сознанија од праксата, но, исто така, и со спроведување на научни истражувања и проценка на состојбите со цел одредување на мерки како да се надминат истите.

Со реализацијата на **Националната стратегија за ХИВ/СИДА (2012 – 2016)** се остварува главната цел – одржување на ниското ниво на превенција на ХИВ во Република Македонија преку универзален пристап кон службите за превенција, третман, грижа и поддршка и пристап базиран на човекови права и недискриминација.

Во насока на унапредување на здравствената состојба и квалитетот на здравствената заштита на децата и жените во репродуктивниот период, Владата на Република Македонија ја донесе Програмата за активна заштита на мајките и децата во Република Македонија за 2016 година. Општа цел на Програмата е континуирано унапредување на здравјето на децата и жените во репродуктивен период во насока на намалување на смртноста кај доенчињата и кај мајките преку координирано спроведување на есенцијалните јавно-здравствени функции врз основа на дефинираните приоритети идентификувани преку редовен мониторинг на нивната здравствената состојба, со посебен фокус на ранливите групи население и со почитување на принципот на еднаква достапност до сите на кои им е потребна услугата.

Со Програма за систематски прегледи на ученици и студенти во Република Македонија за 2017 година⁷⁵ планирано е да се обезбедат услови за зачувување и за унапредување на здравјето на сите деца од училишна возраст и студентите, преку превенција и рана детекција на здравствените ризици и нарушувањата на здравјето. Специфичните цели на оваа програма се:

- превенција и рана детекција на здравствените ризици и нарушувањата на здравјето на учениците и на студентите;

- јакнење на капацитетите на здравствените работници од превентивните тимови;
- подигнување на степенот на информираност на учениците и студентите за здрави животни стилови, сè со цел рана превенција од незаразни заболувања.

Доброто документирање на податоците за здравствената состојба и здравственото однесување на учениците и студентите во национална база на податоци служи како основа за креирање на навремени и соодветни јавно-здравствени интервенции.

2.3. Институционална поставеност на системот за здравство

Институционалната рамка на системот на здравствена заштита во Република Македонија ја сочинуваат: Министерството за здравство, Фондот за здравствено осигурување, Институтот за јавно здравје и јавни приватни установи.

2.3.1. Министерство за здравство

Министерството за здравство е централна институција која управува со националниот систем за здравствена заштита, развојот и имплементацијата на политики и оперативноста на соодветното законодавство.

⁷⁵ Службен весник на РМ, бр. 192 од 17.10.2016 година

Министерството за здравство креира здравствени политики и ја координира работата на јавните здравствени установи. Како составен дел од Владата на Република Македонија за примарна цел ја има здравствената заштита и здравственото осигурување на населението. Целите на Министерството за здравство се да ги врши работите што се однесуваат на: здравствената заштита и здравственото осигурување на населението; загаденоста на воздухот, водата, земјиштето и животните производи; организацијата и развојот на здравството; следењето на здравствената состојба на населението; заштитата на населението од заразни болести, од штетното влијание на гасовите, јонизирачките зрачења, бучавата, загаденоста на воздухот, водата и земјиштето; прехранбените производи и предметите за општа употреба; хигиено-епидемиолошката состојба; лековите, помошните лековити средства, медицинските помагала, медицинската опрема, санитарските уреди и материјали; отровите и опојните дроги; и врши други работи утврдени со закон.

2.3.2. Фонд за здравствено осигурување (ФЗО)

ФЗО врши услуги за обезбедување на здравственото осигурување, одредува цени и плаќање на здравствените услуги и лековите. Фондот за здравствено осигурување на Македонија е основан со Законот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 25/2000, 96/2000, 50/2001, 11/2002, 31/2003, 84/2005, 37/2006, 18/2007, 36/2007, 82/2008, 98/2008, 6/2009, 67/2009, 50/2010, 156/2010, 53/2011, 26/2012, 16/2013, 91/2013, 187/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 112/2014 и 113/2014) заради спроведување на задолжително здравствено осигурување, како институција која врши дејност од јавен интерес и јавни овластувања утврдени со Законот. Фондот за здравствено осигурување врши контролата на остварувањето на правата од здравствено осигурување.

Фондот има својство на правно лице и во својата работа е самостоен. Со Законот за здравствено осигурување се уредува здравственото осигурување на граѓаните, правата и обврските од здравственото осигурување, како и начинот на спроведување на здравственото осигурување. Врз основа на овластувањата дадени во Законот и делокругот на работа со Фондот управува Управен одбор, а со работата на Фондот раководи директорот на Фондот. Работите и работните задачи Фондот ги

врши согласно Програмата и Планот за работа на Фондот, усвоени на почетокот на годината.

Планските активности се спроведуваат согласно реформските процеси во здравствениот сектор, со поддршка на Светската банка и се одвиваат во следните насоки:

- Реформи во примарната здравствена заштита.
- Реформи во специјалистичко-консултативната здравствена заштита.
- Реформи во болничката здравствена заштита.
- Воведување на информациска технологија во здравството.
- Континуирани тековни активности според Планот и Програмата за работа на Фондот за тековната година.
- Фондот врши дејност од јавен интерес и врши јавни овластувања утврдени со овој закон.
- Фондот има својство на правно лице.
- Фондот е самостоен во својата работа.

Седиштето на Фондот е во Скопје. Фондот има статут и има единствена жиро-сметка.

2.3.3. Институт за јавно здравје и центри за јавно здравје

Институтот за јавно здравје на Република Македонија и центрите за јавно здравје преку вршењето на работите обезбедуваат спроведување на основните функции на јавното здравје. Институтот е јавна здравствена установа која врши специјалистичка превентивната здравствена заштита. Со Законот за изменување и дополнување на законот за здравствената заштита од 29 мај 2009 година, установата го доби сегашното име Центар за јавно здравје – Скопје. Согласно Законот за здравствена заштита Центарот за јавно здравје – Скопје ја следи, ја истражува и ја проучува здравствената состојба на населението, причините за појавата и ширењето на заразните и другите болести од социјално-медицинско значење, како и влијанието на еколошките фактори врз здравјето. Предлага и презема мерки заради заштита и унапредување на здравјето на луѓето на целата територијата на подрачјето на Град Скопје. Институт за јавно здравје и 10-те центри за јавно здравје вршат активности

за заштита и унапредување на здравјето на населението на територијата на Република Македонија.

2.3.4. Јавни и приватни здравствени установи

Јавните здравствени установи се даватели на здравствените услуги на граѓаните. Оваа група ја сочинуваат: заводи, општи болници, здравствени домови, центри за јавно здравје, клиници и клинички центри, специјални болници, психијатриски болници и останати здравствени установи. Здравствениот систем во Република Македонија го сочинуваат три сегменти: **примарна, секундарна и терцијарна здравствена заштита.**

Како и во многу други земји, и во Република Македонија здравствениот систем е ориентиран кон **примарната здравствена заштита**, како основа на системот во кој се остварува првиот контакт со здравствената служба и се задоволуваат најголемиот дел од здравствените потреби на населението.

Примарната заштита се организира на ниво на општина во рамки на општи амбуланти кои се приватни и услугите ги вршат во согласност со договорот склучен со Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Секој корисник може да избере матичен лекар каде што ќе врши прегледи, матичен гинеколог, стоматолог и лабораториски прегледи кои се со минимална партиципација за осигурениците коишто имаат остварено здравствено осигурување. Локалната самоуправа учествува во управувањето со примарната здравствена заштита. Примарната здравствена заштита во Република Македонија се обезбедува во различен вид на приватни и јавни здравствени установи: ординации, здравствени станици и здравствени домови.

Породилиштата се на првата линија на препознавање на децата во ризик за кои се известуваат центрите за примарна здравствена заштита. Околу 8 % од живородените деца се сметаат за деца во ризик. Ако е потребно, породилиштата имаат пристап до консултации со терцијарната здравствена заштита, но може да ги сигнализираат случаите и директно во одделенијата за развојна педијатрија. Тие го менаџираат процесот на можниот избор на мајките да не се грижат за своите деца. Во случај на напуштање на детето, тие директно го известуваат Домот за доенчиња и мали деца. Постои можност тие да немаат сознанија за контекстуалните елементи

што го условиле изборот на мајката и не се вклучени во никакви проекти за поддршка на мајките.

Центрите за примарна здравствена заштита обезбедуваат основни интервенции на примарна здравствена заштита (вакцинација, педијатриско советување, редовни прегледи) и со територијата се поврзани преку активноста на патронажните сестри. Тие обезбедуваат универзална покриеност со примарна здравствена заштита, но немаат способност за давање услуги на хабилитација/рехабилитација.

Секундарната здравствена заштита се обезбедува во специјалистичко-консултативни служби, општи и специјални болници, заводи и институти. Мрежата на здравствени установи на секундарно ниво е развиена со одредени разлики во просторните капацитети и обезбеденоста со кадри и опрема. Секундарната заштита ја остваруваат специјалисти од областа на интерната медицина, специјалисти за очни, за ушни, за инфективни и за кожни болести и е под капа на државата.

Службите на секундарно ниво ги следат децата во ризик сигнализирани од породилиштата преку домашните посети изведени од патронажните сестри. Службите на секундарно ниво се составени од одделенија за развојна педијатрија и служби за ментално здравје. Тие се наоѓаат во урбани средини и обезбедуваат услуги за избрани деца со состојби кои потенцијално се поврзани со значителна попреченост. Службите се состојат од превентивен тим од различен состав во четири (4) одделенија кои во моментот работат во земјата. И покрај тоа што не учествуваат во планирањето на препишаната терапија (општиот лекар го пишува рецептот), тие се единствените места каде што сите информации се собираат, се користат, се ажурираат, и се трансформираат во индикација за третман. Главниот предизвик на одделението е неговата голема зависност од личната експертиза и самодоверба на педијатарот.

Одделенијата за развојна заштита на секундарно ниво се организирани со мултипрофесионални тимови составени од развоен педијатар, психолог, терапевти (дефектолог, логопед, професионални терапевти), патронажни сестри. Во повеќето случаи се наоѓаат во просториите на центарот за примарна здравствена заштита. Тие добиваат барања преку општите лекари, од семејствата, училиштата и породилиштата, установите за терцијарна заштита и имаат пристап до консултации на терцијарно ниво.

Имаат капацитет за дијагностика и за долгорочен третман на хабилитација/рехабилитација со низок интензитет (на пример, психомоторен третман за доцнење со моторниот развој, говорна терапија за проблем во комуникацијата). Одделенијата за развојна педијатрија обезбедуваат теренски услуги преку патронажната сестра. Степенот на обученост на медицинските сестри е различен, но постои план за решавање на овој проблем во контекст на системот за акредитација. Многу од стручните лица кои работат во одделенијата се и дел од комисиите за проценка. Развојниот педијатар е централната фигура во која е отелотворено одделението за развојна педијатрија. Ова одделение моментално е вклопено во примарната здравствена заштита, но обезбедува услуги од секундарно ниво за децата во ризик, особено во урбаните подрачја во форма на: педијатриски консултации за дијагностицирање и следење (во утврдени или ад-хок интервали), тимска проценка (медицинска сестра, дефектолог, психолог), ограничени интервенции на рехабилитација и обука на родителите, упатување во специфични интервентни установи (на пример, центри за ментално здравје, болници за рехабилитација).

Развојниот педијатар е вистинскиот насочувач на случаите за рана интервенција и е во најсоодветна позиција да раководи со проценката и интервенцијата дури и за попреченоста што ќе се јави подоцна (на пример, кога проблемот ќе го препознае училиштето). Заводот за ментално здравје на деца и младинци „Младост“ од Скопје со својата основна дејност заштита и унапредување на менталното здравје на децата и младинците спроведува примарна, секундарна и терцијарна превенција на менталното здравје, односно работи на спречувањето на појава на душевни растројства кај децата и младинците, нивно рано откривање и дијагностицирање, како и лекување и рехабилитација. Стручното работење е организирано во три организациски единици, како посебни делови во процесот на работа, и тоа: диспанзер, дневна болница (одделение за полустационарен третман за деца и младинци) и медико-генетско советувајште со цитогенетска лабораторија (одделение за цитогенетски иследувања).

Влезните точки секогаш се преку општиот лекар, од училиштето, семејството, градинката, од други лекари (приватни психијатри, педијатри, други установи за развојна педијатрија). Истиот тим функционира и како комисија за категоризација на деца со ментални проблеми. Заводот е признат како установа каде што може да се координира оцената за проценка на попреченоста, но, исто така, и како потенцијален

центар за дијагноза и третман на децата со попреченост. Тој може, секогаш кога е потребно, да функционира и како центар за планирање на теренските тимови (со ад-хок состав според потребите) координирани од патронажните сестри коишто вршат интервенции во домот за јакнење на семејството.

Терцијарната здравствена заштита се обезбедува во клиничките болници и во Универзитетскиот клинички центар. Во изминативе неколку години дојде до значителен развој на приватната иницијатива во здравствениот сектор, особено на ниво на примарна здравствена заштита. Терцијарната здравствена заштита се обезбедува низ два вида капацитети: институционални и вонинституционални. Остварувањето на специјалистичко-консултативната и болничката заштита се прави со упат од лекар, односно од лекарска комисија.

Центрите за терцијарна здравствена заштита се концентрирани во поголемите градови. Како примери ќе ги наведеме Одделението за неврологија во Универзитетската детска болница и Заводот за рехабилитација. Првиот центар е Специјалистичкото одделение во Универзитетската детска болница (неврологија, психијатрија, интерна медицина). Тоа обезбедува консултации на барање од сите други установи во врска со конкретни проблеми.

Заводот за рехабилитација има голем капацитет за амбулантски и болнички третман. Тој обезбедува интензивна болничка и амбулантска рехабилитација, главно за моториката. Има 250 кревети, од кои 40 се за деца, 500 се амбулантски кревети. Повеќето услуги се обезбедуваат за амбулантски пациенти.

2.4. Социјална политика во здравствениот сектор

Здравјето, здравствените проблеми и здравството, како општествена и социјална дејност, можат да се разгледуваат од различни аспекти и од гледиштето на различни дисциплини. Медицинските науки го набљудуваат здравјето од неговите физиолошко-органски аспекти. Економските науки му приоѓаат од економско-инвестициската страна. Социјалните науки, меѓу нив и политиката на социјалниот развој, гледаат на здравјето и на здравствените проблеми како на лично и општествено богатство, поради тоа што личните и општествените аспекти на здравјето се наоѓаат во самата основа на мерките на социјалната политика.

За здравјето најчесто се вели дека „*не е сè, но без здравјето сè е ништо*“. Од здравјето зависи секоја активна дејност на човекот. Од здравјето најнепосредно зависат работоспособноста на човекот и неговата можност да живее полнокрвен семеен и социјален живот. Социјалните контакти меѓу луѓето повторно зависат од здравјето. Нарушеното здравје кај човекот создава чувство на потиштеност и социјална изолираност. Луѓето со сериозно нарушено здравје ја губат животната ориентација, социјалната сигурност и вербата во иднината. Болеста се смета за значајна општествена причина за сиромаштвото. При влошено здравје доаѓа до нарушување на сигурносната рамнотежа кај личноста. Во определени случаи личноста може да ја загуби веќе извојуваната професионална позиција, доходот се намалува, а може и сосема да секне, па се станува зависен од осигурителните институции, како што заболениот од шеќерна болест станува зависен од инсулинот или наркоманот од дрогата. Во загуба не е само одделната личност, туку и неговото семејство, но загуба трпи и општеството.

Постојат различни сфаќања за поимот, карактерот и обемот на социјалната политика во областа на здравството, здравствената политика и здравствените односи. **Во потесна смисла**, социјалната политика во областа на здравството се сфаќа само како осигурување за случај на болест. **Во поширока смисла**, социјалната политика во областа на здравството се разбира како севкупност на пристапи, принципи, мерки и институции за регулирање на односите помеѓу општеството и неговите членови во врска со задоволувањето на здравствените потреби на населението.

Социјалната политика во областа на здравството е со редица специфичности во споредба со другите социјални подрачја од животот. Специфични се самите здравствени потреби, услуги и начинот на нивното задоволување. Обемот и карактерот на *здравствените услуги* зависи од здравствениот статус на населението, економскиот развој и животниот стандард. Здравствените потреби можат да бидат задоволени на различни начини и во различен степен да му овозможат на населението да води социјален и економски продуктивен живот. Доколку се изостават посебните специфичности, со кои при водењето на социјалната политика на подрачјето на здравството се соочуваат сите земји, остануваат *основните цели* на социјалната политика, и тоа да ја ограничи, да ја намали смртноста на доенчињата, да ги елиминира причините за неприродната смртност кај сите други старосни

(восрасни) групи, да ги сосекува корените на евентуалните епидемии од најразличен карактер, да го одржува здравјето на населението на едно задоволително и општествено прифатливо ниво, да се бори против здравствените ризици по животот и трудот, што подразбира превентивни мерки за спречување на ризиците и нивно отстранување кога веќе ќе настанат итн.

Социјалната политика тргнува од фактот дека меѓу здравствената состојба на населението и производствената ефективност на трудот постои непосредна органска врска. Општеството кое располага со население со добри здравствени карактеристики (високо просечно траење на животот, ниска стапка на општите и професионалните заболувања, ниски показатели за инвалидност и сл.) со сигурност ќе оствари повисоки економски резултати и ќе обезбеди *повисок животен стандард* на своето население, во споредба со една земја која располага со население кое се карактеризира со неповолни здравствени особини.

На здравјето треба да се гледа како на општествено богатство и поради тоа што при ниска стапка на професионални заболувања и на инвалидност нужни се помалку средства од фондовите на социјалното осигурување и од државниот буџет. Ослободените средства можат целисходно да бидат насочени кон другите значајни социјални подрачја (образованието, културата и сл.).

Од здравствената состојба и здравствената култура на населението зависи квалитетот на неговата репродукција. Решавачки фактор на економскиот, социјалниот и општествениот просперитет денес не е квантитетот, туку квалитетот на трудовите ресурси.

Побарувачката на здравствени услуги зависи од оценката на одделната личност, здравствениот работник (лекарот или социјалниот работник) и општеството. Луѓето се склони да ги преценуваат своите здравствени потреби или поради нестручност неправилно да ги оценуваат, како што не можат правилно да ја оценат ниту ползноста од направената услуга. Здравствените работници можат да истапуваат од позиција на стручни лица (експерти), но можат да бидат и во улогата на стопански субјекти, па на различни начини да ги оценуваат потребите на своите клиенти од здравствените услуги (еднаш стручно и правилно, друг пат неправилно и од гледиште на своите интереси). Општеството им пристапува на здравствените потреби и услуги секогаш со оглед на можностите за нивно задоволување.

Здравствените потреби на подолг временски рок тешко можат да се предвидат и да се планираат, па затоа тешко можат да се предвидат и финансиските трошоци за задоволување на здравствените потреби. Количеството и квалитетот на бараните услуги зависат од многу учесници и субјекти. Квалитетот и цените на медицинските производи, произведени од различни фармацевтски претпријатија, можат суштествено да се разликуваат. Побарувачката на медицински производи и услуги може да биде стимулирана и од новите медицински технологии и производи.

Можат ли во здравството целосно да бидат приложени чисто *пазарните механизми и односи*? Не е мал бројот на истражувачите кои сметаат дека на подрачјето на здравството суштествува специфичен тип на егалитаризам (еднаквост). Ограничените богатства треба да се распределуваат според други критериуми, а не само според пазарната логика која се води само од критериумот на способноста да се плати за нив. Здравствените услуги влегуваат во редот на ограничените општествени богатства.

Здравствените потреби и услуги се финансираат од различни извори⁷⁶.

Првиот извор го сочинуваат средствата од владините извори, какви што се средствата од државниот буџет, средствата од владините, државните и општинските организации.

Вториот извор се средствата од приватните извори, какви што се директните средства од пациентите кои плаќаат целосна или делумна цена за здравствените услуги и индиректните средства што ги уплатуваат приватните работодавачи и фирмите.

Третиот извор се средствата што се прибираат преку здравственото осигурување кое може да биде задолжително (за вработените лица), приватно (за сите групи од населението) и колективно (на сметка на работодавачите).

Четвртиот извор го сочинуваат средствата од надворешните извори, какви што се средствата од меѓународните владини и невладини организации кои доаѓаат под формата на хуманитарна помош.

Принципот на правилна распределба на средствата за задоволување на здравствените потреби многу често се нарушува. Нарушувањата повеќе се правило

⁷⁶ Ристо Христов. *Политика на социјален развој*, второ издание. 2008, 362.

отколку исклучок. Распределбата на средствата понекогаш се бирократизирани од страна на администрацијата. Доколку во практиката функционира само приватното финансирање на здравствените услуги, осигурениците со ниски доходи нема да бидат во состојба да дојдат до потребните здравствени услуги. Општо е мислењето дека *задолжителното здравствено осигурување*, кое се применува во повеќето европски земји, е најдоброто решение за финансирање на здравствените услуги.

Постојат различни видови здравствени услуги. Во развиените земји, кои од самиот почеток започнале да ги развиваат и да ги збогатуваат своите социјално-здравствени системи, постојат поразновидни облици на здравствени услуги. Земјите во транзиција, меѓу кои спаѓа и Република Македонија, своите унифицирани здравствени и социјални системи, наследени од пред транзицискиот период, ги трансформираат и ги прилагодуваат на новите и изменети услови и потреби.

За социјалната политика на подрачјето на здравството е важно здравствениот заштитен систем да биде така изграден што ќе им остави *доволен простор на осигурениците* да можат, независно од својата платежна способност, слободно да ги изберат здравствената установа во која сакаат да се лекуваат и лекарот чии медицински услуги ги претпочитаат. Хетерогената структура на побарувачката, која доаѓа од хетерогениот социјален состав на населението и осигурениците, се задоволува со хетерогената структура на здравствените установи. Таквата структура обезбедува определен степен на конкуренција која секогаш има за последица поевтинување и подобрување на услугите⁷⁷.

Протежирањето на *елементи и принципи на пазарната логика* во областа на здравството доведува до подобрување на медицинско-здравствените услуги и го прави поефикасен целокупниот здравствено-социјален сектор. Познато е дека

⁷⁷ Системот на здравствено осигурување отсекогаш почивал врз *принципот на заемна солидарност*. Кај задолжителното осигурување осигурениците плаќаат постојани, но нееднакви суми по вредност (што зависи од големината на нивниот доход), а сите добиваат здравствена помош која по обем, квалитет и времетраење одговара на нивната здравствена состојба и на нивните конкретни здравствени потреби. На таков начин, врз принципот на меѓусебната солидарност, се врши прераспределба на средствата помеѓу здравствените осигуреници. Може да се рече дека на подрачјето на здравственото осигурување, кое важи за една исклучително чувствителна сфера од социјалниот живот, најсилно доаѓа до израз *релативното израмнување на шансите* на припадниците на сите социјални групи да ја добијат неопходната здравствена помош. За невработените, учениците, студентите и војниците надоместок за здравствено осигурување плаќа државата, со што овие делови од населението државата ги изедначува со другите категории невработени. Слободниот избор на лекар и на здравствена установа придонесува за подигање на квалитетот на медицинските услуги.

здравствено-социјалниот систем секогаш се соочува со редица тешкотии, меѓу другото и поради отсуството на пазарно-конкурентски услови, принципи и односи. Медицинскиот кадар отсекогаш бил слабо мотивиран, поради ниските лични доходи, големиот број пациенти и не секогаш доволниот број на медицински материјал неопходен за работа со корисниците.

Опслужувањето на населението е незадоволително, по обем и квалитет, додека спрема корисниците отсуствува нужното внимание. Расположливите средства, меѓу нив посебно медицинската техника, не се обезбедуваат во согласност со потребите на населението.

Реформските зафати во здравството, кои забрзано се одвиваа во сите земји во транзиција, имаат за цел да ја подобрат исклучително *неповолната* *пложба* во овој вонредно важен социјален сектор. Пазарните услови и односи ќе бидат создадени и допуштени, истовремено и строго регулирани, внимателно надгледувани и регулирани и контролирани. Контролата треба да ги опфати здравствените установи, социјално-осигурителните институции, медицинско-социјалниот персонал и побарувачите на услугите, т.е. осигурениците. При настојувањето квалитативно да се подобри медицинско-здравственото опслужување, големо внимание се дава на правото на осигурениците на слободен избор на здравствена установа и на медицинско лице (лекар). Промените во овој поглед бараат нова и современа нормативна база, воведување и придржување кон високите европски и светски стандарди во извршувањето на услугите.

2.5. Модели на здравствено осигурување

Постојат различни системи на организација и модели на здравствено осигурување. При обидите за класификација на моделите на здравственото осигурување, која може да се прави според најразлични критериуми, повеќето од авторите истражувачи тргнуваат од најважната карактеристика, а тоа се финансиските односи меѓу исполнителите на здравствената помош и корисниците на здравствените услуги, т.е. карактерот на односите помеѓу производителите на здравствените услуги и нивното финансирање. Според оваа класификација, можат да бидат разграничени три модели на здравствено осигурување:

1. моделот на целосно или делумно покривање на трошоците (расходите),

2. моделот на договарање,
3. интегрираниот модел.

Кај моделот на целосно или делумно покривање на трошоците, финансирањето е независно од направените услуги. Осигурителната организација не се договара за *цените на здравствените услуги*. Исполнителите на здравствени услуги се независни, додека осигурителната организација целосно или делумно ги подмирува трошоците направени од осигурениците. Осигуреното лице самото ги избира лекарот и здравствената установа каде што ќе ги користи здравствените услуги.

Во Англија, на пример, постојат два сектора во здравственото осигурување, и тоа: приватен и државен. Приватниот сектор е значително развиен⁷⁸. Државниот сектор го спроведува националната здравствена служба и овој сектор е достапен за сите жители⁷⁹.

Здравственото осигурување во Швајцарија е организирано според *конфедеративната структура на државата*⁸⁰. Здравственото згрижување на сиромашните, вработените со ниски доходи, многудетните семејства и инвалидите во САД го покрива програмата „Медикејт“ (Medikejd). Едната половина од буџетот го финансира *федералната влада*, додека другата половина се финансира од *буџетите на сојузните држави*⁸¹.

Редица слабости покажуваат и моделите на *приватното здравствено осигурување во В.Британија и САД*. Слабостите не се толку во неисполнувањето на

⁷⁸ Ристо Христов. *Политика на социјален развој*, второ издание. 2008, 365.

В. Британија е со најголеми традиции со најразвиен пазар и во поглед на доброволното здравствено осигурување. Во последно време доброволното здравствено осигурување покажува пораст. Сè поголем е делот од населението кој ги претпочита услугите на приватните здравствени установи.

⁷⁹ Буџетот на националната здравствена организација со 90 % се финансира од општите даноци и со 10 % од придонесите за здравствено осигурување што ги уплатуваат работодавачите, работниците и приватно осигурените лица. Секој осигурен во државниот систем на осигурување може и приватно да се осигури.

⁸⁰ Централизираната активност во областа на здравственото осигурување се сведува само на епидемиолошко надгледување на инфективните болести, контрола на прехранбените продукти и лекови и социјално обезбедување и заштита на животната средина. Во сите други подрачја на здравственото осигурување федералните кантони дејствуваат автономно.

⁸¹ Ристо Христов. *Политика на социјален развој*, второ издание. 2008, 366.

Системот е корумпиран и на големо се злоупотребува. Сите настојуваат да влезат во кругот на бесплатната медицинска помош и бесплатно да ги ползуваат особено скапите медицински услуги на дијагностиката и лекувањето.

обврските спрема осигурениците. Основните слабости се во квалитетот на услугите и во цените за направените услуги.

Во природата на приватните давачи на медицински и други здравствени услуги е тие да се однесуваат рационално, но многу често тие не го даваат потребниот квалитет на здравствена услуга. Од друга страна, цените за направените здравствени услуги се определуваат на ниво повисоко од фактички направените трошоци. Во здравственото осигурување речиси постојано има перманентна инфлација. Во пораст не е само обемот на здравствените услуги, туку се зголемуваат и нивните цени.

Моделот на договарање се карактеризира со независност на финансирањето од здравствените услуги. Осигурувањето може да биде доброволно или задолжително и со целосно или делумно покривање на трошоците, но и во двата случаи со воспоставување на договорни односи. Организацијата може да биде приватна или државна. Лекарот си ја наплатува направената услуга според бројот на опслужените пациенти. Осигуреното лице е ограничено во изборот на лекар. Осигурителната здравствена организација истапува во својство на купувач од името на осигурениците. Во улогата на продавачи се исполнителите на здравствените услуги. Осигуреникот може да биде ограничен и во изборот на здравствената установа. Осигурителната организација не ги финансира пациентите, туку директно им ги надоместува трошоците на здравствените установи, односно на давателите на здравствените услуги. Осигурениците се должни да ги ползуваат услугите на здравствените установи и видот на здравствените услуги со кои склучила договор осигурителната организација на која тие како осигуреници припаѓаат.

Моделот на договарање⁸² се практикува во Германија, Холандија и Белгија. Осигурувањето е задолжително. Постојат повеќе фондови кои го спроведуваат осигурувањето. Повремено се склучуваат рамковни договори со професионалните здруженија за нивото на цените и за плаќањето на трудот на лекарите. Предностите на моделот доаѓаат до израз при контролата на квалитетот на услугите, на цените на услугите и на вкупните трошоци, како и при настојувањето да се намалат

⁸² Ристо Христов. *Политика на социјален развој*, второ издание. 2008, 367.

административните трошоци во осигурителното друштво и во здравствените установи, за што посебно заинтересирана е осигурителната установа.

Здравственото осигурување во Германија во основа се потпира на *приватната практика на лекарите*. Медицинските услуги во амбулантите ги обезбедуваат приватни лекари и специјалисти. Продолжителното лекување во болниците го финансираат државата, добротворните друштва и приватните организации. Сите лекари склучуваат договори со осигурителните организации кои им ги надоместуваат трошоците за укажаната медицинска услуга. Постои задолжително и доброволно здравствено осигурување. Вработените, во принцип, се субјекти на задолжителното здравствено осигурување, иако можат да избираат помеѓу двата система. Лицето може да премине од задолжителното во доброволното здравствено осигурување кога неговиот доход ќе премине преку определениот лимит.

Основната карактеристика на *интегрираниот модел* се состои во обединувањето на системот на финансирање со направените здравствени услуги. Постојат приватни и државни интегрирани модели. Приватниот модел е најзастапен во САД. Слободата на осигурените лица за избор на лекар е прилично ограничена. Здравствените организации се сопственост или на лекарите, кои самите ги нудат своите здравствени услуги или се во сопственост на претпријатија од други дејности. Поголемите организации имаат свои болници и медицински центри. Секој може слободно да ја избере здравствената организација на чии здравствени услуги смета дека е најдобро да се потпре. Изборот најчесто се прави за време од една година. Побарувачите на здравствени услуги плаќаат придонес (месечно или еднаш годишно), независно што уплатените средства од претходната година не ги искористиле и што, можеби, нема да ги искористат ниту уплатените средства за тековната година. Државниот интегриран модел најраширен е во Шведска. Со средствата прибрани од придонесите располагаат здравствените органи на централната, месната и градската управа. Основните слабости на моделот се состојат во постојаниот дефицит на финансиски средства и ниската ефективност на понудените здравствени услуги.

2.6. Здравственото осигурување во Република Македонија

Постојат три вида на здравствено осигурување во Република Македонија и тоа: задолжително, дополнително задолжително и доброволно здравствено осигурување.

Задолжителното здравствено осигурување се установува за сите граѓани на Република Македонија заради обезбедување на здравствени услуги и парични надоместоци врз начелата на сеопфатност, солидарност, еднаквост и ефективно користење на средствата под услови утврдени со законот. Задолжителното здравствено осигурување го спроведува Фондот за здравствено осигурување на Република Македонија.

Со **задолжителното здравствено осигурување**, кое почива врз начелата на заемност и солидарност, на осигурениците им се обезбедува основна здравствена заштита која опфаќа лекарски прегледи и други видови медицинска помош заради утврдување и следење на здравствената состојба на осигурениците, мерки за откривање, спречување и сузбивање на болестите, итна медицинска помош, лекување во ординации, здравствена заштита при бременост и породување, рехабилитациски мерки и постапки, лекови, помошни санитетски помагала, сместување, лекување, нега и исхрана во болнички услови и сл. Правата од основната заштита на задолжителното здравствено осигурување ги остваруваат осигурените работници во организациите; вработените кај приватните работодавачи; осигурените работници кај странските работодавачи и во служба на меѓународните мисии, организации и конзуларни претставништва; корисниците на пензии; лицата кои се привремено невработени; лицата кои се на школување, стручно оспособување и усовршување во земјата и во странство; воените инвалиди; лицата корисници на права од социјална заштита; државјаните на Република Македонија кои се во работен однос во странство и доколку не се осигурени кај странскиот носител на осигурувањето; странските државјани на служба на територијата на Република Македонија и др.

Средствата за задолжителното здравствено осигурување се обезбедуваат од платите на работниците, доходот на организациите, буџетот на Републиката Македонија, камати и дивиденди и други извори. Како основица за пресметување и

плаќање на придонес за здравствено осигурување се зема бруто-платата. Кај пензионираните лица за основа се зема висината на пензијата. Фондот за здравствено осигурување има право на увид во евиденцијата за пресметување и уплатување на придонесот за здравствено осигурување.

Осигурениците имаат право на надоместок на плата при привремена спреченост за работа поради болест, повреда, медицинско испитување, доброволно давање крв, изолираност заради спречување на зараза и сл.

Со дополнителното задолжително осигурување во Фондот за здравствено осигурување на осигурениците им се обезбедува здравствена заштита при случај на повреда на работно место и професионално заболување. Со дополнителното задолжително здравствено осигурување им се обезбедува здравствена заштита и на осигурените неземјоделци и сопственици на земјоделско земјиште поради дополнително вршење на земјоделски дејности, на осигурениците кои самостојно вршат дејност со личен труд и на осигурениците кои, освен себе, осигуруваат повеќе од четири члена од семејството.

Граѓаните себеси, но и членовите на своите семејства, како и организациите своите работници, можат да се осигураат со доброволно здравствено осигурување во Фондот за здравствено осигурување или во друга осигурителна организација заради користење на *повисоко ниво на здравствена заштита* по нивно барање и кога е таа над општите утврдени стандарди за бањско-климатско лекување, ползување на лекови, ортопедски помагала и други потреби кои не се предвидени со задолжителното здравствено осигурување, за естетски операции и сл.

Со свои средства организациите можат на своите вработени да им обезбедат и други, посебни видови *специфична здравствена заштита*, како што се: прегледи заради утврдување на здравствената состојба и на работната способност на работниците, систематски, контролни периодични прегледи, заштита од професионални заболувања со преземање на мерки за отстранување на штетното влијание на условите при извршување на работата или на одделни работни операции (прашина, бучава, осветлување, зголемена радиоактивност, вибрации, испарувања и

сл.), здравствено воспитување, обезбедување на услови за исхрана, програма за активни одмори и рекреација и сл⁸³.

Доброволно здравствено осигурување се установува за обезбедување на здравствени услуги кои не се опфатени со задолжителното здравствено осигурување. Доброволно здравствено осигурување можат да спроведуваат друштва за осигурување основани според прописите за осигурување. Доброволното здравствено осигурување може да се договори како дополнително здравствено осигурување или приватно здравствено осигурување. Доброволното здравствено осигурување е доброволно и долгорочно осигурување и може да се договори најмалку во траење од една година. Доброволното здравствено осигурување е неживотно осигурување или дополнително осигурување кон осигурувањето на живот.

Правата и обврските кои произлегуваат од доброволното здравствено осигурување не можат да се пренесуваат ниту да се наследуваат. Дополнителното здравствено осигурување ги покрива трошоците на име учество со лични средства при користење на здравствените услуги од задолжителното здравствено осигурување.

2. Социјална заштита

Социјалната заштита во Република Македонија се заснова на начелото на хуманизам, социјална праведност и солидарност. На овој начин се обезбедува особена грижа и заштита на немоќните, неспособните граѓани за работа и децата без родители и родителска грижа. Спроведувањето на активности од областа на социјалната заштита се остварува со почитување на принципот на плурализација, каде што, освен државата, и здруженијата на граѓани, приватните и физичките лица, верските заедници даваат одредени услуги на лица кои се наоѓаат во социјален ризик.

Услугите од областа на социјалната заштита бараат постојано приспособување и адаптирање, како на потребите на корисниците, така и на реалните можности на системот и на државата да ги остваруваат овие политики.

⁸³ Закон за здравствена заштита. „Службен весник на РМ“, бр.17/1997.

Во Република Македонија, државата го воспоставува системот на социјална заштита и го овозможува неговото функционирање и обезбедува услуги и мерки за вршење на социјално-заштитна дејност. Социјалната заштита е систем на мерки, активности и политики кои имаат за цел да ги превенираат и да ги надминат основните социјални ризици со кои се соочува граѓанинот во текот на својот живот, стремејќи се кон намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и зајакнување на капацитетот на граѓанинот за своја лична заштита.

3.1. Национална законска рамка за социјална заштита

Националната законска рамка на системот на социјална заштита, особено онаа што се однесува на децата, ја сочинуваат:

1. Законот за семејство.
2. Законот за заштита на децата.
3. Законот за социјална заштита.
4. Законот за правда за децата.

3.1.1. Закон за семејство

Законот за семејство („Службен весник на РМ“, бр. 157/2008) детално ги уредува бракот и семејството, односите во бракот и семејството, одредени облици на посебна заштита на семејството, посвојувањето, старателството, издржувањето, како и постапката пред судот во брачните и семејните спорови и постапката за изрекување на привремена мерка за заштита од семејно насилство. Државата гарантира посебна заштита за семејството, мајчинството, децата и децата без родителска грижа. Според Законот, должност на државата е да создаде и да обезбеди научни, економски и социјални услови за планирање на семејството и за слободно и одговорно родителство, при што родителите се должни да обезбедат оптимални услови за здрав раст и развој на детето во семејството и општеството. Законот ги регулира сите релевантни прашања поврзани со еднаквите права и должности на родителите спрема своите деца, односите меѓу родителите и децата и нивните права и обврски во тој контекст, при што предвидува сет услуги кои надлежните институции им ги

даваат на децата во случај на дисфункционално семејство или други проблеми и ризици со кои се соочуваат децата или семејствата во целина.

Законот го регулира родителското право, правата и должностите на родителите да се грижат за личноста, правата и интересите на своите малолетни деца и децата над кои е продолжено родителското право. Родителите имаат право и должност да ги издржуваат своите малолетни деца, да се грижат за нивниот живот и за нивното здравје, да ги подготвуваат за самостоен живот и работа, да се грижат за нивното воспитание, школување и стручно оспособување.

Според Законот, детето има право да биде издржувано од своите родители, да биде згрижено, да биде заштитен неговиот живот и здравје, да биде оспособено за самостоен живот и работа, да му се обезбедат оптимални услови за негово воспитување, школување и стручно оспособување, зависно од условите на семејството.

Центарот за социјална работа врши надзор над вршењето на родителското право и презема потребни мерки заради заштита на личноста, правата и интересите на детето. Со законот е регулирано посвојувањето на децата и старателството над детето.

3.1.2. Закон за заштита на децата

Законот за заштита на децата („Службен весник на РМ“, бр.170/10) е основниот закон кој е базиран на Конвенцијата на Обединетите нации и го уредува системот, организацијата и начинот на заштита на децата. Законот ја дефинира заштитата на децата како организирана дејност заснована на правата на децата, како и на правата и обврските на родителите за планирање на семејството и на државата и на единиците на локалната самоуправа за водење на хумана популациска политика. Заштитата на децата се остварува со обезбедување на услови и ниво на животен стандард кој одговара на физичкиот, менталниот, емоционалниот, моралниот и социјалниот развој на децата. Во примената на одредбите од овој Закон се тргнува од принципите за заштита на правото на живот и развој на детето, заштита на најдобриот интерес на детето, обезбедување минимум стандард за секое дете под еднакви услови, исклучување на каква било форма на дискриминација, почитување на правото на детето на слобода, сопствено мислење и изразување, здружување и

образование, услови за здрав живот и остварување на други социјални права и слободи на детето.

Овој Закон ги идентификува начините на кои се остварува заштитата на децата, т.е. преку обезбедување на определени права, средства и облици на заштита. Според Законот, права на заштита на децата се: детски додаток, посебен додаток, еднократна парична помош за новороденче, партиципација во трошоците за згрижување и воспитание и одмор и рекреација на деца во јавна установа за деца и родителски додаток за дете.

Законот за заштита на децата обезбедува различни облици на заштита на децата, како што се згрижување и воспитание на децата од предучилишна возраст, одмор и рекреација на деца и други облици на заштита.

Во обезбедувањето на заштитата на детето и неговите права се вклучени родителите, семејството, старателите на детето и згрижувачкото семејство, како и установите за деца.

3.1.3. Закон за социјална заштита

Законот за социјална заштита („Службен весник на РМ“, бр.79/2009) го уредува системот и организацијата на социјалната заштита, правата од социјалната заштита, финансирањето, процедурата за реализација на правата од оваа област. Социјалната заштита се остварува преку стручна работа во установите за социјална заштита, развивање и имплементирање на развојни програми, стручно усовршување на работ-ниците во зависност од нивните потреби, следење на трендовите, планирање, надзор и истражувачка работа.

Законот за социјална заштита, врз основа на правата од социјална заштита, а под услови утврдени со овој Закон, ги пропишува следните мерки: социјална превенција, вонинституционална заштита, институционална заштита, право на парична помош од социјална заштита.

Во согласност со Законот, Владата на Република Македонија донесе Национална програма за развој на социјалната заштита во која на среден и долг рок се утврдуваат целите, приоритетите и правците на развој на социјалната заштита на граѓаните. Владата донесува и годишни програми за остварување на социјалната заштита. Општината, градот Скопје и општините во градот Скопје обезбедуваат

спроведување на социјалната заштита и донесуваат програми за потребите на граѓаните од областа на социјалната заштита. Законот го регулира основањето и дејноста на јавните установи за социјална заштита, центрите за социјална работа, како и начините на кои хуманитарни здруженија, здруженија на граѓани, верски заедници и нивни здруженија, религиозни групи и други непрофитни организации и приватни установи можат да даваат одредени услуги на деца кои се наоѓаат во социјален ризик и на кои им е потребна помош. Правата кои може да ги оствари детето во ризик и неговото семејство се: превенција, вонинституционална заштита (помош на семејството, сместување во згрижувачко семејство, сместување во мал групен дом, сместување во дневен центар). Детето може да биде и институционално згрижено во зависност од ризикот во кој се наоѓа. Ако е дете без родителска грижа, може да се смести во една од двете установи во зависност од неговата возраст. Детето може да биде сместено во установа, ако е дете со воспитно-социјални проблеми, дете во судир со законот или дете со пречки во развојот. Детето/семејството можат да остварат права од парична помош, на пример, самохран материјално необезбеден родител може да оствари постојана парична помош до 3-годишна возраст на детето, право на парична помош на мајка која родила четврто дете, надоместок на плата за скратено работно време поради нега на дете со телесни или ментални пречки во развојот. Правото на парична помош за социјално домување се обезбедува на социјално загрозувани лица кои се станбено необезбедени.

3.1.4. Закон за правда на децата

Во Законот за правда на децата („Службен весник на РМ“, бр. 148/2013) е извршено усогласување со меѓународните договори и стандарди, пред сè со Конвенцијата за правата на детето. Законот ја уредува положбата, улогата и надлежноста на органите и постапувањето со деца во ризик и деца во судир со законот, определува услови за примена на мерки за помош, грижа и заштита, воспитни мерки, казни и алтернативни мерки за деца.

Законот ги уредува мерките за заштита на детето жртва на кривични дела, како и мерките за превенција на детското престапништво. Во примената на одредбите од овој Закон се тргнува од следните начела: заштита на детето и неговите

права, социјализација и помош во постапувањето со детето, ресторативна правда и начелото на превенција на детското престапништво. Во Законот се предвидува дека мерките или санкциите што му се изрекуваат на детето треба да одговараат на неговата личност, тежината на дејствието што со Законот е определено како кривично дело или прекршок и неговите последици, потребата од негово воспитување, превоспитување, образование и развој заради обезбедување и заштита на најдобриот интерес на детето.

Се забележуваат и промени во законската регулатива со воведување на старателство над децата жртви на трговијата со луѓе, санкционирање на одговорноста на службените лица при вршење на кривични дела поврзани со трговијата со луѓе, регулирање на посебно сместување на децата жртви на трговијата со луѓе, но се наметнува и потреба од други промени и надополнувања на нови членови во Кривичниот законик (пречистен текст 2015) во врска со трговијата со луѓе.

3.2. Национални стратегии и програми за социјална и детска заштита

Претходно споменатата правна рамка е дополнета со политичко-акциони документи од голема важност за унапредување на заштитата на децата и поддржување на нивниот раст, развој и добросостојба.

Децата се меѓу најранливите групи кога е во прашање семејното насилство, бидејќи нивниот биопсихосоцијален развој е директно под влијание на образец на семејните односи и има далекусежни последици во структурата на личноста и развојот на ментално здравствените проблеми во текот на животниот циклус.

Основен стратешки документ на Република Македонија, кој има за цел утврдување на стратешките насоки и приоритети за сузбивање и спречување на семејното насилство и утврдувањето на одговорните носители за нејзино спроведување, е **Националната стратегија за спречување и заштита од семејно насилство (2012 – 2015)**. Визијата на Стратегијата е воспоставување на сеопфатен ефикасен систем во Република Македонија за заштита и превенција од семејното насилство. Како прва и посебна цел во Стратегијата е предвидено воспоставување и развивање на мултисекторски координиран пристап во заштитата на жртвите на

семејно насилство. Кон оваа цел се надоврзува и превенирање на појавата на семејно насилство преку воспитно-образовниот процес, едукација на професионалните структури (Министерство за внатрешни работи, правосудство и др.), како и подобрување на системот на заштита на жртвите на семејно насилство.

Владата на Република Македонија, стремејќи се кон општество со намалена стапка на сиромаштија и социјална исклученост преку подобро користење на расположливите човечки и материјални ресурси, подобрување на условите за живот и за работа на сите граѓани, системско и институционално содејство во функција на развојот, повисок стандард и квалитет на живеење, во 2010 година ја изготви и ја усвои **Националната стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост (2010 – 2020)**. Покрај другите целни групи, Стратегијата ги опфаќа и децата кои живеат во сиромаштија, од причина што тие се изложени на поголем ризик од социјално исклучување поради ограничувањето на нивните образовни и развојни можности, со што се спречува да учествуваат во економскиот, социјалниот и културниот живот во општеството. Во делот на детската заштита, Стратегијата има за цел заштита на децата од социјално исклучените семејства, децата во ризик, децата кои употребуваат, односно злоупотребуваат дроги и други психотропни супстанции и прекурсори, овозможување на еднаков пристап до образование и здравствена заштита и запознавање на децата со нивните права.

Особено важно за развој на системот за социјална заштита е донесувањето на **Националната стратегија за деинституционализација во системот на социјална заштита во Република Македонија (2008 – 2018)**. Основна цел на Стратегијата е подигање на квалитетот на услугите од социјалната заштита и создавање на услови за приближување на услугите до корисниците на локално ниво (сместување во згрижувачко семејство или мал групен дом, живеење со поддршка). Во Стратегијата се предвидува развој на постојните и на новите вонинституционални форми на заштита, како и трансформација на постојниот систем на институционална заштита.

Стратегијата се темели врз принципите за најдобар интерес на корисникот, право на живот во семејство, граѓански права, еднаквост на можности и недискриминација, заштита од секаков вид насилство, злоупотреба и занемарување, инклузија и интеграција, партнерство, мултисекторска соработка и квалитет на социјалните услуги.

Важни мерки зацртани во Стратегијата кои мораат да се преземат спрема децата до 26-годишна возраст со пречки во интелектуалниот или физичкиот развој се: подигнување на нивото на психосоцијалната поддршка на биолошките семејства околу грижата за децата со пречки во развојот и зголемување на паричниот надоместок, развој на мрежа на згрижувачки семејства, создавање на услови за целосно интегрирање на децата со пречки во развојот во средината во која живеат, отворање на нови форми на вонинституционална заштита за тие деца, како што се мали групни домови, како и надминување на архитектонските пречки и создавање на услови за интегрирање на овие лица во општествената средина.

Националната стратегија за борба против трговија со луѓе во Република Македонија за 2013 – 2016 е документ кој предвидува мерки и активности на надлежните институции насочени кон откривање и гонење на сторителите, како и комплексен пристап за подобрување на статусот на жртвите на трговијата со луѓе и илегалната миграција во Република Македонија. Оваа Стратегија е трет по ред стратешки документ изработен од Националната комисија врз основа на потребите од теренот и ги отсликува актуелните трендови во Република Македонија. Овој документ е национален одговор на меѓународните обврски на Република Македонија и напор да се обединат сите ставови, активности и ресурси во кохерентна рамка и единствен приод за одржлив развој во унапредувањето на човековите права на жртвите на трговијата со луѓе, особено на правата на децата жртви на трговија со луѓе.

Програмата за развој на дејноста за заштита на децата за 2017 година („Службен весник на РМ“, бр. 192 од 17.10.2016 година) е во функција на спроведување и унапредување на системот на заштита на децата. Основна цел на дејноста за заштита на децата зацртана во Програмата е обезбедување на услови за оптимален опфат на децата во системот на социјална заштита на децата, целосно и рационално искористување на просторните, кадровските и другите ресурси. Најголема одговорност за реализирање на Програмата има Министерството за труд и социјална политика кое се обврзува да ги спроведе следните активности: заокружување на процесот на децентрализација во дејноста на заштита на децата преку соработка со органите на локална самоуправа, т.е. преку отворање на нови детски градинки во урбана и рурална средина; плурализација во дејноста преку заживување на јавно-приватно партнерство; организирање на одделни услуги од

дејноста згрижување и воспитување во други просторни услови (во домот, училиште, болница, културна институција и друго); изградба на нови објекти, доградба, реконструкција и одржување на објектите во дејноста на заштитата на децата; поддржување на активности за децата во областа на културата, издавачката, згрижувачката и воспитната дејност, екологијата, уметноста, рекреацијата и спортот; заштита на децата со специфични потреби и поддршка на здруженијата на граѓани кои работат со деца; следење на развојот на заштитата на децата поврзана со хуманата популациска политика. Програмата овозможува имплементација на законската регулатива и овозможува поттикнување и помагање на семејствата и на децата за нивен здрав раст и развој.

Значаен стратешки документ од областа на социјалната заштита е **Националната програма за развој на социјалната заштита (2011 – 2021)** со која се даваат правци за развој на интегриран, транспарентен и одржлив систем на социјална заштита за обезбедување на достапни, ефикасни и квалитетни мерки и услуги креирани според потребите на корисникот. Програмата е ориентирана кон планираните реформи и трансформација на структурата, т.е. носителите на социјалните услуги, вклучувајќи ги и услугите за децата. Програмата предвидува внатрешна реорганизација на центрите за социјална работа со формирање посебни одделенија за деца заради поголема специјализација на стручните кадри и зголемување на квалитетот на услугите.

Предвидено е отворање на советувашишта за деца и млади, специјализирани хранителски домови за згрижување на деца со нарушено поведение, дневни центри за деца од улица, дневни центри за корисници на дрога и алкохол, дневни центри за лица со ментална инвалидност и други. Покрај тоа, во Програмата се планира и проширување на превентивните активности, воведување и имплементација на социјални центри за социјализација и ресоцијализација на деца со воспитно-социјални проблеми, центри за деца од семејства во социјален ризик, семејни помагатели и воспоставување на СОС-линии за деца, семејства во ризик и мерки и активности за подобрување на меѓусекторската (меѓуинституционалната) соработка.

Во **Програмата за остварување на социјална заштита за 2017 година** („Службен весник на РМ“, бр. 192 од 17.10.2016 година) се уредуваат подрачјата на социјалната заштита, потребите на населението, социјалната превенција и начинот и средствата за остварување на социјалната заштита во тековната година. Некои од

активностите на Министерството за труд и социјална политика во врска со децата вклучуваат реализирање на програмата за условен паричен надоместок за средно образование, со цел подобрување на пристапот и квалитетот на образованието на учениците од домаќинствата кои се корисници на правото на социјална парична помош; имплементација на мерките за намалување на енергетската сиромаштија за корисниците на социјална парична помош и постојана парична помош, мерка која индиректно се однесува и на децата од семејствата корисници на таква помош; отворање на транзитен центар во Скопје за 24-часовно сместување на деца од улица; активности за отворање на советувашиште за работа со деца од улица кои употребуваат психотропни супстанции, но и советувашиште за деца од семејства во кои се врши или се вршело насилство, како и спроведување на програмата за менторство на деца кои се во конфликт со законот.

Акцискиот план за борба против трговијата со деца 2013 – 2016 се базира врз меѓународните искуства во оваа област и истиот ги опфаќа препорачаните елементи: поддржувачка рамка, превенција, поддршка и заштита на жртвите и мигрантите, предистражна и кривична постапка на трговија со луѓе и криумчарење на мигранти и ја следат структурата заснована на меѓународните и на ЕУ-стандардите⁸⁴.

Акцискиот план за борба против трговијата со деца има за цел да ја унапреди политиката на Република Македонија во однос на борбата против трговијата со деца и нивната експлоатација. Законските решенија во оваа област се креирани врз основа на податоци од истражувања. Се преземаат превентивни мерки за намалување на причините и ризиците што доведуваат до појава и до зголемување на трговијата и експлоатацијата на децата и воспоставен е пакет од минимум стандардни услуги за помош, заштита, рехабилитација и реинтеграција на децата жртви на трговијата со луѓе.

Според **Програмата за условен паричен надоместок за средно образование за учебната 2016/2017 година**, износот на условениот паричен надоместок (УПН) е 12.000,00 МКД на годишно ниво и овие средства се исплаќаат на мајката на ученикот. Правото на УПН едно домаќинство може да го оствари за повеќе од едно дете. Корисниците на ова право треба да пополнат барање во

⁸⁴ *Акциски план на ЕУ за најдобри практики, стандарди и процедури за сузбивање и превенција на трговијата со луѓе*. ОЈСЗ 311, 9 декември 2005, 1.

надлежниот центар за социјална работа и со барањето да приложат потврда за редовен ученик од училиштето во коешто е запишан ученикот, што е единствен услов за вклучување во Програмата.

3.3. Институционална поставеност на системот за детска и социјална заштита

Во Република Македонија е изграден институционален систем за детска и социјална заштита кој го сочинуваат Министерството за труд и социјална политика и систем од јавни установи кои даваат услуги на деца во ризик.

3.3.1. Министерство за труд и социјална политика

Централна институција која врши креирање на политики, стратешко планирање, управување и надзор над законитоста и примената на законите и другите прописи во областа на социјалната заштита е Министерството за труд и социјална политика.

Министерството подготвува годишна програма за остварување на социјалната заштита со која поблиску се уредуваат подрачјата на социјалната заштита, потребите на населението, социјалната превенција и начинот и средствата за остварување на социјалната заштита.

Во рамките на Министерството за труд и социјална политика има 15 сектори. Тука ќе ги споменеме: Секторот за стратешко планирање, Секторот за финансиски прашања, Секторот за децентрализација и развој на услуги од социјална заштита на локално ниво, Секторот за социјална заштита, Секторот за еднакви можности, Секторот за заштита на децата. Посебно важен сектор е Секторот за заштита на децата.

Главен носител одговорен за доследно спроведување на социјалната и детската заштита е Министерството за труд и социјална политика, кое игра важна улога во планирањето, координацијата и имплементација на политиките на Министерството за здравство, Министерството за образование и наука, Министерството за правда, Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи и Министерството за транспорт и

врски. Некои од овие министерства под нивна надлежност имаат установи кои даваат услуги и преземаат мерки и активности за заштита на децата.

Во рамките на заштитата на децата ќе споменеме дека Министерството за труд и социјална политика е поврзано со другите министерства и тие имаат официјални меѓуминистерски протоколи за регулирање на меѓусекторската соработка на национално ниво. При градење на политики, заеднички програми или развој на законодавството, овие министерства формираат временни работни групи засновани на споделено членство. Со финансиска поддршка на УНИЦЕФ се изготвуваат протоколите за меѓусекторско партнерство за работа со деца во ризик.

Секторите вклучени во заштита на децата во Министерството за труд и социјална политика се: Сектор за социјална заштита, Сектор за заштита на деца и Сектор за инспекциски надзор над примената на законските и другите прописи од областа на социјалната заштита и заштитата на децата.

Министерството за труд и социјална политика врши надзор над примената на Законот за социјална заштита и Законот за заштита на децата. Министерството врши инспекциски контроли во установите за социјална заштита на децата и во други субјекти задолжени во оваа област.

Лиценцирањето на установите од областа на социјалната заштита на децата, исто така, е под надлежност на Министерството за труд и социјална политика. Министерството за труд и социјална политика ги забрза иницијативите и активностите за лиценцирање на установите за социјална и детска заштита, овозможувајќи плурализација во давањето на социјални услуги од приватниот сектор, со континуирана контрола на овие институциите.

Согласно член 203 од Законот за социјална заштита⁸⁵, воспоставен е механизам за ревизија на наодот и мислењето од првостепениот стручен орган за видот и степенот на попреченост на дете/лицето со пречки во развојот.

Министерот за труд и социјална политика формира комисија составена од три члена – доктори по медицина. Оваа комисија утврдува дали наодот и мислењето на првостепениот стручен орган е соодветен на утврдената фактичка здравствена состојба и на медицинската документација врз основа на која наодот и мислењето се дадени.

⁸⁵ Закон за социјална заштита, консолидиран текст, 2014.

Ако се утврди неправилност во донесениот наод и мислење, комисијата поднесува кривична пријава за сознанија за сторено кривично дело, барање за поведување прекршочна постапка или иницијатива за покренување на дисциплинска постапка пред надлежен орган⁸⁶.

3.3.2. Јавна установа Завод за социјални дејности – Скопје

Втор клучен субјект на социјалната заштита е ЈУ Завод за социјални дејности – Скопје. Заводот се вклучува во реализирањето на политики и стратегии на Министерството за труд и социјална политика, одговорен е за истражување на социјалните појави и проблеми, како и за унапредување на социјалните активности во целата земја. Овој Завод врши стручна контрола на работата на другите установи од областа на социјалната заштита и издава лиценци за работа на установите од областа на социјалната заштита.

ЈУ Завод за социјални дејности – Скопје е стручна и развојна установа во рамките на системот на социјалната заштита, а неговите активности се одредени со Законот за социјална заштита. Основана е во 1961 година од страна на Собранието на Република Македонија под име Републички Завод за социјални прашања.

Активностите на ЈУ Завод за социјални дејности – Скопје, согласно Законот за социјална заштита, се:

- следење и проучување на социјалните појави и проблеми со остварување на научно-истражувачка работа;
- вршење надзор над стручната работа на центрите за социјална работа и установите за социјална заштита и вработените во нив;
- давање стручна помош на установите и вработените во социјалната заштита;
- приготвување соодветни методолошки упатства и прирачници и врз основа на нив да организира семинари за едукација на стручњаците за воведување на модерни методи за третман на социјалната патологија;

⁸⁶ Закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита. „Службен весник на Р.Македонија“, бр.36.

- обединување и статистичка обработува на севкупната евиденција во овој систем;
- давање стручна помош во подготовка на програми и планови, нормативи и стандарди за работа, обука, стручен надзор и евалуација;
- издавање публикации, прирачници, информации, упатства.

Остварувајќи ги своите функции и задачи, Јавната установа Завод за социјални дејности – Скопје соработува со Министерството за труд и социјална политика, со центрите за социјална работа и со сите установи за социјална заштита. Јавната установа Завод за социјални дејности – Скопје соработува и со сите други сектори и институции во општеството (здравство, образование, полиција, суд, факултети), како и со голем број меѓународни и меѓувладини организации и институции.

Оваа Установа, пред сè, ги следи следните ранливи групи население:

- деца без родители и родителска грижа;
- деца со воспитно-социјални проблеми и малолетни деликвенти;
- деца со посебни потреби;
- лица со конфликти во брачните и семејните односи;
- сиромашни семејства.

Во поново време домените на работа сè повеќе се прошируваат на социјалните проблеми, чишто појавни облици добиваат во обем и интензитет, како на пример:

- дезорганизација на бракот и семејството со сите негативни реперкусии (одрази) врз членовите на семејството, а особено на децата;
- постојаното зголемување на бројот на лицата жртви на семејно насилство, лицата кои злоупотребуваат дроги, деца на улица, бездомни лица;
- проблеми на одделни населби, региони, супкултури.

Оваа Установа ги обавува сите фази на научноистражувачка работа со тимско интердисциплинарно работење. За одделни проекти Заводот ангажира познати

стручњаци и експерти како надворешни соработници, што, пак, е исклучително рационално, бидејќи не е можно за сите видови проблеми да има сопствени кадри.

3.3.3. Центар за социјална работа

Трет клучен субјект во остварувањето на социјалната заштита се меѓуопштинските центри за социјална работа кои се основани како јавни установи од областа на социјалната заштита. Тие работат по територијален модел на организација и ги покриваат потребите за социјална заштита на населението од неколку општини.

Во Република Македонија има 30 меѓуопштинските центри за социјална работа.

Центрите за социјална работа (ЦСР) се мрежа на основни социјални служби за заштита на децата низ земјата. Тие се одговорни за иницирање на процесот на идентификација на децата коишто можат да користат социјални услуги. Центрите за социјална работа соработуваат со други установи/служби кои ги претставуваат соодветните министерства (редовни и посебни училишта, локални медицински установи, полициски станици, здруженија на граѓани кои работат на полето на социјалната заштита).

Оваа соработка најчесто е поврзана со спроведување на одредени закони, т.е. преку соработка по службена должност. Соработката не опфаќа официјални меморандуми за соработка, ниту протоколи за регулирање на соработката на поефикасен начин во однос на јасно дефинирани и договорени односи, улоги и одговорности, тимска координација на активностите, делење на ресурси и усогласување на мерките и приспособување на методите на постапување кон потребите на децата. Центрите за социјална работа со помош на ЈУ Завод за социјални дејности имплементираа нов софтвер за да ја исполнат обврската за водење регистар на деца/лица во ризик.

Центрите за социјална работа имаат право да одлучуваат за правата од областа на социјалната заштита, утврдени во Законот за социјална заштита и правата од областа на детската заштита (Закон за заштита на децата, Закон за правда на децата и Законот за семејство). Центарот за социјална работа е примарен примател на информациите за изработка на план, како основа за услугите или бенефициите

предвидени од Министерството за труд и социјална политика. Тој носи одлуки и евидентира лица корисници на услуги. Центарот за социјална работа е одговорен за поведување постапка за социјална заштита. Центарот треба да подготви и план за индивидуална работа со корисникот за да ги утврди планираните цели кои треба да се остварат со корисникот.

Центарот за социјална работа е јавна установа за социјална заштита со јавни овластувања заради вршење на работите од социјалната заштита. Центарот може да се основа за подрачјето на една или повеќе општини. Јавните овластувања кои ги врши Центарот за социјална работа се следниве:

- да решава за правата од социјална заштита, утврдени со овој Закон;
- да решава за правата утврдени со Законот за заштита на децата, и тоа: детски додаток, посебен додаток, еднократна парична помош за новороденче и родителски додаток за дете,
- да решава за парична помош на лица со признаен статус на бегалец и под супсидијарна заштита, утврдени со Законот за азил и привремена заштита,
- да решава за работите утврдени со семејно-правните прописи,
- да постапува по работите од својата надлежност утврдени со кривично-правните прописи,
- да води евиденција и да прибира документација за корисниците на социјална помош,
- правна заштита за применетите облици на социјална заштита,
- да врши и други работи утврдени со закон.

При спроведувањето на социјалната заштита Центарот открива, следи и проучува социјални појави и проблеми, врши непосреден увид заради утврдување на фактичката состојба на лицето или семејството, поттикнува и презема превентивни дејствија.

Центарот за социјална работа изготвува планови за индивидуална работа со корисникот и применува и спроведува соодветни облици и форми на социјална заштита и непосредно помага на граѓанин или семејство. Спроведува активности во рамките на социјалната превенција и вонинституционалната заштита, работи на

институционална заштита на деца/лица во ризик, како и на остварување на правата на парична помош од социјална заштита.

Стручните служби од Центарот за социјална работа работат со семејствата кои се во постапка на развод, со деца сторители на кривични дела, деца со пречки во развојот и деца без родителска грижа.

3.3.4. Установи за сместување на деца

Иако институционализацијата на децата се намалува, сè уште има деца што живеат во институции. Според анализата спроведена од страна на УСАИД (2010), постојат следниве институции релевантни за услуги на децата:

- две институции за деца без родители и родителска грижа во Скопје и во Битола;
- институција за деца и младинци со воспитно-социјални проблеми и неприлагодено однесувањето во Скопје;
- три институции за деца/лица со интелектуална и телесна попреченост во Демир Капија, Струмица и Скопје,
- една институција за баратели на азил во Скопје.
- постои и институција која прима деца од 0 до 3 години (домови за доенчиња).

Повеќето деца сместени во институциите кои обезбедуваат засолниште и основна нега на напуштените деца се преместуваат во згрижувачки семејства или во нивното семејство.

Оние кои остануваат подолго во институциите имаат помали изгледи да најдат сместување поради присуството на вродени проблеми, но, и поради доцнење во развојот како резултат на контекстуалното лишување.

Во тек се напори за постепена деинституционализација на децата во ризик. Институциите сè уште се грижат за децата, особено за оние од кои мајките или семејствата ќе се откажат при раѓање.

Во системот на социјална заштита значајно место имаат здруженијата на граѓани, фондациите и приватниот сектор, т.е. приватните установи со кои се

надополнуваат услугите кои ги даваат државните, т.е. јавните субјекти на социјална заштита.

3.3.5. Детски градинки

Основна установа за припрема и за интегрирање на децата во образовниот систем е детската градинка. Згрижувањето и воспитанието на децата од предучилишна возраст се облици на заштита на децата, кои како дејности се организираат за згрижување, престој, нега, исхрана, воспитно-образовни, спортско-рекреативни, културно-забавни активности, мерки и активности за подобрување и зачувување на здравјето и за поттикнување на интелектуалниот, емоционалниот, физичкиот, менталниот и социјалниот развој на детето до шест (6) години живот, односно до вклучување во основното образование.

Детската градинка може да обезбедува престој и исхрана и за деца над шест години, односно од поаѓање во основно училиште до 10-годишна возраст.

Згрижувањето и воспитанието на деца од предучилишна возраст се облици на заштита на деца кои ги сочинуваат сите правни и физички лица на територијата на Република Македонија.

3.3.6. Детски одморалишта

Одморот и рекреацијата на децата се обезбедуваат и се остваруваат во јавни и приватни детски одморалишта, општински детски одморалишта и детски одморалишта.

Одморот и рекреацијата во јавните детски одморалишта се остваруваат според програми за остварување на дејноста кои ги изработува научна или специјализирана стручна установа, односно стручен орган или друг орган, а ги донесува министерот.

Детското одморалиште организира и спроведува програми за:

- зимување;
- летување;
- настава во природа,

- други програми (екскурзии, кампување, излети, походи, семинари, мини скијачка школа, рекреативно-еколошка школа, исхрана на децата и друго).

Програмата за зимување е наменета за деца од училишна и предучилишна возраст за време на зимскиот распуст.

Програмата за летување е наменета за деца од предучилишна возраст и за деца од училишна возраст за време на летниот распуст. Програмата за настава во природа е наменета за деца од училишна возраст и ќе се остварува во согласност со наставните планови на основните училишта.

Другите програми се остваруваат во зависност од потребите на корисниците и слободните термини во детските одморалишта.

Работата во детските одморалишта се организира во групи, во зависност од возраста на децата.

Одмор и рекреација може да се организираат и за деца со пречки во развојот, според посебни програми.

3.4. Социјална политика во областа на социјалната заштита

Социјалната заштита, како интегрален дел на социјалната политика, е исклучително тежок поим. Во светот постојат многу различни термини и изрази за овој поим⁸⁷.

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.

⁸⁷ Во англосаксонските 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)

Општите и заедничките карактеристики на социјалната заштита, како составен дел и компонента на поширокиот поим на социјалната политика, претставуваат почетно и најтесно сфаќање и значење на социјалната заштита. Социјалната заштита треба да обезбеди минимум материјални услови и социјално да ги заштити поединците, семејствата и оние социјални групи на кои од различни причини во прашање им е доведена нивната основна егзистенција и животен опстанок. 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.

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 поединечните социјални случаи.

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 врви 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, независно дали станува збор за некоја фаза од нејзиниот развој или, пак, се работи за некој конкретен тип на социјална заштита во определена земја, секогаш и во определена мера се засновува, се потпира и се гради врз принципите на хуманизмот, солидарноста, заемноста, заедништвото и самопомошта.

- 1) Принципот на хуманистички пристап во изградбата на системот на социјалната заштита го подразбира морално-етичкиот став дека општествените односи треба да се градат со почитување на секоја одделна човечка индивидуа како највисока социјална вредност.
- 2) Солидарноста е израз на чувството за преземање на заеднички обврски спрема социјалната положба на другите и на одговорноста да ги исполнат преземените обврски.
- 3) Заемноста, која многу често се изедначува со солидарноста, претставува свест за меѓусебната социјална поврзаност и за нужноста од заеднички опстанок.
- 4) Принципот на заедништво произлегува не само од минатото и заедничката колективна судбина туку и од потребата опстанокот да се обезбеди и да се осигура со потпирање на заедничките сили, институции и вредности.
- 5) Самопомошта укажува на фактот дека со обезбедената социјална заштита корисникот ќе успее да се оспособи за натамошен социјален живот и дека таквата помош веќе нема да му биде потребна.

Отстранувајќи ги причините за настанатите социјални проблеми и решавајќи ги непосредно дадените социјални случаи, социјалната заштита придобива многу пошироко општествено и социјално значење.

Таа ја извршува значајната социјална функција – да ја обезбедува **социјалната сигурност** на припадниците на општествената заедница и посебно на поединците и социјалните групи кои се социјално загрозени. Разрешувањето на

социјалните проблеми и обезбедувањето на висок степен на општа социјална сигурност се од многу големо значење за стабилноста на социјалниот систем. Акумулирањето на социјалните проблеми и тешкотии неминовно води кон заострување на социјалните спротивности, конфликти и судири.

Денес, дури и многу развиени земји на социјалната заштита гледаат како на значајно средство за обезбедување на нужната социјална стабилност. За неразвиените земји, а уште повеќе за земјите во развој и за земјите во транзиција кои се соочуваат со уште поизразени и далеку поостри социјални проблеми, социјалната заштита во уште поголема мера се наложува како неопходност за згаснување на жариштата на социјалните спротивности и конфликти и за постигнување на посакуваната социјална стабилност.

3.5. Главни прашања и проблеми во социјалниот сектор

Процесот на категоризација е изолирана практика делегирана од социјалниот сектор на здравствениот сектор, со мала или никаква поврзаност со натамошното обезбедување услуги. Затоа, идентификацијата преку комисијата секогаш не води до обезбедување на адекватни услуги. Средствата што се даваат за грижа за детето во згрижувачко семејство се многу помали отколку за институционална грижа. Степенот на парични средства е поврзан со степенот на попреченоста. Ова особено се однесува за социјалните услуги. Семејствата кои живеат во сиромаштија ќе имаат корист од финансиската поддршка, но тоа нема да го олесни вклучувањето без дополнителни напори. Финансиската помош од социјалниот сектор треба да се даде на системот (на пример, на градинките) со цел да се обезбедат подобри услуги – поединечните пристапи придонесуваат кон фрагментација, губење на средства преку купување неефикасни услуги и опасност од неправда. Се чини дека финансиските регулативи во социјалниот сектор фаворизираат институционална заштита на децата, наспроти грижа во природните или згрижувачките семејства. Додека

институциите добиваат 500 евра, згрижувачките семејства добиваат 200 евра, а природното семејство само 60 евра во бенефиции (според „Полио плус“)⁸⁸.

⁸⁸ <http://www.polioplus.org.mk/>)

IV. ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ

1. Предмет на истражување

Главен предмет на истражување на докторскиот труд се јавните расходи од Буџетот на Република Македонија кои се наменети за поддршка и развој на децата. Фокус на разгледување се трите области кои се од посебно и примарно значење за развојот на децата, а тоа се: секторот образование, секторот здравство и секторот социјална заштита. Доколку државата повеќе инвестира во овие три сектори, нивната важност ќе биде поголема и позначајна.

2. Цели на истражувањето

Од научна гледна точка ова истражување е потребно затоа што досега не е направена доволна оценка на значењето и адекватноста на јавните расходи наменети за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита. Со ова истражување ќе се направи обид да се добијат сознанија кои ќе придонесат за подобрување на капацитетите на државата во обезбедување на подобар развој на децата. Активното вклучување на државата во поддршка на развојот на децата ќе значи и намалување на ризикот од социјална исклученост.

3. Задачи на истражувањето

Истражувањето е фокусирано на значењето и адекватноста на јавните расходи наменети за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита; утврдувањето на буџетските заложби на почетокот од фискалната година за трите области наменети за поддршка на развојот на децата

во образованието, здравството и социјалната заштита (кои се адекватни и потребни за децата); утврдувањето на планирањето и имплементацијата на јавните расходи наменети за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита; утврдувањето дали јавните расходи наменети за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита овозможуваат целосна и сеопфатна заштита на децата.

Задача на истражувањето е и да се идентификуваат стратешките цели на централната и на локалната власт, т.е. дали тие планираат да го поддржат развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита.

4. Дефинирање на клучни поими

Јавни расходи се издатоците на државата и на другите јавно-правни тела кои се прават за финансирање на понудата на јавните добра, како и за остварување на другите цели на економската и социјалната политика.

- **Социјална заштита**

Социјалната заштита е систем од 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.

- **Плурализам**

Нов принцип на социјална заштита според кој, освен државата и општините како носители на социјална заштита, се јавуваат и други даватели на услуги (здруженија на граѓани, правни и физички лица) кои како професионална дејност извршуваат работи од областа на социјалната заштита.

- **Децентрализација**

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**

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, и покрај сопствените извори на приходи.

5. Хипотези

- **Општа хипотеза:**

Ако владиното планирање и имплементирање на јавните расходи наменети за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита се во согласност со утврдените политички приоритети, има можности за развој на децата.

- **Поединечни хипотези:**

Ако Владата при планирањето на јавните расходи за децата ги вклучи идентификуваните стратешките цели на централната власт за планирање за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита, тогаш се овозможува правилен развој на децата.

Колку повеќе државата има воспоставена практика во планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности од областа на здравствената заштита, социјалната заштита и образованието, толку повеќе децата имаат основа за добар детски развој.

Ако Владата има дефинирано и спроведува мерки и активности за трансфер на надлежностите од централно на локално ниво и ако општините имаат обезбедено финансиски средства за развој на активностите од областа на поддршка на децата во развој, тогаш општините ќе можат да ги извршуваат своите надлежности во областа на поддршка на децата и нивниот развој.

6. Методи на истражување

За спроведување на ова истражување ќе се користи метод што подразбира **квалитативен пристап на истражување.**

Техники на собирање на податоци кои ќе се применат во ова истражување се:

1. Анализа на содржина на документи.
2. Анализа на податоци од официјални институции во Република Македонија.

Квалитативниот метод на собирање податоци се темелеше на собирање и анализа на податоци, правни истражувања, законска регулатива, меѓународни и национални извештаи од меѓународни и национални, владини и здружение на граѓани, институции и тела.

За секоја област требаше да се соберат и да се анализираат релевантните податоци од веќе изготвените извештаи и анализи на државните институции и релевантните министерства кои се вклучени во процесите за поддршка и развој на децата.

7. Обработка и анализа на податоци по сектори

Овој дел содржи анализа на распределувањето на буџетските средства и буџетските расходи во сите три социјални сектори кои имаат најголемо влијание на децата: **образование, здравствена и социјална заштита.**

Ова се вообичаените елементи од анализата во секој од секторите: Осврт на трендовите во трошењето во изминатите пет години, почнувајќи од 2012 година до 2016 година во секој од овие три сектори, со главен акцент на областите кои имаат влијание врз децата.

Кои институции учествуваат во трошењето што ќе овозможи анализа на инвестициите во квалитетот, еднаквоста и во постигнувањето на стратешки цели на тој сектор, а кои се однесуваат на децата.

Освен овие општи елементи кои се анализираат во сите три подделови, исто така, поставени се и прашања кои се специфични за секој сектор и кои бараат дополнително разгледување. Ова значи дека на трите сектори (делови) не им се пристапува на ист начин, со оглед на тоа што анализата има за цел да даде приказ на конкретните области од интерес во секој од секторите.

7.1. Образование

Владата на Република Македонија го декларира образованието како еден од *„основните двигатели на економскиот развој во земјата⁸⁹“*, па затоа таа се заложиле да ги зголеми инвестициите во модернизирање и унапредување на образованието.

Образованието во Буџетот на Република Македонија е означено со ставка **16001**. Всушност, во своите заложби за периодот 2011 – 2017 година, инвестирањето во образованието претставува стратешки приоритет кој треба да создаде *„силен поединец и силна држава“*.

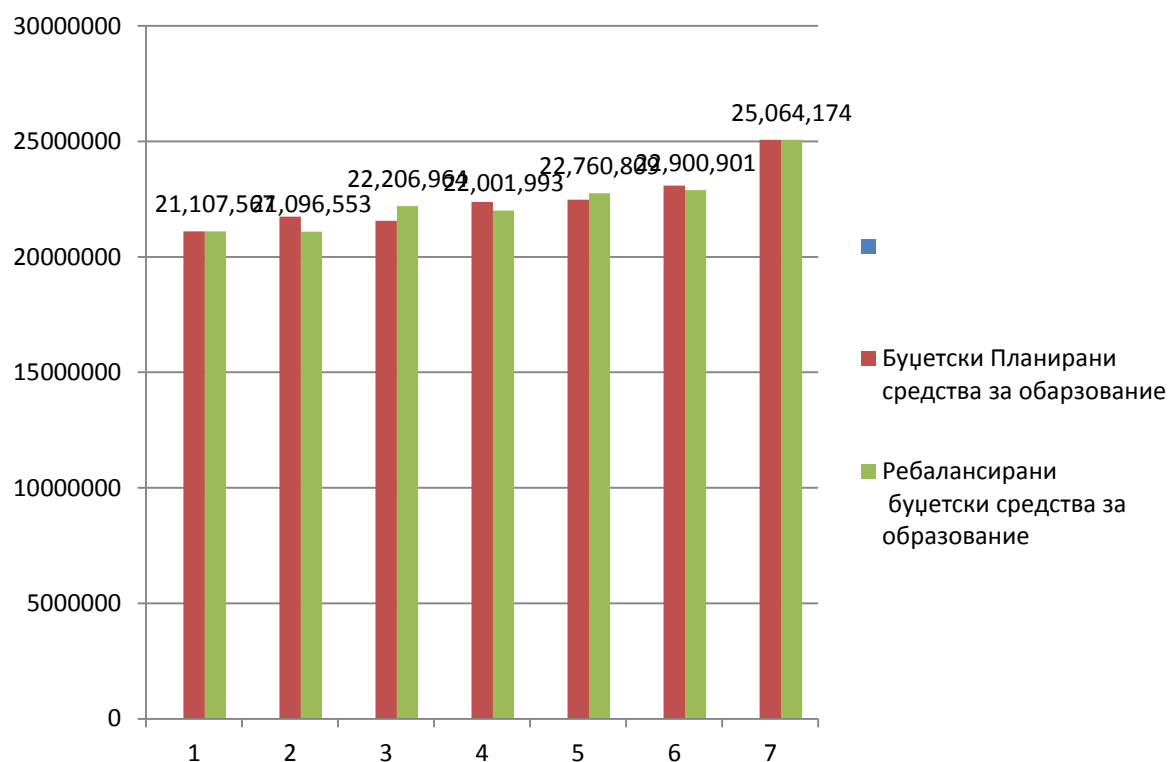
Владата на Република Македонија ги признава сите проблеми во образованието и во постигнувањата на успешни резултати. Во својот Национален план за развој во периодот 2011 – 2017 година, Владата на Република Македонија образложува дека наставните програми на сите нивоа на образование се модернизирани, се воведуваат новини, сè со цел да се зголеми квалитетот во образованието.

Сите досегашни новини придонесоа да се зголеми квалитетот на образованието и истите имаат позитивен придонес кон развојот на човековиот капитал во државата. Покрај владините напори за зголемување на финансирањето во секторот образование, голем дел од политичките и програмските интервенции кои ги предложи Владата, со цел решавање на слабите образовни резултати, сè уште не се целосно усогласени со меѓународните стандарди и практики за подобрување на квалитетот и/или не ги решаваат корените на проблемот за слаб квалитет на учењето,

⁸⁹ Програма на Владата на Република Македонија 2011 – 2017 год.

што го поттикнува прашањето за економичноста и ефикасноста на сегашните инвестирања на јавните средства во ваквите шеми.

Првиот дел од анализата се фокусира на трендовите во вкупните буџетски планирани расходи и ребалансираните расходите во образованието за периодот 2011-2017 година.



Графикон 1: Трендовите во вкупните буџетски планирани расходи и ребалансираните расходите во образованието за периодот 2011 – 2017 година.

Податоците од 2012 до 2017 година се извадени од буџетите и нивните ребаланси на Република Македонија, каде што вредностите се дадени во илјада денари.

Во текот на 2012 година, во рамките на оваа програма планирано е да се врши финансирање на значајни активности во оваа дејност: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на училишни спортски сали, реконструкција на ученички и студентски домови и др.

Целта на програмата е подобрување на условите во училиштата, ученичките и студентските домови, што е од клучно значење за подобрување на квалитетот на образованието. Активностите на Министерството за образование и наука, во текот на 2012 година, биле насочени кон обезбедување на квалитетен и ефикасен воспитно-образовен процес, согласно европските стандарди; понатамошна имплементација на основното деветгодишно образование и воспитание, согласно концепцијата за деветгодишно основно образование; како и обезбедување на бесплатни учебници за секое дете.

Истовремено, една од основните цели е и целосен опфат на децата во основното и средното образование; зголемување на квалитетот на системот на основно и средно образование; намалување на напуштењето (осипувањето) на образованието на учениците; подобрување на наставните планови и програми; реализација на процесот на децентрализација во образованието; понатамошна имплементација на Болоњската декларација и ЕКТС-системот; поголема достапност на високото образование на целата територија на Република Македонија преку развој на дисперзирани студии; реализирање на високообразовната дејност која ги опфаќа додипломските, последипломските и докторските студии.

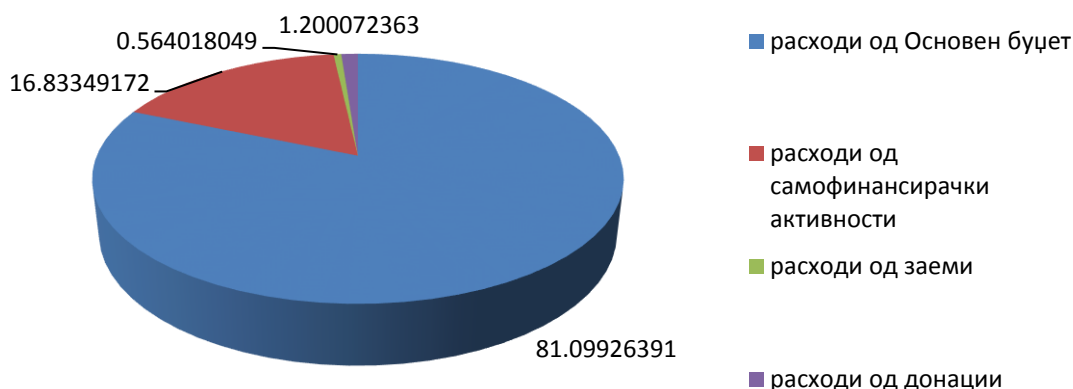
Во текот на годината се врши и подобрување на квалитетот на услугите за сместување во ученичките домови, континуитет и транспарентност при доделување на стипендии за ученици и студенти, развој на научноистражувачката дејност, техничката култура и технолошкиот развој. Континуираното вложување во капиталните инвестиции овозможува подобрување на опременоста и условите за изведување на наставата во училиштата и домовите со изградби и реконструкции на истите, како и реализација на проектот 145 училишни спортски сали.

Во вкупните буџетски расходи за 2012 година се планирани 21.740.439,00 денари, од кои за расходи од основен буџет се планирани 17.631.336,00 денари, за расходи од самофинансирачки активности 3.659.675,00 денари, за расходи од заеми се планирани 122.620,00 денари и за расходи од донации 260.901,00 денари.

Во 2012 година е направен ребаланс на Буџетот за 2012 година, при што дошло до измени и пренасочување на веќе планираните средства. Ребалансираната вредност на вкупните расходи во 2012 година изнесува 21.096.553,00 денари, што значи дошло до намалување на вредноста на вкупните јавни расходи за 613.886,00 денари. По извршените измени во буџетските расходи дошло и до намалувањето и

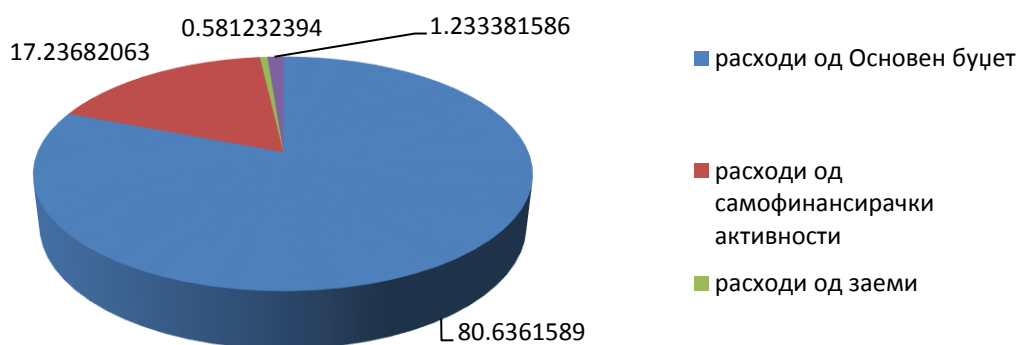
формулирање на вредност од 17.011.450,00 денари кај расходите од основниот буџет кои се намалени за 619.886,00 денари. Расходите од самофинансирачки активности се со ребалансирана вредност од 3.636.375,00 денари и истите се намалени за 23.300,00 денари. Расходите од заеми во вредност од 122.620,00 денари останале неизменети, како и ребалансираната вредност од 260.201,00 денари од расходите од донации.

Процентуалното изразување на планираните буџетските јавни расходи во 2012 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 2: Планирани јавни расходи во секторот образование за 2012 година
*Податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Процентуалното изразување на ребалансираните расходи во 2012 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 3: Ребалансирани расходи во секторот образование за 2012 година
*Податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во планираните буџетски средства на јавните расходи наменети за образование влегуваат трошоци кои се поврзани со администрацијата и тие изнесуваат 201.162,00 денари. Оваа вредност по ребалансот изнесува 231.121,00 денари, што по спроведените измени покажува зголемување за 29.959,00 денари. Вредноста на вкупните планирани расходи за основното образование изнесува 570.996,00 денари. Во делот на основното образование се влучени две ставки за општи потреби во основното образование. Нивната ребалансираната вредност изнесува 294.044,00 денари, а планирани биле 284.571,00 денари, што значи дошло до зголемување на вредноста за овие намени за 9.473,00 денари. Вредноста за проекти во основното образование изнесува 252.925,00 денари, а планирани биле 286.425,00 денари, што укажува дека вредноста што била планирана претрпела измени за 33.500,00 денари.

Од вкупните расходи од Буџетот на Република Македонија за средно образование, во текот на 2012 година, биле предвидени 531.393,00 денари. Нивната ребалансирана вредност за тие намени изнесува 510.728,00 денари, што укажува на намалување од 20.665,00 денари. Во ставката за средно образование биле планирани 336.093,00 денари за основните потреби на средното образование, а со ребалансот овој износ се зголемил за 9.335,00 денари и изнесува 345.428,00 денари. За проекти во средно образование биле проектирани 164.384,00 денари, а со ребалансот оваа вредност е намалена за 30.000,00 денари и изнесува 134.384,00 денари. За проекти за поддршка на средното образование на Ромите биле планирани 17.209,00 денари. Оваа вредност со спроведените измени во Буџетот не претрпела измени. И планираната вредност за Центарот за образование на возрасни не претрпела измена и изнесува 13.707,00 денари.

Поради неопходноста и потребата од постојано инвестирање во образованието, предвидени биле 607.528,00 денари за модернизација на основното образование, за модернизација на средното образование, за изградба на основни училишта, за реконструкција на основни училишта, за изградба на спортски сали во основните училишта, за изградба на средни училишта, за реконструкција на средни училишта, за изградба на спортски сали во средни училишта, за реконструкција на ученички и студенски домови, но ребалансираната вредност изнесува 511.028,00 денари, што укажува на намалување на сумата за овие намени.

Во планираните јавни буџетски расходи значајна ставка се и расходите за плати и надоместоци, и тоа за основни плати и придонеси за социјално осигурување, во вредност од 2.749.374,00 денари. Нивната ребалансираната вредност е 2.801.863,00 денари, што значи дошло до зголемување на вредноста за овие намени за 52.489,00 денари.

Значајни средства во Буџетот за 2012 година се средствата кои се наменети за стоки и услуги во кои влегуваат: патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар, поправки и тековно одржување, договорни услуги, други тековни расходи и привремени вработувања. Нивната вредност е планирана да изнесува 3.669.421,00 денари, а со ребалансот изнесува 3.493.713,00 денари, што значи се намалила за 175.699,00 денари.

Значајна ставка во Буџетот се тековните трансфери до единиците на локалната самоуправа, чија планирана вредност во 2012 година изнесува 12.341.553,00 денари. Со направените измени во буџетот оваа сума не претрпела измена. Од овие средства се планирани вредности од 2.950,00 денари за наменски дотации и за блок-дотации 12.338.603,00 денари.

Од расходите битни се и каматните плаќања (4.400,00 денари), кои, исто така, не претрпеле измени. Субвенциите и трансферите се со планирана вредност од 1.099.418,00 денари, а нивната ребалансирана вредност изнесува 1.092.227,00 денари, со незначително намалување од 7.191,00 денари. Кај капиталните расходи, кои се во планирана вредност од 1.866.682,00 денари и ребалансирана вредност од 1.353.197,00 денари, има намалување од 513.485,00 денари.

Во текот на 2012 година, во рамките на оваа програма се врши финансирање на значајни активности во оваа дејност: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на училишни спортски сали, реконструкција на ученички и студентски домови.

Целта на оваа програма е подобрување на условите во училиштата, ученичките и студентските домови, што е од клучно значење за подобрување на квалитетот на образованието. Активностите на Министерството за образование и наука, во текот на 2013 година, се насочени кон обезбедување на квалитетен и ефикасен воспитно-образовен процес, согласно европските стандарди, натамошна имплементација на основното деветгодишно образование и воспитание, согласно концепцијата за деветгодишно основно образование, како и обезбедување на

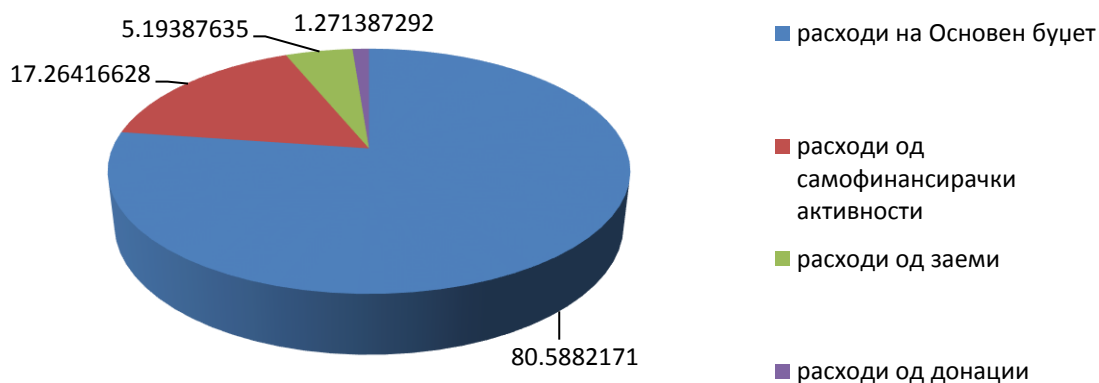
бесплатни учебници за секое дете. Истовремено, една од основните цели е и целосен опфат на децата во основното и средното образование; зголемување на квалитетот на системот за основно и средно образование; намалување на напуштањето (осипувањето) на образованието на учениците; подобрување на наставните планови и програми; реализација на процесот на децентрализација во образованието; понатамошна имплементација на Болоњската декларација и ЕКТС-системот; поголема достапност на високото образование на целата територија на Република Македонија преку спроведување на дисперзирани студии; реализирање на високообразовната дејност која ги опфаќа додипломските, последипломските и докторските студии. Во текот на годината се врши и подобрување на квалитетот на услугите за сместување во ученичките домови, континуитет и транспарентност при доделување на стипендии за ученици, развој на научноистражувачката дејност, техничката културата и технолошкиот развој.

Континуираното вложување во капиталните инвестиции овозможува подобрување на опременоста и условите за изведување на наставата во училиштата и домовите со изградби и реконструкции на истите, како и реализација на проектот 145 училишни спортски сали.

Во 2013 година, во вкупните буџетски расходи се планирани 21.567.071,00 денари, од кои за расходи од основниот буџет се планирани 17.380.518,00 денари, за расходи од самофинансирачки активности се планирани 3.726.375,00 денари, за расходи од заеми 120.167,00 денари и за расходи од донации 274.201,00 денари.

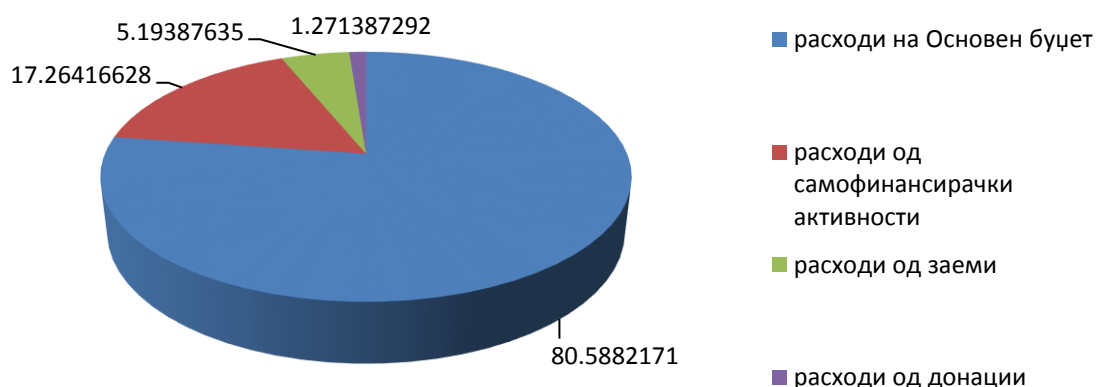
Во 2013 година е направен ребаланс на Буџетот за 2013 година, со што дошло до измени и пренасочување на веќе планираните средства. Ребалансираната вредност на вкупните расходи во 2013 година изнесува 22.206.964,00 денари, што значи дошло до зголемување на вредноста на вкупните јавни расходи за 639.893,00 денари. По извршените измени во буџетските расходи дошло до зголемување и формулирање на вредност од 17.845.521,00 денари кај расходите од основниот буџет кои се зголемени за 465.003,00 денари. Расходите од самофинансирачки активности се со ребалансирана вредност од 3.639.099,00 денари и истите се намалени за 87.276,00 денари. Расходите од заеми во износ од 120.167,00 денари останале неизменети. Кај расходите од донации планираната вредност од 274.201,00 денари е зголемена за 262.166,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 536.367,00 денари.

Процентуалното изразување на буџетските јавни расходи во 2013 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 4: Планирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2013 година

Процентуалното изразување на ребалансираните расходи во 2013 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 5: Ребалансирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2013 година

Во планираните буџетски средства на јавните расходи наменети за образование влегуваат трошоци кои се поврзани со администрацијата и тие изнесуваат 245.017,00 денари. Оваа вредност по ребалансот изнесува 244.563,00 денари, што покажува незначително намалување од 454,00 денари. Вредноста на вкупните планирани расходи за основното образование изнесува 566.946,00 денари, а нејзината ребалансирана вредност 565.398,00 денари. Тука има минимално отстапување од планираното за 1.548,00 денари.

Во делот за основното образование се влучени две ставки за општи потреби во основно образование, каде што ребалансираната вредност изнесува 304.838,00 денари, а планирани биле 314.166,00 денари, што значи дошло до минимално намалување од 9.783,00 денари.

Вредноста за проекти во основното образование е со ребалансирана вредност од 260.560,00 денари, а планирани биле 252.780,00 денари, што укажува дека вредноста претрпела измени на минимално зголемување од 7.780,00 денари.

Од вкупните расходи од Буџетот на Република Македонија за средно образование, во текот на 2013 година, биле предвидени 493.817,00 денари. Ребалансираната вредност за тие намени изнесува 482.133,00 денари, што укажува на намалување од 11.684,00 денари.

Во ставката за средно образование се планирани 369.647,00 денари за основните потреби на средното образование. Со ребалансот овој износ е минимално намален за 369,00 денари и изнесува 369.278,00 денари. За проекти во средното образование се проектирани 91.520,00 денари, а со ребалансот оваа вредност е намалена за 9.920,00 денари и изнесува 81.600,00 денари. За проекти за поддршка на средното образование на Ромите се планирани 18.057,00 денари. Оваа вредност со спроведените измени во Буџетот претрпела минимално намалување од 1.800,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 16.257,00 денари. Планираната вредност за Центарот за образование на возрасни која изнесувала 14.593,00 денари претрпела минимално зголемување од 405,00 денари, па таа со ребалансот изнесува 14.998,00 денари.

Поради неопходноста и потребата од постојано инвестирање во образованието, предвидени се 613.799,00 денари за модернизација на основното образование, за модернизација на средното образование, за изградба на основни училишта, за реконструкција на основни училишта, за изградба на спортски сали во основните училишта, за изградба на средни училишта, за реконструкција на средни училишта, за изградба на спортски сали во средните училишта, за реконструкција на ученички и студентски домови. Ребалансираната вредност за овие намени изнесува 799.799,00 денари, што укажува на зголемување на финансиите во висина од 186.000,00 денари.

Во планираните јавни буџетски расходи, во текот на 2013 година, значајна ставка се расходите за плати и надоместоци, и тоа за основни плати и придонеси за социјално осигурување. Нивната вредност е 2.956.000,00 денари, а ребалансираната

вредност 2.904.125 денари, што значи дошло до намалување на вредноста за овие намени за 52.275 денари.

Значајни средства во Буџетот за 2013 година се средствата кои се наменети за стоки и услуги во кои влегуваат патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар, поправки и тековно одржување, договорни услуги, други тековни расходи и привремени вработувања. Нивната вредност е планирана да изнесува 3.523.891,00 денари, а со ребалансот оваа сума изнесува 3.461.782,00 денари, што значи се намалила за 62.109,00 денари.

Значајна ставка во Буџетот се тековните трансфери до единиците на локалната самоуправа, чија планирана вредност во 2013 година изнесува 12.431.553,00 денари. Оваа ставка со направените измени во Буџетот не претрпела промена. Од овие средства се планирани вредности од 3.300,00 денари за наменски дотации, кои со ребалансот не претрпеле промени и блок-дотации во износ од 12.428.253,00 денари. Од расходите важни се и каматните плаќања кои воопшто не биле испланирани, но со извршените измени за нивна намена се дава вредност од 10.000,00 денари, субвенциите и трансферите се со планирана вредност од 1.074.989,000 денари, а нивната ребалансирана вредност изнесува 1.228.294,00 денари, односно има зголемување од 153.305,00 денари. Капиталните расходи се со планирана вредност од 1.580.238,00 денари, а нивната ребалансирана вредност изнесува 2.161.110,00 денари, што значи зголемување од 580.872,00 денари.

Во текот на 2014 година, во рамките на оваа програма се врши финансирање на значајни активности во оваа дејност: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на училишни спортски сали, реконструкција на ученички и студентски домови. Целта на оваа програма е подобрување на условите во училиштата, ученичките и студентските домови, што е од клучно значење за подобрување на квалитетот на образованието. Министерството за образование и наука ја креира и ја реализира политиката во областа на воспитанието и образованието од сите видови и степени. Покрај ова, неговите надлежности се однесуваат и во делот на образованието на возрасни, организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на образованието, воспитанието и науката, воспитанието и образованието на деца со посебни образовни потреби и децата на нашите работници на привремена работа и престој во странство, верификација на струките и профилите во образованието, ученичкиот и студентскиот стандард,

технолошкиот развој, информатичката и техничката култура, информацискиот систем и други активности поврзани со образованието. Активностите на Министерството за образование и наука, во текот на 2014 година, беа насочени кон подобрување на квалитетот на образованието и науката преку спроведување на стратегии и реформи во образованието и науката, осовременување на образовниот систем и науката со цел да се обезбедат компетенции потребни за пазарот на трудот и развојната економијата, како и поголема примена на достигнувањата на современите информациско-комуникациски технологии за зголемување на образовното ниво.

Истовремено, една од основните цели е и целосен опфат на децата во основното и средното образование, зголемување на квалитетот на системот за основно и средно образование, реализирање на високообразовната дејност која ги опфаќа додипломските, последипломските и докторските студии.

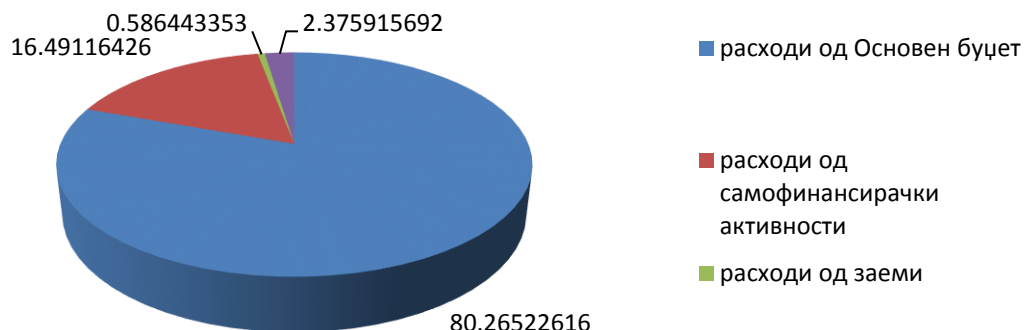
Во текот на годината се врши и подобрување на квалитетот на услугите за сместување во ученичките и студентските домови, континуитет и транспарентност при доделување на стипендии за ученици и студенти, развој на научноистражувачката дејност, техничката култура и технолошкиот развој. Со континуираното вложување во капиталните инвестиции се овозможува подобрување на опременоста и условите за изведување и модернизирање на наставата во училиштата и домовите со изградби и реконструкции на истите, како и реализација на проектот 145 училишни спортски сали.

Во вкупните буџетски расходи во 2014 година се планирани 22.387.158,00 денари, од кои за расходи од основниот буџет се планирани 17.969.103,00 денари, за расходи од самофинансирачки активност 3.691.903,00 денари, за расходи од заеми се планирани 131.288,00 денари и за расходи од донации 531.900,00 денари.

Во 2014 година е направен ребаланс на Буџетот, со што дошло до измени и пренасочување на веќе планираните средства. Ребалансираниот вредност на вкупните расходи во 2014 година била 22.001.993,00 денари, односно дошло до намалување на вредноста на вкупните јавни расходи за 385.165,00 денари. По извршените измени во буџетските расходи дошло и до намалување и формулирање на вредноста од 17.583.938,00 денари кај расходите од основниот буџет кои се намалени за 385.165,00 денари. Расходите од самофинансирачки активности со овој ребалансот не претрпуваат измени и тие остануваат со вредност од 3.691.903,00

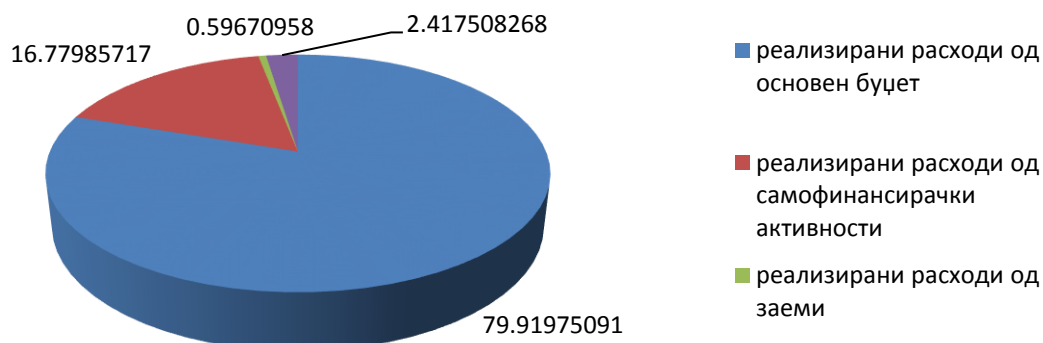
денари. Расходите од заеми во износ од 131.288,00 денари останале неизменети, а без промени во 2014 година останале и расходите од донации.

Процентуалното изразување на буџетските јавни расходи во 2014 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 6: Планирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2014 година
Податоците се преземени од Буџетот на Р. Македонија

Процентуалното изразување на ребалансираните расходи во 2014 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 7: Ребалансирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2014 година
Податоците се преземени од Буџетот на Р. Македонија

Во планираните буџетски средства на јавните расходи наменети за образование влегуваат трошоците кои се поврзани со администрацијата и истите изнесуваат 228.336,00 денари. Нивната вредност по ребалансот изнесува 245.194,00 денари, што покажува зголемување за 16.858,00 денари. Вредноста на вкупните

планирани расходи за основното образование изнесува 588.198,00 денари. Оваа вредност по ребалансот изнесува 539.664,00 денари, што покажува намалување на вредноста за 48.534,00 денари.

Во делот за основното образование се влучени две ставки за општи потреби во основното образование, каде што ребалансираната вредност е 279.042,00 денари, а планирани биле 296.071,00 денари, што значи дошло до намалување за 17.029,00 денари. Вредноста за проектите во основното образование е со ребалансирана вредност од 260.622,00 денари, а планирани биле 292.127,00 денари, што укажува дека вредноста претрпела измени, односно дошло до намалување за 31.505,00 денари.

Од вкупните расходи од Буџетот на Република Македонија за средно образование, во текот на 2014 година, биле предвидени 524.219,00 денари. Ребалансираната вредност за тие намени изнесува 490.634,00 денари, што укажува на намалување од 33.585,00 денари. Во ставката на средно образование се планирани 368.076,00 денари за основните потреби на средното образование, а со ребалансот овој износ е минимално зголемен за 2.632,00 денари и изнесува 370.708,00 денари.

За проекти во средното образование се проектирани 121.200,00 денари, а со ребалансот оваа вредност е намалена за 35.850,00 денари и изнесува 85.350,00 денари. За проекти за поддршка на средното образование на Ромите се планирани 17.804,00 денари и оваа вредност со спроведените измени во Буџетот не претрпела измени. Планираната вредност за Центарот за образование на возрасни, која изнесува 17.139,00 денари, претрпела минимално намалување од 367,00 денари и таа по ребалансот изнесува 16.772,00 денари.

Поради неопходноста и потребата од постојано инвестирање во образованието, предвидени се 785.532,00 денари за модернизација на основното образование, за модернизација на средното образование, за изградба на основни училишта, за реконструкција на основни училишта, за изградба на спортски сали во основните училишта, за изградба на средни училишта, за реконструкција на средни училишта, за изградба на спортски сали во средните училишта, за реконструкција на ученички и студентски домови. Ребалансираната вредност за овие намени изнесува 708.132,00 денари, што, пак, укажува на намалување на сумата за овие намени во висина од 77.400,00 денари.

Во планираните јавни буџетски расходи, во текот на 2014 година, значајна ставка се и расходите за плати и надоместоци и тоа за основни плати и придонеси за социјално осигурување. Нивната вредност е 2.940.378,00 денари, а ребалансираната вредност е 2.957.320,00 денари, што значи дошло до зголемување на вредноста за овие намени за 16.942,00 денари.

Значајни средства во Буџетот за 2014 година се средствата кои се наменети за стоки и услуги во кои влегуваат: патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар, поправки и тековно одржување, договорни услуги, други тековни расходи и привремени вработувања. Нивната вредност е планирана да изнесува 3.769.716,00 денари, која со ребалансот изнесува 3.582.240,00 денари, што покажува намалување за 187.476,00 денари.

Многу значајна ставка во Буџетот се тековните трансфери до единиците на локалната самоуправа, чија планирана вредност за 2014 година изнесува 12.582.639,00 денари и таа со направените измени во Буџетот не претрпела измена. Од овие средства се планирани вредности од 3.000,00 денари за наменски дотации, кои со ребалансот не претрпеле промени и блок-дотации во висина од 12.579.639,00 денари, кои, исто така, останале неизменети.

Од расходите битни се и каматните плаќања кои по извршените измени не претрпеле промена и останале со вредност од 3.500,00 денари. Субвенциите и трансферите со планирана вредност од 1.152.466,00 денари се без промена. Капиталните расходи се со планирана вредност од 1.928.459,00 денари и ребалансирана вредност од 1.713.835,00 денари, при што со ребалансот има намалување за 214.624,00 денари.

Во текот на 2015 година, во рамките на оваа програма се врши финансирање на значајни активности во оваа дејност: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на училишни спортски сали, реконструкција на ученички и студентски домови. Целта на оваа програма е подобрување на условите во училиштата, во ученичките и студентските домови, што е од клучно значење за подобрување на квалитетот на образованието. Министерството за образование и наука ја креира и ја реализира политиката во областа на воспитанието и образованието од сите видови и степени.

Покрај ова, неговите надлежности се однесуваат и во делот на образованието на возрасни, организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на

образованието, воспитанието и науката, воспитанието и образованието на деца со посебни образовни потреби и децата на нашите работници на привремена работа и престој во странство, верификација на струките и профилите во образованието, ученичкиот и студентскиот стандард, технолошкиот развој, информатичката и техничката култура, информацискиот систем и други активности поврзани со образованието.

Активностите на Министерството за образование и наука, во текот на 2015 година, се насочени кон подобрување на квалитетот на образованието и науката преку спроведување на стратегии и реформи во образованието и науката, осовременување на образовниот систем и науката со цел да се обезбедат компетенции потребни за пазарот на трудот и развојната економијата, како и поголема примена на достигнувањата на современите информациско-комуникациски технологии за зголемување на образовното ниво.

Истовремено, една од основните цели е и целосен опфат на децата во основното и средното образование, зголемување на квалитетот на системот за основно и средно образование, реализирање на високообразовната дејност која ги опфаќа додипломските, последипломските и докторските студии.

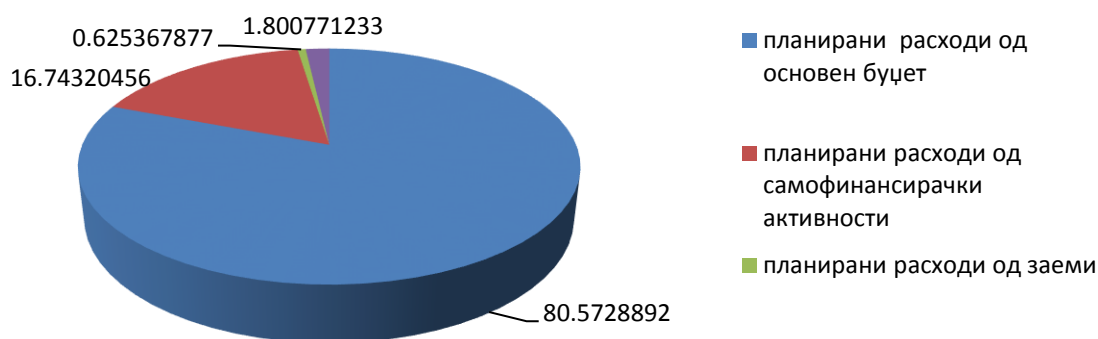
Во текот на годината се врши и подобрување на квалитетот на услугите за сместување во ученичките и студентските домови, континуитет и транспарентност при доделување на стипендии за ученици и студенти, развој на научноистражувачката дејност, техничката културата и технолошкиот развој. Континуираното вложување во капиталните инвестиции овозможува подобрување на опременоста и условите за изведување на наставата во училиштата и домовите со изградби и реконструкции на истите, како и реализација на проектот 145 училишни спортски сали.

Во вкупните буџетски расходи во 2015 година се планирани 22.480.368,00 денари, од кои за расходи од основниот буџет се планирани 18.113.082,00 денари, за расходи од самофинансирачки активности 3.763.934,00 денари, за расходи од заеми се планирани 140.585,00 денари, а за расходи од донации 404.820,00 денари.

Во 2015 година е направен ребаланс на Буџетот, со што дошло до измени и до пренасочување на веќе планираните средства. Ребалансираната вредност на вкупните расходи во 2015 година била 22.760.809,00 денари, што значи дошло до зголемување на вредноста на вкупните јавни расходи за 280.441,00 денари.

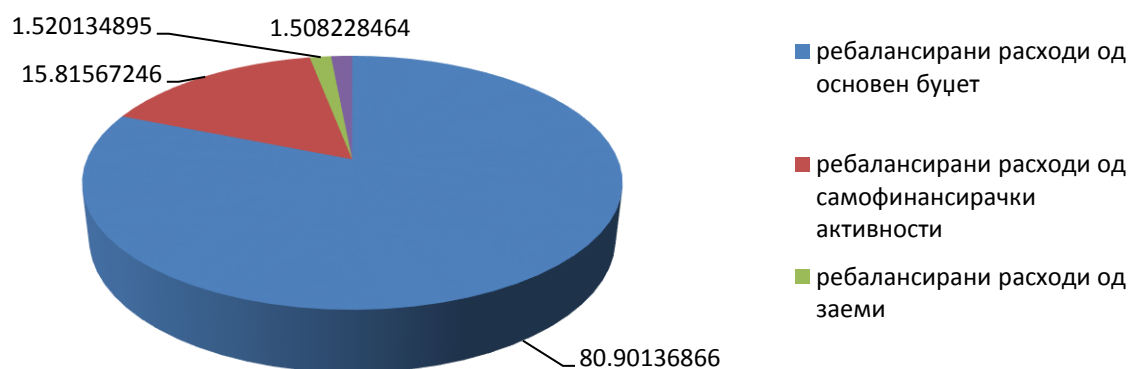
По извршените измени во буџетските расходи дошло и до зголемување и формулирање на вредност од 18.413.806,00 денари кај расходите од основниот буџет кој се зголемил за 300.724,00 денари. Расходите од самофинансирачки активности со ребалансот претрпуваат измени и добиваат вредност од 3.599.775,00 денари, што значи се намалени за 164.159,00 денари. Расходите од заеми се со ребалансирана сума од 345.995,00 денари, што значи се зголемени за 205.410,00 денари. Расходите од донации со ребалансот се во вредност од 343.285,00 денари и тие со измените се намалени за 61.535,00 денари.

Процентуалното изразување на буџетските јавни расходи во 2015 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 8: Планирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2015 година

Процентуалното изразување на ребалансираните расходи во 2015 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 9: Ребалансирани расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2015 година

Во планираните буџетски средства на јавните расходи наменети за образование влегуваат трошоци кои се поврзани со администрацијата и тие изнесуваат 293.320,00 денари. Нивната вредност по ребалансот изнесува 285.146,00 денари, што покажува намалување за 8.174,00 денари. Вредноста на вкупните планирани расходи за основното образование изнесува 582.635,00 денари, а нејзината ребалансирана вредност е 562.821,00 денари, што покажува намалување за 19.814,00 денари.

Во делот на основното образование се влучени две ставки за општи потреби во основното образование. Нивната ребалансирана вредност е 289.647,00 денари, а планирани биле 294.961,00 денари, што значи дошло до намалување од 5.314,00 денари. Вредноста за проекти во основното образование е со ребалансирана вредност од 273.174,00 денари, а планирани биле 287.674,00 денари, што укажува дека вредноста претрпела намалување за 14.500,00 денари.

Од вкупните расходи од Буџетот на Република Македонија за средно образование, во текот на 2015 година, биле предвидени 517.647,00 денари. Нивната ребалансирана вредност изнесува 543.863,00 денари, што укажува на зголемување за 26.216,00 денари. Во ставката за средно образование биле планирани 383.764,00 денари за основните потреби на средното образование, а со ребалансот овој износ е зголемен за 13.369,00 денари и изнесува 397.133,00 денари.

За проекти во средното образование биле планирани 101.350,00 денари, а со ребалансот оваа вредност е зголемена за 13.700,00 денари и изнесува 115.050,00 денари. За проекти за поддршка на средното образование на Ромите се планирани 13.148,00 денари, а оваа вредност по спроведените измени во буџетот минимално се зголемува и изнесува 13.580,00 денари. Планираната вредност за Центарот за образование на возрасни изнесува 19.385,00 денари. Истата претрпела намалување за 1.285,00 денари, па по ребалансот изнесува 18.100,00 денари.

Поради неопходноста и потребата од постојано инвестирање во образованието, предвидени се 540.439,00 денари за модернизација на основното образование, за модернизација на средното образование, за изградба на основни училишта, за реконструкција на основни училишта, за изградба на спортски сали во основните училишта, за изградба на средни училишта, за реконструкција на средни училишта, за изградба на спортски сали во средни училишта, за реконструкција на ученички и студентски домови. Нивната ребалансирана вредност изнесува

827.939,00 денари, што укажува на драстично зголемување на сумата за овие намени во висина од 287.500,00 денари.

Во планираните јавни буџетски расходи, во текот на 2015 година, значајна ставка се расходите за плати и надоместоци, и тоа за основни плати и придонеси за социјално осигурување. Вредноста за овие намени изнесува 3.023.706,00 денари, а ребалансираната вредност е 3.102.090,00 денари, што значи дошло до зголемување на вредноста за 78.381,00 денари.

Значајни средства во Буџетот за 2015 година се средствата кои се наменети за стоки и услуги во кои влегуваат: патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар, поправки и тековно одржување, договорни услуги, други тековни расходи и привремени вработувања. Нивната вредност е планирана да изнесува 3.628.726 денари, а со ребалансот таа е 3.363.001 денари, што значи се намалила за 265.725 денари.

Значајна ставка во Буџетот се тековните трансфери до единиците на локалната самоуправа, чија планирана вредност во 2015 година изнесува 12.823.000 денари. Таа со направените измени во Буџетот претрпела мало зголемување и изнесува 12.863.000 денари, т.е. постои зголемување за 40.000,00 денари. Од овие средства се планирани вредности 3.000,00 денари за наменски дотации, кои со ребалансот не претрпеле промени и блок-дотации од 12.820.000,00 денари, кои со ребалансот имаат вредност од 12.860.000 денари, што укажува на зголемување за 40.000,00 денари.

Од расходите битни се и каматните плаќања, кои по извршените измени во Буџетот на Република Македонија не претрпеле промена и останале со вредност од 2.350,00 денари. Субвенциите и трансферите со планирана вредност од 1.222.916,00 денари имаат зголемување за 246.130,00 денари, па ребалансната вредност изнесува 1.469.046,00 денари. Капиталните расходи се со планирана вредност од 1.770.670,00 денар и со ребалансирана вредност од 1.952.322,00 денари, што значи дека со ребалансот има зголемување од 181.652,00 денари.

Во рамките на оваа програма за образование се врши финансирање на значајни активности во оваа дејност: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на училишни спортски сали, реконструкција на ученички и студентски домови. Целта на оваа програма е подобрување на условите во училиштата, ученичките и студентските домови, што е од клучно значење за

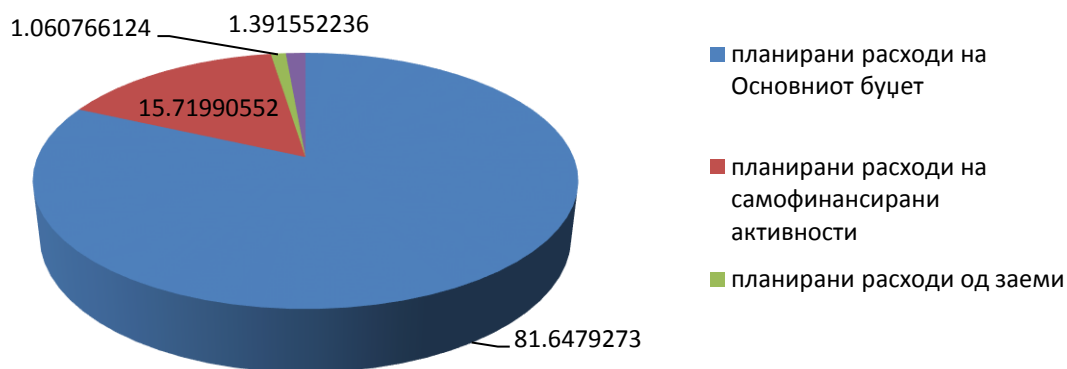
подобрување на квалитетот на образованието. Министерството за образование и наука ја креира и ја реализира политиката во областа на воспитанието и образованието од сите видови и степени.

Покрај ова, неговите надлежности се однесуваат и во делот на образованието на возрасни, организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на образованието, воспитанието и науката, воспитанието и образованието на деца со посебни образовни потреби и децата на нашите работници на привремена работа и престој во странство, верификација на струките и профилите во образованието, ученичкиот и студентскиот стандард, технолошкиот развој, информатичката и техничката култура, информацискиот систем и други активности поврзани со образованието.

Активностите на Министерството за образование и наука, во текот на 2016 година, се насочени кон подобрување на квалитетот на образованието и науката преку спроведување на стратегии и реформи во образованието и науката, осовременување на образовниот систем и науката со цел да се обезбедат компетенции потребни за пазарот на трудот и развојната економијата, како и поголема примена на достигнувањата на современите информациско-комуникациски технологии за зголемување на образовното ниво. Истовремено, една од основните цели е и целосен опфат на децата во основното и средното образование, зголемување на квалитетот на системот за основно и средно образование, реализирање на високообразовната дејност која ги опфаќа додипломските, последипломските и докторските студии.

Во текот на годината ќе се врши и подобрување на квалитетот на услугите за сместување во ученички и студентски домови, континуитет и транспарентност при доделување на стипендии за ученици и студенти, развој на научноистражувачката дејност, техничката културата и технолошкиот развој. Континуираното вложување во капиталните инвестиции овозможува подобрување на опременоста и условите за изведување на наставата во училиштата и домовите со изградби и реконструкции на истите.

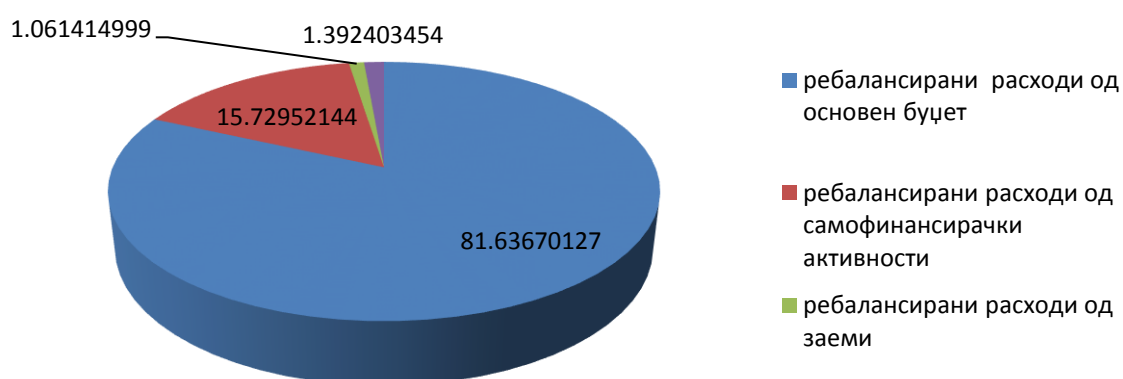
Во 2016 година, во вкупните буџетски расходи се планирани 22.900.901,00 денари, од кои за расходи од основниот буџет се планирани 18.698.111 денари; за расходи од самофинансирачки активности 3.600.000 денари; за расходи од заеми се планирани 242.925 денари и за расходи од донации 318.678 денари.



Графикон 10: Планирани јавни расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2016 година

Во 2016 година направен е ребаланс на Буџетот, при што дошло до измени и пренасочување на веќе планираните средства. Ребалансираната вредност на вкупните расходи во 2016 година била 22.886.901.00 денари, што значи дошло до минимално намалување на вредноста на вкупните јавни расходи за 14.000,00 денари. По извршените измени во буџетските расходи вредноста на расходите од основниот буџет останала непроменета, вредноста на расходите од самофинансирачки активности, исто така, со ребалансот останала неизменета, расходите од заеми со ребалансот не претрпуваат промени, исто како и расходите од донации кои со ребалансот не претрпуваат измени.

Процентуалното изразување на ребалансираните расходи во 2016 година може да се претстави на следниот начин:



Графикон 11: Ребалансирани јавни расходи во вкупните јавни расходи за образование за 2016 година

Во планираните буџетски средства на јавните расходи наменети за образование влегуваат трошоци кои се поврзани со администрацијата и тие изнесуваат 322.651,00 денари. Нивната вредност по ребалансот изнесува 324.409,00 денари, што покажува минимално зголемување од 1.758,00 денари. Вредноста на вкупните планирани расходи за основното образование изнесувала 617.482,00 денари, а нејзината ребалансирана вредност е 626.182,00 денари, што покажува минимално зголемување на вредноста за 8.700,00 денари.

Во делот на основното образование се влучени две ставки за општи потреби во основно образование, каде што планираната вредност била 236.871,00 денари. По ребалансот таа не претрпува промена. Вредноста за проекти во основно образование е ребалансирана и изнесува 386.561,00 денари, а планирани биле 376.861,00 денари, што укажува дека вредноста се зголемила за 9.700,00 денари.

Од вкупните расходи од Буџетот на Република Македонија за средно образование, во текот на 2016 година, биле предвидени 619.699,00 денари. Нивната ребалансираната вредност за тие намени изнесува 613.958,00 денари, што укажува на минимално намалување од 5.741,00 денари. Во ставката за средно образование се планирани 442.474,00 денари за основните потреби на средното образование, а со ребалансот овој износ е зголемен за 4.269,00 денари и изнесува 446.743,00 денари.

За проекти во средното образование се проектирани 143.991,00 денари, а со ребалансот оваа вредност е намалена за 10.010,00 денари и изнесува 133.981,00 денари. За проекти за поддршка на средното образование на Ромите се планирани 12.041,00 денар и оваа вредност со спроведените измени во Буџетот не претрпела измени. Планираната вредност за Центарот за образование на возрасни која изнесува 20.293,00 денари не претрпела измена. Во 2016 година, во делот на средното образование, имаме нова ставка за меѓународна матура со вредност од 800,00 денари. Со измените кај неа нема промена во износот.

Поради неопходноста и потребата од постојано инвестирање во образованието, предвидени се 687.491,00 денари за модернизација на основното образование, за модернизација на средното образование, за изградба на основни училишта, за реконструкција на основни училишта, за изградба на спортски сали во основните училишта, за изградба на средни училишта, за реконструкција на средни училишта, за изградба на спортски сали во средни училишта, за реконструкција на ученички и студентски домови. Нивната ребалансираната вредност изнесува

679.574,00 денари, што укажува на минимално намалување на сумата за овие намени за вредност од 7.917,00 денари.

Во планираните јавни буџетски расходи, во текот на 2016 година, значајна ставка се расходите за плати и надоместоци, и тоа за основни плати и придонеси за социјално осигурување во вредност од 3.332.934,00 денари. Нивната ребалансираната вредност изнесува 3.337.203,00 денари, односно дошло до зголемување на вредноста за овие намени за 4.269,00 денари.

Значајни средства во Буџетот за 2016 година се средствата кои се наменети за стоки и услуги во кои влегуваат: патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар, поправки и тековно одржување, договорни услуги, други тековни расходи и привремени вработувања. Нивната вредност изнесувала 3.520.255,00 денари, а со ребалансот истата е 3.501.901,00 денари, што значи се намалила за 18.354,00 денари.

Значајна ставка во Буџетот се тековните трансфери до единиците на локалната самоуправа, чија планирана вредност во 2016 година изнесува 12.923.000,00 денари. Таа со направените измени во Буџетот не претрпела измени. Од овие средства се планираните вредности од 3.000,00 денари за наменски дотации, кои со ребалансот не претрпеле промени и блок-дотации од 12.920.000,00 денари, кои по ребалансирањето не претрпуваат промени.

Од расходите битни се и каматните плаќања кои по извршениот ребаланс останале исти и нивната вредност е 5.500,00 денари. Субвенциите и трансферите со планирана вредност од 1.435.009,00 денари имаат зголемување за 22.407,00 денари и ребалансна вредност од 1.457.416,00 денари. Капиталните расходи се со планирана вредност од 1.675.203,00 денар и ребалансирана вредност од 1.652.881,00 денари, што значи дека со ребалансот има намалување од 22.322,00 денари.

Во текот на 2017 година, во рамките на оваа програма за образование се врши финансирање на значајни активности во оваа дејност: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на училишни спортски сали, реконструкција на ученички и студентски домови. Целта на оваа програма е подобрување на условите во училиштата, ученичките и студентските домови, што е од клучно значење за подобрување на квалитетот на образованието. Министерството за образование и наука ја креира и ја реализира политиката во областа на воспитанието и образованието од сите видови истепени. Покрај ова, неговите надлежности се

однесуваат и во делот на образованието на возрасни, организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на образованието, воспитанието и науката, воспитанието и образованието на деца со посебни образовни потреби и децата на нашите работници на привремена работа и престој во странство, верификација на струките и профилите во образованието, ученичкиот и студентскиот стандард, технолошкиот развој, информатичката и техничката култура, информацискиот систем и други активности поврзани со образованието. Активностите на Министерството за образование и наука се насочени кон подобрување на квалитетот на образованието и науката преку спроведување на стратегии и реформи во образованието и науката, осовременување на образовниот систем и науката со цел да се обезбедат компетенции потребни за пазарот на трудот и развојот на економијата, како и поголема примена на достигнувањата на современите информациско-комуникациски технологии за зголемување на образовното ниво.

Истовремено, една од основните цели е и целосен опфат на децата во основното и средното образование, зголемување на квалитетот на системот за основно и средно образование, реализирање на високообразовната дејност која ги опфаќа додипломските, последипломските и докторските студии.

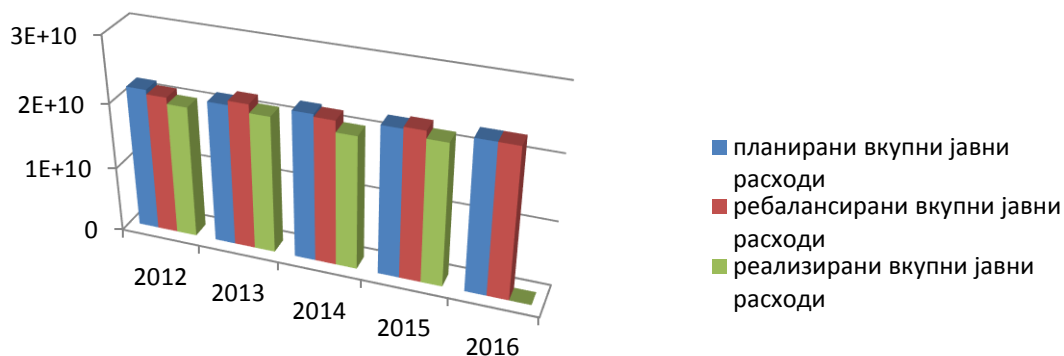
Во текот на годината ќе се врши и подобрување на квалитетот на услугите за сместување во ученичките и студентските домови, континуитет и транспарентност при доделување на стипендии за ученици и студенти, развој на научноистражувачката дејност, техничката културата и технолошкиот развој. Континуираното вложување во капиталните инвестиции овозможува подобрување на опременоста и условите за изведување на наставата во училиштата и домовите со изградби и реконструкции на истите.

Во 2017 година, во вкупните буџетски расходи се планирани 25.064.174,00 денари, од кои за расходи од основниот буџет се планирани 20.850.990,00 денари, за расходи од самофинансирачки активности 3.560.937,00 денари, за расходи од заеми се планирани 287.800,00 денари и за расходи од донации 328.830,00 денари.

Овој начин на планирање на паричните средства од вкупните пари наменети за расходи во секторот образование во процентуален износ може да се претстави на следниот начин:

Претставување на планирани, ребалансирани и реализирани јавни расходи во образованието

Планирани, ребалансирани и реализирани вкупни јавни расходи во образование



Графикон 12: Планирани, ребалансирани и реализирани јавни расходи во вкупните јавни расходи за образование за периодот 2012 – 2016 година

Во планираните буџетски средства на јавните расходи наменети за образование влегуваат трошоци кои се поврзани со администрацијата и тие изнесуваат 508.104,00 денари. Нивната вредност, во споредба со претходната 2016 година, е значително зголемена. Вредноста на вкупните планирани расходи за основното образование изнесува 1.052.828,00 денари. Во делот на основното образование се влучени две ставки за општи потреби во основното образование со планираната вредност од 251.061,00 денари. Вредноста за проекти во основното образование е планирана да изнесува 797.842,00 денари. Оваа година се планирани средства и за меѓународно основно образование во вредност од 3.925,00 денари.

Од вкупните расходи од Буџетот на Република Македонија за средно образование за 2017 година предвидени се 874.481,00 денари. Во ставката за средно образование се планирани 549.118,00 денари за основните потребите на средното образование. За проекти во средното образование се проектирани 275.888,00 денари, а за проекти за поддршка на средното образование на Ромите се планирани 17.536,00 денари. Планираната вредност за Центарот за образование на возрасни изнесува 28.939,00 денари. И во 2017 година се испланирани финансиски средства од 3.000 денари за меѓународна матура.

Поради неопходноста и потребата од постојано инвестирање во образованието, предвидени се 1.291.742,00 денари за модернизација на основното образование, за модернизација на средното образование, за изградба на основни училишта, за реконструкција на основни училишта, за изградба на спортски сали во основните

училишта, за изградба на средни училишта, за реконструкција на средни училишта, за изградба на спортски сали во средни училишта, за реконструкција на ученички и студентски домови.

Во планираните јавни буџетски расходи за 2017 година значајна ставка се расходите за плати и надоместоци, и тоа за основни плати и придонеси за социјално осигурување во вредност од 3.442.573,00 денари.

Значајни средства во Буџетот за 2017 година се средствата кои се наменети за стоки и услуги во кои влегуваат: патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар, поправки и тековно одржување, договорни услуги, други тековни расходи и привремени вработувања. Нивната вредност е планирана да изнесува 4.346.425,00 денари.

Многу значајна ставка во Буџетот се тековните трансфери до единиците на локалната самоуправа. Нивната планирана вредност во 2017 година изнесува 13.023.000,00 денари. Од овие средства се планирани вредности од 3.000,00 денари за наменски дотации и блок-дотации од 13.020.000,00 денари.

Од расходите битни се и каматните плаќања кои се испланирани во минимална вредност од 600,00 денари. Субвенциите и трансферите се со планирана вредност од 133.350,00 денари. Капиталните расходи, пак, се со планирана вредност од 91.629,00 денари.

Од вкупното трошење на средства за основното и средното образование, што заедно учествува со најголем дел од расходите во овој сектор (околу 62 %), повеќето од овие средства одат за плати, надоместоци и придонеси (вклучувајќи и придонеси за фондовите за пензиско и за здравствено осигурување), особено за наставниците.

Во 2012 година, 85 % од вкупните расходи во основното и средно образование беа за плати. Во 2013 година овој износ беше речиси 95 %.

Според податоците за расходите во 2014 година, 83,5 % од средствата за основни и средно образование беа за плати и за придонеси, иако неколку општини веќе преминаа во втората фаза на децентрализацијата, при што им беа пренесени и надлежностите за платите, што, пак, упатува на фактот дека износот за 2015 година беше дури и поголем од 83,5 %.

Во 2016 година, со значителното децентрализирање на средствата, тешко е да се утврди колку средства одат за плати, имајќи предвид дека податоците за трансферите кон единиците на локалната самоуправа не содржат вакви расчленети

податоци, но останува ставот дека овој износ најверојатно бил зголемен со оглед на тоа дека, според најновите податоци, бројот на наставници во основните и средните училишта беше зголемен за 1,5 % т.е. 2,5 % во 2016 година (Европска комисија, 2016). Прегледот на јавните расходи на Светска банка (2008) укажува дека трошоците за плати за образование се поголеми од оние на другите земји во регионот, што е проблематично, имајќи предвид дека бројот на учениците во училиштата се намалува и дека во образованието постојат повеќе различни барања (најмногу барања кои се однесуваат на инвестирање во квалитетот на образованието).

Најновите согледувања во однос на ефективност на расходите за образование. Во Прегледот на јавните расходи образованието е една од темите која е предмет на подлабока анализа. Во Преглед се содржани некои мошне важни согледувања во врска со ефективност на расходите, признавајќи го фактот дека, иако средствата за образование се во согласност со другите слични држави во регионот, резултатите се незадоволителни.

Во овој дел се сугерира дека лошите образовни резултати се еден од факторите кои придонесуваат за недоволниот економски развој и за високата стапка на невработеност, што претставува доказ за тоа дека треба да се подобри инвестирањето во **квалитетот на образованието** преку идентификување на причините за слабите образовни резултати. Ова се некои од најважните согледувања во Прегледот кои најмногу се однесуваат на рационализирање на услугите и на економичноста:

- образовниот сектор има адекватно севкупно ниво на учинок, но истото се користи на непродуктивен начин, што резултира со слаби резултати од учењето,
- некои од причините за слаби образовни резултати се недоволното време во наставата, ниското ниво на средства наменети за клучен квалитативен образовен инпут и систем за следење со кој учениците на крајот од основното образование ќе треба да донесат одлука дали да одат во гимназија или во средно стручно училиште.

Учениците во основното образование добиваат помалку задолжителни часови годишно отколку што е просекот во Европската Унија. Ова недоволно време

во наставата е предизвикано поради работењето на училиштата во две смени, помалиот број на задолжителни часови и краткото времетраење на лекциите.

Иако стапката на упис одговара на нивото во Европската Унија, уписот во средното образование е далеку под просекот на Европската Унија. Платите во овој сектор се поголеми од аспект на другите држави. Проблематично е зголемувањето на средствата наменети за плати на ниво на основното образование во време кога се намалува бројот на ученици.

Покрај платите, најголем дел од трошоците се за тековни трошоци, транспорт и договорни услуги, наместо за подобрување на квалитетот на образованието преку инвестирање во средства, наставни и други материјали.

Разлики во трошењето помеѓу различни општини, како резултат на различните буџетски распределувања кои фатиле чекор со локалниот број на ученици.

Од вкупното трошење на средства за основното и средното образование, што заедно учествува со најголем дел од расходите во овој сектор (околу 62 %), повеќето од овие средства одат за плати, надоместоци и придонеси (вклучувајќи и придонеси за фондовите за пензиско и за здравствено осигурување, меѓу другите), особено за наставниците.

Други важни фактори кои придонесуваат кон ова се нееднаквата дистрибуција кај раните етнички групи и социјалниот статус.

Согласно овие согледувања, некои од препораките содржани во Прегледот на јавните расходи на Светската банка се однесуваат на подобро инвестирање во основното и средното образование.

Намалувањето на бројот на лица од училишна возраст во следните децении претставува мошне важна можност за прераспределба на расходите и нивно пренасочување кон поефикасна употреба, со истовремено зголемување на стапките на упис. Веќе е направен првиот позитивен чекор во таа насока со враќање на старото времетраење на часовите од 45 минути. Предизвикот за зголемување на времето во наставата е во тоа што наставниците остануваат во целодневна настава, без притоа да се зголемат трошоците за плати. Да се обезбеди реформите кои се веќе во тек (вклучувајќи ја децентрализацијата и промената на начинот на кој се финансираат училиштата) да се движат во насока на поправична распределба на ресурсите и создавање на поголем поттик за подобрување на ефикасноста и резултатите од

трошењето. Доделувањето на средства мора да се базира на формула која се однесува, пред сè, на бројот на ученици во секоја општина, и ако е можно (и се очекува) да се направат одредени измени за да може да се земат предвид поголемите трошоци за образование во руралните области со што ќе се помогне во решавањето на клучната нееднаквост во сегашниот систем. Актуелната формула во најголем дел се базира на бројот на ученици по училиште и истата е проблематична, бидејќи ги зема предвид актуелните училишта наместо потребата од дополнителна училишна инфраструктура. Од суштинско значење е да се зголеми пристапот до материјалите за учење и да се подобри обуката на наставниците.

Исто така, зголемената употреба на информатичката технологија во наставата е важен процес, бидејќи купувањето и употребата на компјутерите се сметаат како дел од фундаменталната реформа на наставата.

Потребно е да се користат јавни средства за да се излезе во пресрет на барањата на сиромашните домаќинства за образование преку намалување на трошоците за образование. Анализата на расходите во образованието наменети за децата, дадена подолу, само се надоврзува на горенаведените согледувања. Таа подетално ги разгледува димензиите на образовната еднаквост и квалитет кои можат да се решаваат, или поадекватно би биле решени преку подобро структурирање на расходите со цел обезбедување на подобри резултати од учењето кај децата и младите, вклучувајќи ги и најзагрозените. Анализата се базира на политичките приоритети на образовниот сектор во државата за да се согледа во целост до кој степен актуелниот состав на расходите наменети за децата за образовни компоненти одговара на утврдените политички мерки.

- Програмата за работа на Владата на Р. Македонија 2012 – 2016 година ги содржи следните образовни политики и реформски мерки кои се однесуваат на децата: зголемување на буџетските средства за образование на 5 % од бруто домашниот производ, согласно просекот во земјите на ЕУ и ОЕЦД, бесплатни учебници за основно образование за семејствата кои не можат да си дозволат да ги купат.
- Програмата „Секое дете оди на училиште“.

Според Програмата, потребно е задолжително основно и средно образование со сериозни казни за родителите чишто деца не одат на училиште, како и

воведување на информатиката како задолжителен предмет во основните училишта и целосно компјутеризирање на училиштата, што е согласно на остварувањето на квалитет во образованието. Другите образовни политики содржани во Програмата се однесуваат на терцијарното, техничкото или високото образование, со јасен акцент на насочување кон развојот на образованието, т.е. образованието да одговара на побарувачката на пазарот на труд. Во образовните приоритети кои се однесуваат на детето не е ставен акцент на подобрување на квалитетот (освен преку информатичката технологија).

Националната стратегија за развој на образованието (2005 – 2015) беше изготвена за да ја насочува долгорочната визија за развој на образованието, но, сепак, досега не е изготвена нова образовна политика која би ја заменила истата.

Националната стратегија ја дава рамката за децентрализацијата на основното и средното образование, укажувајќи кои области ќе имаат корист од децентрализацијата.

Децентрализацијата на образованието се гледа како на потенцијално корисна за исходот во образованието, сè додека на национално и локално ниво постојат соодветни механизми за контрола на квалитетот кои ќе утврдат дека децентрализацијата помага во обезбедувањето на поголема еднаквост во распределбата на средствата за образование. Таа ги утврдува следните приоритети:

- **Квалитет и еднаквост**

Подигнување на нивото на образование за сите млади и возрасни преку подобрување на ефективоста и квалитетот на образовните институции и изградба на механизми за откривање на децата кои не се опфатени во процесот на образование.

Изградба на ефективни училишта преку подобрување на квалитетот во училиштата со индикатори, како што се: подобра инфраструктура во училиштата, квалитетот на наставата, квалификациите на наставниот кадар, управувањето и соработката со локалната заедница. Министерството за образование и наука презема мерки за контролирање и гарантирање на квалитетот на системот за образование. Државниот просветен инспекторат, Педагошкиот институт (во моментот: Биро за развој на образованието) и Националниот испитен центар имаат клучни улоги во овој

процес. Воведување на нови информатички технологии во образовниот систем со кои ќе се обезбеди поголема компјутерска писменост за младите.

- **Ран детски развој**

Поголемиот опфат на децата од предучилишна возраст беше потенциран како еден од приоритетите на Националната стратегија, особено за децата од малцинските етнички групи кои се најмалку опфатени во различните предучилишни форми на образование. Министерството за образование и наука презема чекори да го вклучи предучилишното образование во својот сектор, бидејќи истото сега е во надлежност на Министерството за труд и социјална политика.

Активности во соработка со Министерството за труд и социјална политика со цел подобрување на квалитетот на предучилишните институции и нивната атрактивност.

Продолжување на времетраењето на задолжителното основно образование на девет години, вклучувајќи и една година предучилишно образование. Главните карактеристики на новите закони за основно и за средно образование, кои од органите во образовниот сектор се сметаат како основа за стратегијата за образование во следните години се:

- задолжително основно образование со времетраење од девет години за сите деца на возраст од 6 до 15 години,
- недискриминација во основното образование врз основа на родова припадност, боја на кожа, етничка, социјална, политичка и верска припадност,
- грижа за учениците со посебни образовни потреби,
- воведување на задолжително средно образование за сите деца,
- промовирање на повисоки стандарди за постигнување на подобар квалитет на учењето и наставата за децата и младите кои искажуваат поголемо знаење и капацитети.

Владата го одобри предлогот средното образованието да се направи задолжително. Главната активност на Програмата за работа на Владата 2006 – 2020

година е воведувањето на информатичката технологија во училиштата, а помал акцент е ставен на другите димензии за квалитетен развој. Анализата има за цел да ги идентификува клучните врски меѓу политичките дејства кои се утврдени погоре и расходите во образованието.

Сепак, само во случај на законите за основно и средно образование (донесени по усвојувањето на Буџетот) постои врска помеѓу целите и трошоците како резултат на неодамна донесената обврска сите закони кои се предмет на донесување во Собранието да имаат фискална оправданост. Анализата на документи покажа дека непостоењето на буџетирање, согласно резултатите во образованието (на национално и локално ниво), претставува голем проблем од аспект на стратешкото планирање, со што се попречува потенцијалот буџетските ресурси соодветно да ги финансираат утврдените приоритети.

Анализата на расходите ги зема предвид општите шеми на трошење наместо буџетските износи за конкретни активности, со оглед на тоа што не постојат репери во политичките документи за расходите наменети за конкретни цел, ниту, пак, Министерството за образование и наука систематски изготвува годишни оперативни планови за да проверува колкав би бил соодветниот износ на средства потребни за секторот, согласно приоритетите.

Како што се одвива децентрализацијата, буџетирањето, според резултатите (од локалната власт), треба да биде начин за зголемување на ефикасноста во користењето на блок-дотациите во образованието.

Расходите за основно образование имаат релативно стабилно ниво од 2012 до 2017 година. Намалувањето на расходите за основното образование во 2012 година е резултат на тоа што голем дел од општините имаат преминато во втората фаза на децентрализацијата, со што кај нив се пренесуваат и платите, како дел од блок-грантовите. Иако целосно беа пренесени ресурсите за основното и средното образование, Министерството за образование и наука и понатаму ќе ги врши функциите, како што се: утврдување на образовната политика, развој на курикулумите, инспекција и проценка на квалитетот на образованието, поддршка за посебните училишта за ученици со посебни потреби и организирање на проекти, сè додека тие не бидат целосно интегрирани во финансиската структура на образованието на локално ниво.

Ваков е случајот со Проектот „Компјутер за секое дете“, Проект кој го финансира државата. Истиот ќе треба да биде препуштен на единиците на локалната самоуправа и тие ќе треба да ги покриваат трошоците за одржување. Имајќи предвид дека единиците на локалната самоуправа имаат ограничени средства на располагање за извршување на своите пренесени функции со ниско ниво на фискални приходи за да може да се надолнуваат средствата пренесени од централно ниво, Проектот „Компјутер за секое дете“ може да предизвика одредени проблеми. Затоа, одржливоста на програмата ќе зависи од континуираната достапност на поддршка од централната власт, барем на краток и среден рок. Трошоците во однос на утврдените политички мерки се многу значаен фактор за развој на образованието во Република Македонија. Зголемените расходи за образование се распределуваат различно помеѓу потсекторите, со значително влијание на Програмата на Владата.

Проектот „Компјутер за секое дете“, чија цел е зголемување на компјутерската писменост кај децата во основното и средното образование, е одлична заложба за едукација на децата. Новите области и насочувања кои апсорбираа значителни ресурси вклучуваат воведување на задолжителното средно образование и деветгодишното задолжително основно, кое во себе ја опфати и првата година на предучилишното образование. Иако овие иницијативи, сами по себе, се добри, многу е важно што се анализираат во контекст на слабите перформанси на резултатите од образованието во изминатите неколку години, што може да се види од меѓународните стандардни проценки на нумеричката писменост и вештините за читање и пишување, според кои резултатите на учениците се релативно лоши.

Во таа смисла, решавањето на некои од утврдените причини за неадекватни образовни резултати може да биде економичен начин за инвестирање на дополнителни средства во образованието за да се обезбеди ефектот врз нивото на образование на децата и младите, а со тоа и на нивните капацитети да напредуваат во училиштето, да најдат работа и воопшто на подобрување на нивната продуктивност.

Целта на оваа заложба на Владата на Република Македонија е да се користат компјутерите како инструменти во наставниот процес. Преку обуки на наставниците и развој на наставните програми ова ново знаење ќе може да биде составен дел од наобразбата на учениците (ова во моментов го врши Бирото за развој на образованието). За оваа намена годинава се добиени повеќе средства од минатата.

Иако овој проект доби одредено делумно финансирање од средства на донатори, значителен дел од буџетот на Министерството за образование и наука е доделен за негово финансирање.

Политичкиот предлог за проширување на задолжителното основно образование на девет години (со вклучување на една предучилишна година), утврден во Законот за основно образование, се имплементира од почетокот на учебната 2008 година и досега резултираше со доделување на дополнителни средства за основното образование, како што е предвидено во фискалниот план на Законот. Овие дополнителни ресурси треба да содржат дополнителни средства за плати за наставниците, нивна обука за ран детски развој, како и тековни трошоци за дополнителната училишна година, иако, земајќи предвид дека податоците за расходи за основно образование не се презентирани во рамките на потпрограмите и тоа дека одлуките за користење на блок-дотациите за образование се донесуваат согласно критериумите на единиците на локалната самоуправа, не е можно во оваа фаза да се утврди колкав дел на средства ќе бидат доделени за предучилишните потреби.

Би било корисно единиците на локалната самоуправа да ги евидентираат и да ги објавуваат овие информации. Задолжителното средно образование е воведено во Програмата за работа на Владата 2006 – 2010 година. Иако неговата цел е да го зголеми бројот на учениците кои продолжуваат од основно во средно образование, како и да го зголеми образовното ниво на учениците за подобро да се подготват за пазарот на трудот, тоа бара значителни инвестиции во повеќе области, и тоа:

- во инфраструктурата – за да се гарантира пристап за сите со истовремено обезбедување на тоа дека времетраењето на наставата обезбедува квалитетно учење, што може да бара дополнителни просторни можности за да се избегне учењето во две или три смени;
- во обуката на наставниците;
- во изготвувањето на наставните програми,
- во платите за наставниците.

Овие дополнителни ресурси треба да се рефлектирани како во буџетот на Министерството за образование и наука, така и кај телата задолжени за надзор на квалитетот.

Квалитетот на резултатите од образованието на ова ниво, исто така, мора внимателно да се проучи за да се направи проценка дали (и колку) треба да се инвестираат дополнителни средства за да се обезбеди проширувањето на средното образование. Веројатно е дека централната власт ќе го поддржи воведувањето на задолжителното средно образование со сопствени средства, имајќи предвид дека оваа мерка се воведува постепено (само првата година од средното образование е задолжителна за оние ученици кои почнале со средното образование во оваа година, па од наредната година задолжителни ќе бидат две години средно образование). Сепак, со текот на времето се очекува дека трансферите кон единиците на локалната самоуправа за средно образование ќе се зголемат, како рефлексивна на потребата да се финансира средното образование за поголем број ученици, бидејќи е малку веројатно дека ова е мерка која единиците на локалната самоуправа би можеле да ја покријат од своите буџети.

Квалитет на образованието, согласно меѓународните студии за мерење на постигнувањата во учењето, како што е студијата *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)*, која се однесува на стапката на писменост и студијата *Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, според која учинокот на учениците во државата е значително под меѓународните репери. Некои од можните причини за лошите резултати во образованието се застарените наставни програми, непостоењето на стандарди за мониторинг на постигнувањата во учењето, недоволниот број на материјали за настава и учење, недоволната иницијативност кај наставниците и слабата инфраструктура за учење, како во смисла на просторни можности (училиштата работат во две или три смени, при што се намалува времетраењето на часови, што, пак, дополнително влијае на квалитетот на учењето), така и во смисла на застарени наставни методи (ЕС, 2007; OSCE, 2007). Главните проблеми се поврзани со недоволното финансирање. Податоците за расходите упатуваат на тоа дека снабдувањето со материјали за настава и учење не е доволно финансирано. Во втората фаза на процесот на децентрализација единиците на локалната самоуправа се задолжени да набават материјали за настава и учење, така што националниот број за 2012 година не е значителен.

Овие бројки укажуваат на важноста единиците на локалната самоуправа да вршат планирање за поадекватно финансирање на материјалите кои се користат за подобрување на процесот на настава и учење. Употребата на компјутери за настава

и учење отвора можност за модернизирање на училишниот курикулум и повторна обука на наставниците за компјутерите како наставно средство.

Сепак, целосната бенефиција од воведувањето на компјутерите веројатно дека ќе дојде до полн израз на среден рок, имајќи предвид дека во тек се развивањето на наставните програми, на софтверот и на учебниците, како и подготвувањето на наставниците. Овие се елементите кои бараат значителни инвестиции во следните неколку години додека овие нови системи не станат целосно оперативни и функционални во сите училишта. И понатаму е неопходно да се продолжи со фокусирање на вниманието на оние наставни методи и процеси кои не се поврзани со компјутерите.

Слабите резултати на учениците во овие области може да претставуваат значителна пречка за да можат да продолжат во образовниот систем (како што е преминот во средното образование, што претставува еден од постојните проблеми), за пристап до професионалното образование и за обезбедување на квалификувана работа. Овие основни области на учење можат да се развијат со користење на помодерни наставни методи, развивање на нови и посоодветни материјали за учење и повеќе време во наставата. Сите овие елементи можат да се имплементираат сè додека има на располагање јавни средства за нивно финансирање.

Во согласност со горенаведеното, Анализата на Светската банка (2012) покажува дека времетраењето на самата наставата е еден од клучните проблеми. Доказите упатуваат дека работењето на училиштата во две или три смени (како во основното, така и во средното образование) резултира со помал број часови и нивно пократко времетраење, што има негативно влијание на образовните постигнувања.

Имајќи го предвид поголемиот износ на средства за секторот образование, како и фактот дека јасно се идентификувани причините за слабиот образовен учинок, би било корисно поголем дел од Буџетот да се додели за изградба, за реконструкција и за опремување на училиштата за да се обезбеди учениците да добиваат доволно време за настава. Доколку ова прашање не биде решено, проблематичните ризици ќе се влошат во однос на дополнителната задолжителна година во основното и средното образование, што од своја страна ќе го зголеми барањето за образовни услуги.

Втора детерминанта на квалитетот е соодветноста на наставните програми и ефективноста на обуките за наставниците. Иако не постои буџетска ставка на

национално или на локално ниво која директно одговара на обуката на наставниците, сепак, во Буџетот има некои информации кои се однесуваат на ова. Обуката на наставниците на самото работно место, особено на локално ниво, беше поддржана од Проектот за модернизација на образованието финансиран од Светската банка и од холандската влада. Евалуацијата направена од овој проект укажа на значителни постигнувања во смисла на обука на локално ниво и развивање на менаџерските капацитети на училиштето, што сè повеќе добива на важност во контекст на децентрализацијата на образованието. Проектот за модернизација на образованието се обиде да изнајде алтернативни механизми за финансирање на обуката на наставниците на локално ниво, вклучувајќи и преку приватниот сектор, но централната и локалната власт и понатаму треба да обезбедуваат поддршка на овој процес, особено во интерес на тоа да се придонесува кон развој на човековиот капитал и имајќи ги предвид значителните ресурси кои се канализираат кон образовниот систем во целина.

Понатаму, имајќи предвид дека формулата за утврдување на блок-дотациите сè уште не содржи механизми за изедначување, ризикот е дека без финансиска помош од државата посиромашните општини ќе можат помалку да инвестираат во обуката на наставниците и во другите димензии за квалитетно образование, со што дополнително ќе се ограничува нивниот капацитет за постигнување на поголем локален развој.

Во однос на Проектот за модернизација на образованието, една работа која оправдува дополнително анализирање е фактот што имаше значителни недостатоци помеѓу доделените средства и расходите во Проектот за модернизација на образованието, како на ниво на основно, така и на ниво на средно образование.

Имајќи предвид дека Проектот претежно се финансира од донатори, причините за оваа слаба искористеност на средствата се истражувани. Првичните укажувања се дека се работи за слаб апсорпционен капацитет на локално ниво и бавна имплементација на Проектот. Еден од клучните чинители тука е Бирото за развој на образованието. Бирото се состои од сектор за логистика, сектор за оценување (испити), сектор за развој на образовниот систем и развој на стандарди, развој на наставни програми и професионална поддршка за наставниците,

Бирото за развој на образованието врши студиско истражување на предучилишното, основното и средното образование, изготвува наставни програми,

образовни стандарди, нормативни и други програмски документи, врши стручен надзор, дава инструкции и врши мониторинг, обезбедува професионална обука на соработниците и на раководството, прави проценка на постигнувањата на учениците, дава информации, води евиденција и статистика и објавува образовни материјали.

Во Република Македонија сè повеќе постои заложба за зголемување на пристапот до образованието на ромските деца, што претставува значајна позитивна страна на Владата на Република Македонија. Државата развива центри за образование на Ромите, промовирање на дополнителна поддршка за училиштата, овозможува менторирање и насочување на децата на предучилишна возраст со цел нивно подготвување за основното образование, подобрување на познавањето на македонскиот јазик, посебни обуки за наставниците, посебни стипендии за ромските деца на повисоко ниво на образование и работа со групи на родители во училиштата за да можат да бидат повеќе вклучени и да ги поддржуваат постигнувањата на нивните деца.

Неопходна е државна поддршка за програмите наменети за ромските деца и тоа преку доделување на посебни средства во оваа област за да може да имаме ефективни и широки мерки за подобрување на состојбата со образованието на ромските деца и за да може да се придонесе кон нивен ефикасен опфат. Позитивна мерка во Буџетот на Р. Македонија за 2012 година е дека (во контекст на декадата за опфат на Ромите) за првпат имаме посебни буџетски средства наменети конкретно за поддршка на образованието на Ромите. Сепак, износот на овие средства е повеќе симболичен и во моментот на изготвување на ова истражување сè уште се развиваа плановите за тоа како да се користат овие средства. Износот е мошне мал, имајќи го предвид фактот дека согласно бројките кои ја покажуваат состојбата со образованието на Ромите во државата потребни се поголеми финансиски средства.

Посебна важност во Република Македонија е заложбата за образование на децата со посебни потреби. Стандардните правила на Обединетите нации за изедначување на можностите за лицата со посебни потреби, како и на Конвенцијата на Обединетите нации за правата на детето укажуваат дека секое дете има право на образование и ова право треба да биде гарантирано врз основа на „еднаква можност“ (Richler, 2005). Образовната политика треба да биде во можност да создава еднакви можности за образовните услуги за различни ученици. Во суштината на овој предизвик се наоѓа главната цел – обезбедување на опфат, што конечно ќе придонесе кон подобрена

општествена кохезија. Системите за образование треба да имаат своја улога во овие напори. Во државата како приоритетно прашање не е ставено постигнувањето на образование кое ќе ги опфаќа сите, и покрај тоа што е неопходно да се гарантира образование за сите деца. Според анализата на Рихлер (Richler, 2005), некои од елементите кои треба да бидат финансирани за да се зајакне образованието кое ќе овозможи опфат на сите се следните:

- обезбедување доволно финансиски средства на училиштата со цел квалитетно основно образование;
- на наставниците да им се плаќа доволно за од нив да се бара еден цел ден на професионална работа, вклучувајќи време за планирање, состаноци и личен развој;
- признавање на дополнителните трошоци потребни за овозможување на разни групи ученици во редовните училишта и обезбедување на финансии за исполнување на овие потреби преку:
 - плати за наставниците,
 - средства за асистентите на наставниците,
 - средства за измена на училишните објекти (зависно од потребите),
 - средства за индивидуална поддршка кои може да се бараат од одредени ученици,
 - обезбедување финансиски средства за обука на вработените и јавно образование.

И покрај постоењето на конкретни финансиски барања за гарантирање на сеопфатност во образованието (особено за децата со посебни потреби), не постојат конкретни буџетски ставки (како оние што ги спомнавме погоре) за поддршка на училиштата или наставниците за да можат да имплементираат мерки со кои се промовира опфат. Освен тоа, интегрирањето на децата со посебни потреби не е приоритет кој се состои во која било од владините политики. Како последица на оваа состојба на „невидливост“ на децата и возрасните со посебни потреби во политиките, лицата со посебни потреби се соочуваат со бројни потешкотии кои го спречуваат нивното учество во општеството (како што е недоволен пристап до образованието, вработувањето и пристапот до јавните услуги). Во случај на образованието, овој проблем се однесува на фактот што со децентрализацијата акцентот се става на тоа

локалните власти да развијат и да финансираат модели на образование кои ќе го промовираат опфатот во рамките на нивните блок-дотации или преку нивните сопствени локални ресурси, без да мораат да имаат доволно средства или експертиза за тоа како подобро да ги развијат моделите на инклузивно образование.

Без програмско буџетско известување од страна на локалните власти ќе биде тешко да се направи проценка до кој степен единиците на локалната самоуправа и локалните училишта инвестираат средства во развојот на училиштата и наставниците, на начин со кој се промовираат опфат и инклузивност.

И покрај децентрализирањето на основните и средните училишта, финансирањето на посебните училишта за деца со посебни потреби остана да биде надлежност на централната власт (Министерството за образование и наука), иако буџетските средства за овие училишта не може да се видат во сегашната структура на Буџетот.

Многу значајна алка во функционирањето и за позитивните резултати во образованието е финансирањето на активностите кои потекнуваат од барањата. Иако се направени значајни напори за да се подобри пристапот до основното и средното образование преку обезбедување на образовни услуги, и понатаму постојат одредени групи од населението кои остануваат на маргините.

Во рамки на овој докторски труд беа разгледани можните начини за зголемување на финансирањето со цел зајакнување на поправичен пристап. Некои од причините за слаб опфат можат да бидат и на страната на побарувачката, каде што како фактори за ова се утврдени високите опортунитетни трошоци за децата кои одат на училиште (особено за најсиромашните домаќинства во кои децата би можеле да придонесат со приходи), големата цена на превозот, училишниот прибор, униформите, културните бариери кои ги прават децата да се чувствуваат непријатно на училиште, во домаќинства со помалку едуцирани родители кои немаат доволно разбирање за вредноста на образованието (Legovini и Regalia 2001; Moran и други 2003).

Насочените расходи кон програми кои промовираат барања за образование (како што се: стипендии за сиромашни деца, субвенции за градски превоз, бесплатни учебници, социјална работа со заедниците и семејствата и програми на парични трансфери кои би зависеле од одењето на детето на училиште) веќе даваат позитивни резултати во образованието во разни земји.

Ова е многу важен ефективен начин за трошење на јавните средства со кој се обезбеди на сите деца да им се гарантира нивното право за образование. Всушност, некои од овие мерки веќе се преземаат или се во постапка на развивање, како што е случајот со бесплатниот превоз (содржано во законите за основно и за средно образование) и одредбите за бесплатни ученици, што би можеле уште повеќе да се систематизираат. Изготвувањето на програмата за условни парични трансфери за да се подобри степенот на присуство во училиште е нешто што е предвидено во Планот за работа на Владата на Р. Македонија 2012 – 2016 година, така што трошоците за оваа иницијатива се предвидени во Буџетот на Р. Македонија за 2017 година.

7.2. Здравство

Здравството во Буџетот на Република Македонија е препознатливо со шифрата **19001**⁹⁰. Здравството е еден од најбитните сектори за општественото живеење на човекот, а посебно важен е за правилен, здрав и сигурен детски развој. Само здраво дете е здрава и сигурна иднина на секоја држава. Секоја држава во својата стратегија за правилен развој презема здрави мерки за заштита на своето население и голем дел од државните пари ги наменува за таа потреба. Здравствениот систем во државата се базира на здравственото осигурување и истиот е наменет да обезбеди опфат на сите нејзини граѓани. Најголем дел од финансирањето на јавната здравствена заштита потекнува од задолжителниот придонес за здравство преку Фондот за здравство, чиишто главни извори за финансирање се придонесите од плати за вработените лица (вклучувајќи и социјални трансфери за невработените и корисниците на социјалната помош). Освен од Фондот за здравство, финансирањето доаѓа и од Буџетот на Р. Македонија за „превентивни“ програми кои секоја година ги донесува Владата на РМ.

Финансирањето на јавните институции за здравствена заштита ја обезбедува Фондот за здравство преку утврден годишен ограничен буџет со одлука на Управниот одбор на Фондот за здравство.

⁹⁰ Здравството во Буџетот на Р. Македонија е под шифра 19001 и при анализата на буџетските средства наменети за секторот здравство не влегуваат средствата од Фондот за здравствено осигурување.

Проценките упатуваат дека околу 5 % од бруто домашниот производ е наменет за здравствена заштита, вклучувајќи ги и средствата кои ги плаќаат Фондот за здравство, државниот буџет и тековните расходи. Всушност, согласно Националната стратегија за здравство (2012 – 2017), 95 % од јавните расходи за здравство се спроведуваат преку Фондот за здравство.

За потребите на анализата во овој дел фокус ќе биде ставен само на средствата кои доаѓаат од централниот (државниот) буџет и кои се канализираат до Министерството за здравство со цел финансирање на „превентивното здравство“, што има силно влијание врз здравствените услуги кои им се овозможуваат на децата преку некои од своите вертикални програми.

Вертикалните програми за превентивно здравство се бесплатни за сите лица, иако за нив се бара партиципација во износ од 20 % од цената на услугите.

Во случај на лица кои се осигурени преку Фондот за здравство, Министерството за здравство ја покрива оваа партиципација, така што тие не мора да плаќаат. Лицата кои не се осигурени преку Фондот за здравство мораат да платат партиципација од 20 %.

Освен тоа, постои и посебна вертикална програма која има за цел да ги подобри превентивните и куративните услуги (целосен основен пакет на здравствени услуги) за сиромашните и/или маргинализираните, кои, согласно проценките, нема да можат да „влезат“ во Фондот за здравство (се работи за околу 5 % од населението).

За да може да се користи оваа вертикална програма потребен е процес на верификација кој има за цел да ја намали веројатноста од тоа во него да бидат опфатени и лица кои можат да си дозволат да платат, а кои поради одредени причини не придонесуваат кон Фондот за здравство (на пример, лицата кои работат во неформалниот сектор).

Трошоците за обезбедување на превентивни здравствени програми се заеднички и на државата и на Фондот за здравство, при што Фондот за здравство ги покрива платите на здравствените работници кои ги овозможуваат овие услуги, како и тековните трошоци на здравствените установи во кои се овозможуваат овие услуги (трошоци за струја, греење, вода и сл.). Трошоците за спроведување на активностите кои се однесуваат на вертикалните програми (како што се обуките на вработените,

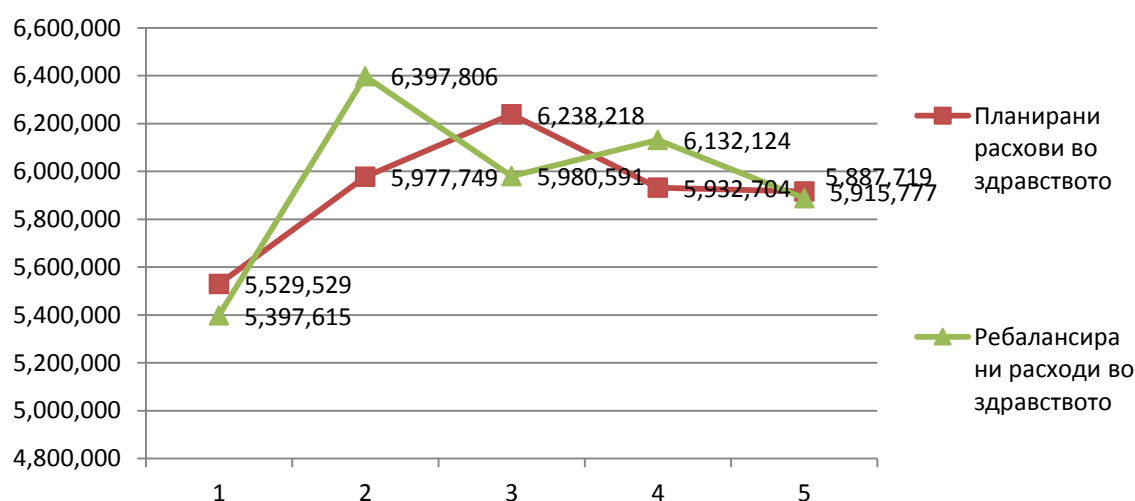
кампањи, набавки на вакцини и лекови) се финансираат од буџетските средства на Владата наменети за вертикалните програми.

Буџетските проекции сугерираат дека финансиската остварливост на Фондот за здравство може значително да се подобри доколку 10 % од неговиот општ оперативен буџет е покриен од државата преку буџетска поддршка.

Во однос на превентивните здравствени програми, Националната стратегија за здравство 2020 година укажува на следните здравствени приоритети во однос на децата:

- подобрување на здравствената состојба на населението, со посебен акцент на загрозените групи со акцент на промовирање на здравството,
- подобро здравство за новороденчињата, доенчињата и децата на предучилишна возраст, што ќе може да се постигне преку зајакнување на примарната здравствена заштита,
- посебно внимание ќе се посвети на намалување на високата стапка на морталитет кај новороденчињата и децата под петгодишна возраст, како и на здравствената едукација на училишните деца, што ќе придонесе кон подобро здравје за младите.

Буџетските средства доделени на Министерството за здравство најмногу се користат за обезбедување на превентивните здравствени програми.



Графикон 13: Трендови на расходи на Министерството за здравство за периодот 2012 – 2017 година, изворот на податоци е од Министерството за финансии на РМ (2017)

Како што може да се види од овој графикон 13, трендовите на расходи во здравствениот сектор се мошне позитивни, особено од 2013 година. Значителните зголемувања на средства наменети за Министерството за здравство, посебно по 2013 година, укажуваат дека Владата го поддржува здравствениот сектор, особено превентивните здравствени системи.

Во Буџетот на Република Македонија за 2012 година вкупните расходи за Министерството за здравство се планирани да изнесуваат 5.5269.529,00 денари. Со спроведениот ребаланс истата година овој износ е намален за 131.914,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 5.397.615,00 денари.

Во вкупните расходи се вкалкулираат средствата на расходите од основниот буџет планирани за 2012 година кои изнесуваат 4.891.628,00 денари, а со направениот ребаланс се 4.774.854,00 денари, што покажува намалување од 116.774,00 денари. Во текот на 2012 година нема предвидено расходи за самофинансирачки активности. Расходите од заеми во буџетот за Министерството за здравство изнесуваат 400.000,00 денари, но со измените дошло до намалување за 32.140,00 денари, па нивната вредност по ребалансот е 367.860,00 денари. Расходите од донации биле планирани да изнесуваат 132.591,00 денари, а со измените останале непроменети.



Графикон 14: Вкупни планирани расходи во здравството 2012 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2012 година

Во вкупните расходи кои се наменети за потребите на Министерството за здравство е и администрацијата за која биле планирани 2.606.058,00 денари, но при направените измени во Буџетот вклучен е износ од 2.345.152,00 денари. За плати и

надоместоци од плати планирана е сума од 47.658,00 денари, за основни плати 34.794,00 денари, а за придонеси за социјално осигурување 12.864,00 денари. Со ребалансот направени се измени и овие средства се намалени за минимална вредност од 216,00 денари.

Многу значајна за децата е здравствената заштита за превенција за која биле планирани 496.091,00 денари и тука влегуваат: систематски прегледи на учениците и студентите, превентивна здравствена заштита, задолжителна имунизација на населението, активна здравствена заштита на мајките и децата и др. По ребалансот овие средства се намалени за 189.228,00 денари и изнесуваат 306.863,00 денари.

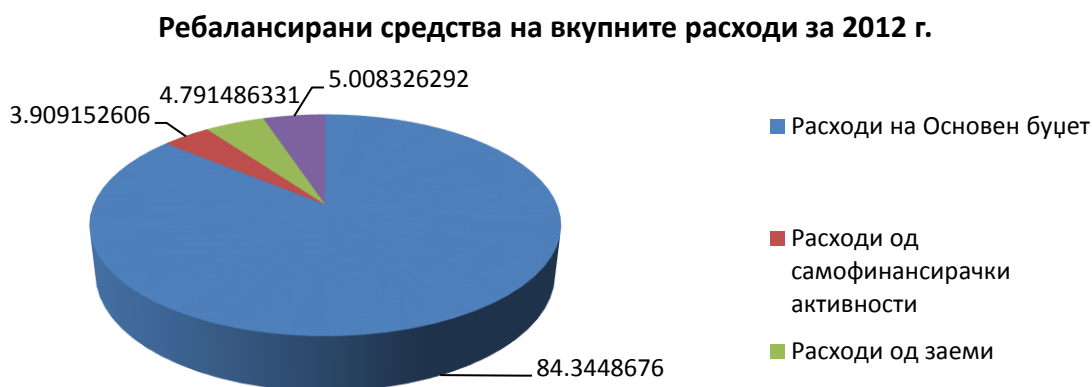
Куративната здравствена заштита за превенција е со планирана вредност од 2.274.600,00 денари, но со ребалансот е зголемена за 300.773,00 денари и таа за 2012 година изнесува 2.575.373,00 денари. Тековните трансфери до вонбуџетските фондови планирано е да изнесуваат 1.463.000,00 денари, а нивната ребалансирана вредност е 1.996.000,00 денари, односно нивната вредност е зголемена за 500.000,00 денари. За потребите на реконструкција и доградба на објекти на ЈЗУ во Република Македонија се планирани 481.000,00 денари, а измените спроведени во Буџетот довеле до нивно намалување од 82.140,00 денари и изнесуваат 398.860,00 денари.

За набавка на нова медицинска опрема за потребите на ЈЗУ во Република Македонија за подобро и поефикасно функционирање на здравствениот систем во државата за 2012 година се предвидени 1.750.000,00 денари, но при измените дошло до намалување од 50.000,00 денари за оваа намена и вредноста е 1.700.000,00 денари.

За интегриран здравствен систем биле планирани 20.000,00 денари, а за имплементирање на здравствената картичка 100.000,00 денари. Со ребалансот на Буџетот износот е 50.000,00 денари. За Државниот санитарен и здравствен инспекторат во 2012 година се планирани 62.375,00 денари, а при спроведување на измените дошло до нивно финансиско зголемување за 3.649,00 денари.

Планирано било Агенцијата за лекови да располага со финансии од 80.678,00 денари, но средствата се зголемиле за 12.745,00 денари и ребалансираната вредност изнесува 93.423 денари. Во 2012 година, за целосно здравствено осигурување и здравствена заштита на граѓаните во Република Македонија биле планирани 1.463.000 денари, но по ребалансот вредноста била зголемена на 1.963.000 денари.

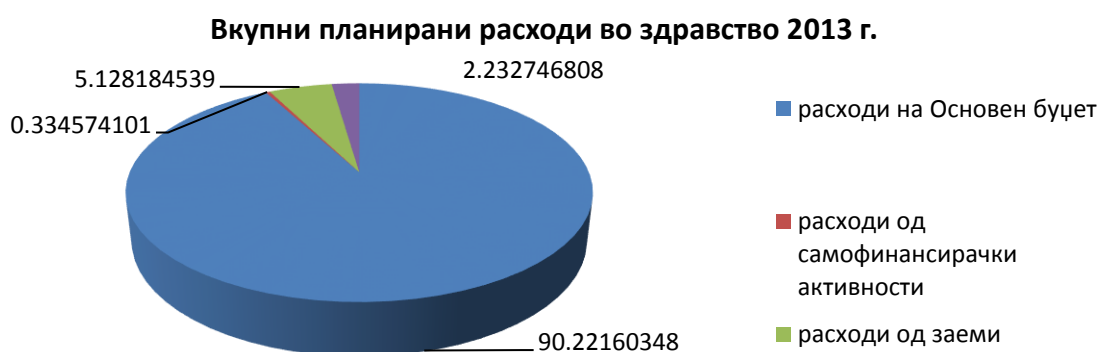
Сите ребалансирани вредности во вкупните расходи ќе се претстават на следниот начин:



Графикон 15: Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2012 година

Во Буџетот на Република Македонија за 2013 година вкупните расходи за Министерството за здравство се планирани да изнесуваат 5.977.749,00 денари. Со спроведениот ребаланс истата година овој износ е зголемен за 420.057,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 6.397.806,00 денари.

Во вкупните расходи се вкalkулираат средствата на расходите од основниот буџет планирани за 2013 година кои изнесуваат 5.393.221,00 денари. Овој износ и по ребалансот останал ист. Планираната вредност за расходи за самофинансирачки активности е 20.000,00 денари, а со спроведениот ребаланс вредноста за расходи за самофинансирачки активности изнесува 250.100,00 денари, односно со ребалансот вредноста се зголемила. Расходите од заеми во буџетот за Министерството за здравство изнесуваат 306.550,00 денари, но со измените нема промена во износот. Расходите од донации биле планирани да изнесуваат 133.468,00 денари, а со измените тие се зголемиле за 186.955,00 денари и се со износ од 320.423,00 денари.



Графикон 16: Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2013 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2013 година

Во вкупните расходи кои се наменети за потребите на Министерството за здравство е администрацијата за која биле планирани 2.342.771,00 денари, но при направените измени во Буџетот вклучен е износ од 2.679.960,00 денари. За плати и надоместоци од плати планирана е сума од 48.368,00 денари, за основни плати 35.344,00 денари, а за придонеси за социјално осигурување 13.0244,00 денари. Со ребалансот направени се измени и овие средства се намалени за минимална вредност од 1.011,00 денари.

Многу значајна за децата е здравствената заштита за превенција за која биле планирани 544.068,00 денари и тука влегуваат: систематски прегледи на учениците и студентите, превентивна здравствена заштита, задолжителна имунизација на населението, активна здравствена заштита на мајките и децата и др. По ребалансот овие средства се зголемени за 2.455,00 денари и изнесуваат 546.523,00 денари.

Куративната здравствена заштита за превенција е со планирана вредност од 2.904.355,00 денари, но со ребалансот е зголемена за 13.300,00 денари и таа за 2013 година изнесува 2.917.655,00 денари.

Тековните трансфери до вонбуџетските фондови планирано е да изнесуваат 2.127.355,00 денари, а нивната ребалансирана вредност е 2.130.355,00 денари, односно има зголемување за 3.000,00 денари.

За потребите за реконструкција и за доградба на објекти на ЈЗУ во Република Македонија се планирани 373.150,00 денари, а измените спроведени во Буџетот довеле до нивно зголемување од 294.500,00 денари и изнесуваат 667.650,00 денари.

За набавка на нова медицинска опрема за потребите на ЈЗУ во Република Македонија за подобро и поефикасно функционирање на здравствениот систем во државата за 2013 година се предвидени 1.657.553,00 денари, при што со ребалансот нема измени.

За интегриран здравствен систем биле планирани 2.000,00 денари, а за имплементирање на здравствената картичка 21.000,00 денари. Со ребалансот износот е 41.000,00 денари.

За Државниот санитарен и здравствен инспекторат во 2013 година се планирани 74.778,00 денари, а при спроведување на измените дошло до нивно зголемување за 55.959,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 130.737,00 денари.

Планирано било Агенцијата за лекови да располага со финансии од 99.664,00 денари, но средствата се зголемиле за 11.289,00 денари и ребалансираната вредност изнесува 110.953,00 денари. Во 2013 година, за целосно здравствено осигурување и здравствена заштита на граѓаните во Република Македонија биле планирани 544.068,00 денари, но по ребалансот вредноста била зголемена на 546.523,00 денари. Сите ребалансирани вредности во вкупните расходи ќе се претстават на следниот начин:



Графикон 17: Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2013 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Република Македонија

Во Буџетот на Република Македонија за 2014 година вкупните расходи за министерството за здравство се планирани да изнесуваат 6.238.218,00 денари. Со спроведениот ребаланс истата година овој износ е намален за 257.627,00 денари и ребалансираната вредност изнесува 5.980.591,00 денари. Во вкупните расходи се вкalkулираат средствата на расходите од основниот буџет планирани за 2014 година кои изнесуваат 5.243.568,00 денари. Со направениот ребаланс нивната вредност е намалена и изнесува 4.822.881,00 денари. Кај расходите за самофинансирачки активности со ребалансот вредноста се зголемила и таа изнесува 470.501,00 денари. Расходите од заеми во буџетот за Министерството за здравство изнесуваат 306.550,00 денари. Оваа сума по ребалансот не претрпела измени. Расходите од донации биле планирани да изнесуваат 190.000,00 денари, а со измените тие се зголемиле за 98.059,00 денари и се со износ од 288.059,00 денари.



Графикон 18: Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2014 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2014 година

Во вкупните расходи кои се наменети за потребите на Министерството за здравство е администрацијата за која биле планирани 1.982.143,00 денари, но при направените измени во Буџетот вклучен е износ од 1.882.641,00 денари. За плати и надоместоци од плати планирана е сума во вредност од 44.005,00 денари, за основни плати 32.125,00 денари, а за придонеси за социјално осигурување 11.880,00 денари. Со ребалансот направени се измени и овие средства се зголемени за 21498,00 денари.

Многу значајна за децата е здравствената заштита за превенција за која биле планирани 598.819,00 денари и тука влегуваат: систематски прегледи на учениците и студентите, превентивна здравствена заштита, задолжителна имунизација на населението, активна здравствена заштита на мајките и децата и др. По ребалансот овие средства се намалени за 149.780,00 денари и изнесуваат 449.039,00 денари.

Куративната здравствена заштита за превенција е со планирана вредност од 3.451.200,00 денари, но со ребалансот е намалена за 79.999,00 денари и таа за 2014 година изнесува 3.371.201,00 денари.

Тековните трансфери до вонбуџетските фондови планирано е да изнесуваат 2.110.000,00 денари, а со направените измени во Буџетот нема промени во овој дел. За потребите за реконструкција и за доградба на објекти на ЈЗУ во Република Македонија се планирани 587.992,00 денари, а измените спроведени во Буџетот довеле до нивно зголемување од 71.917,00 денари и изнесуваат 659.909,00 денари.

За набавката на нова медицинска опрема за потребите на ЈЗУ во Република Македонија за подобро и поефикасно функционирање на здравствениот систем во

државата за 2014 година се предвидени 1.026.505,00 денари, при што со ребалансот има намалување, па ребалансираната вредност изнесува 854.915,00 денари.

За Државниот санитарен и здравствен инспекторат во 2014 година се планирани 17.850,00 денари, а при спроведување на измените дошло до зголемување за 3.690,00 денари. Ребалансираната вредност е 21.540,00 денари.

Планирано било Агенцијата за лекови да располага со финансии од 139.348,00 денари, но средствата се зголемиле за 67.743,00 денари и ребалансираната вредност изнесува 207.091,00 денари. Во 2014 година, за целосно здравствено осигурување и здравствена заштита за превенција на граѓаните во Република Македонија биле планирани 598.819,00 денари, но по ребалансот вредноста е намалена на 449.039,00 денари.

Сите ребалансирани вредности во вкупните расходи ќе се претстават на следниот начин:



Графикон 19: Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2014 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Република Македонија

Во Буџетот на Република Македонија за 2015 година вкупните расходи за Министерството за здравство се планирани да изнесуваат 5.932.704,00 денари.

Со спроведениот ребаланс истата година овој износ е зголемен за 199.420,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 6.132.124,00 денари.

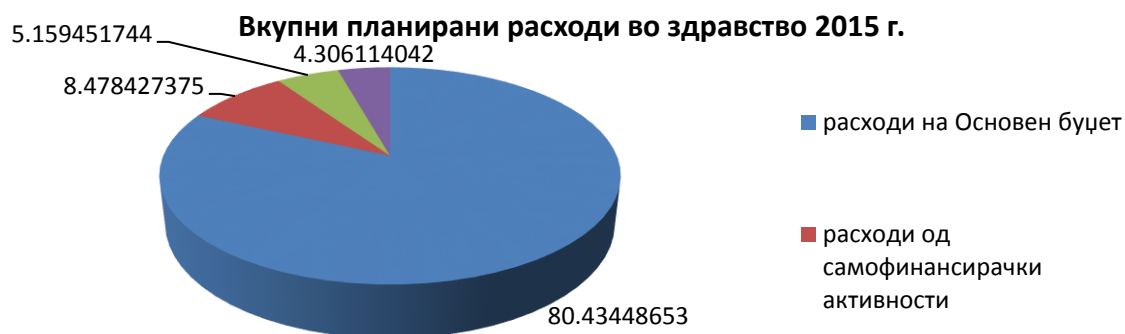
Во вкупните расходи се вкalkулираат средствата на расходите од основниот буџет планирани за 2015 година кои изнесуваат 4.771.940,00 денари.

Со направениот ребаланс овој износ е минимално намален и изнесува 4.770.940,00 денари.

Планираната вредност за расходи за самофинансирачки активности е 503.000,00, а со направениот ребаланс вредноста се зголемила и таа изнесува 703.420,00 денари.

Расходите од заеми во буџетот за Министерството за здравство изнесуваат 306.095,00 денари и по ребалансот не претрпеле измени.

Расходите од донации биле планирани да изнесуваат 255.469,00 денари, а со ребалансот истите не претрпуваат промена.



Графикон 20: Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2015 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2015 година

Во вкупните расходи кои се наменети за потребите на министерството за здравство е администрацијата за која биле планирани 1.635.678,00 денари, но при направените измени во Буџетот вклучен е износ од 1.760.122,00 денари.

За плати и надоместоци од плати планирана е сума од 59.476,00 денари, за основни плати 43.200,00 денари, а за придонеси за социјално осигурување 16.276,00 денари. Со ребалансот се направени измени и овие средства се намалени за минимални 976,00 денари.

Многу значајна за децата е здравствената заштита за превенција за која биле планирани 731.069,00 денари и тука влегуваат: систематски прегледи на учениците и студентите, превентивна здравствена заштита, задолжителна имунизација на населението, активна здравствена заштита на мајките и децата и др. Со ребалансот овие средства не се изменети.

Куративната здравствена заштита за превенција е со планирана вредност од 3.365.000,00 денари, но со ребалансот е зголемена за 115.000,00 денари и таа за 2015

година изнесува 3.480.000,00 денари. Тековните трансфери до вонбуџетските фондови се предвидени да изнесуваат 2.210.000,00 денари, а со направените измени во Буџетот нема промени во овој дел.

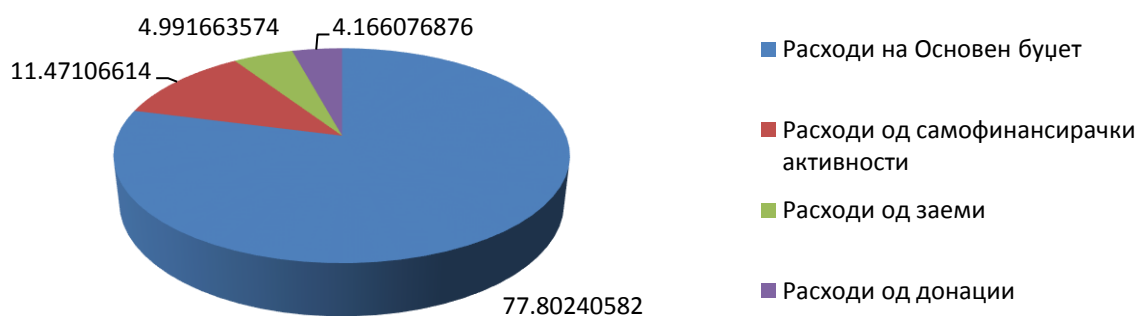
За потребите за реконструкција и за доградба на објекти на ЈЗУ во Република Македонија се планирани 270.487,00 денари, а измените спроведени во Буџетот довеле до нивно зголемување за 20.477,00 денари, па добиен е износ од 290.961,00 денари.

За набавката на нова медицинска опрема за потребите на ЈЗУ во Република Македонија за подобро и поефикасно функционирање на здравствениот систем во државата за 2015 година е предвидено 423.000,00 денари, при што со ребалансот нема измени во овие средства. За задолжителни систематски прегледи на учениците и студентите во тековната 2015 година се планирани 12.720,00 денари. За потребите на населението од преносливи болести се предвидени 173.775,00 денари. За заштита на лица со болести на зависност се предвидени 78.000,00 денари, а за потребите на активна здравствена заштита на мајките и децата се планирани 9.500,00 денари.

Планирано било Агенцијата за лекови и медицински средства да располага со финансии од 148.686,00 денари, но со ребалансот средствата се намалиле за 41.268,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 107.471,00 денари.

Во 2015 година, за целосно здравствено осигурување и здравствена заштита на граѓаните во Р. Македонија биле планирани 2.206.000,00 денари. И по ребалансот вредноста била непроменета.

Сите ребалансирани вредности во вкупните расходи ќе се претстават на следниот начин:



Графикон 21: Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2015 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Р. Македонија

Во Буџетот на Република Македонија за 2016 година вкупните расходи за Министерството за здравство се планирани да изнесуваат 5.915.777,00 денари. Со спроведениот ребаланс на Буџетот истата година овој износ е намален за 28.058,00 денари, па ребалансираната вредност изнесува 5.887.719,00 денари.

Во вкупните расходи се вкалкулираат средствата на расходите од основниот буџет кои за 2016 година се планирани да изнесуваат 4.322.337,00 денари. Со направениот ребаланс оваа сума е минимално намалена и изнесува 4.770.940,00 денари. За расходи за самофинансирачки активности се планирани 752.300,00, а по направениот ребаланс вредноста не се променила. Расходите од заеми во буџетот за Министерството за здравство изнесуваат 442.888,00 денари, а по ребалансот не претрпуваат измени. Расходите од донации биле планирани да изнесуваат 298.552,00 денари и истите по ребалансот на Буџетот не претрпуваат промена.



Графикон 22: Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2016 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2016 година

Во вкупните расходи кои се наменети за потребите на Министерството за здравство е администрацијата за која биле планирани 1.565.883,00 денари, но при направените измени во Буџетот вклучен е износ од 1.542.258,00 денари.

За плати и надоместоци од плати планирана е сума од 212.075,00 денари, за основни плати 61.394,00 денари, а за придонеси за социјално осигурување 45.094,00 денари. Со ребалансот овие средства не се изменети.

Многу значајна за децата е здравствената заштита за превенција за која биле планирани 679.582,00 денари и тука влегуваат: систематски прегледи на учениците

и студентите, превентивна здравствена заштита, задолжителна имунизација на населението, активна здравствена заштита на мајките и децата и др. Со ребалансот овие средства не се изменети.

Куративната здравствена заштита за превенција е со планирана вредност од 3.535.679,00 денари, но со ребалансот е минимално намалена за 4.433,00 денари и таа за 2016 година изнесува 3.531.246,00 денари.

Тековните трансфери до вонбуџетските фондови се планирани да изнесуваат 2.440.000,00 денари, а со направените измени во Буџетот нема промени во овој дел.

За потребите за реконструкција и за доградба на објекти на ЈЗУ во Република Македонија се планирани 395.348,00 денари, а измените спроведени во Буџетот довеле до нивно минимално намалување од 3.225,00 денари и изнесуваат 392.123,00 денари.

За набавка на нова медицинска опрема за потребите на ЈЗУ во Република Македонија за подобро и поефикасно функционирање на здравствениот систем во државата за 2016 година се предвидени 267.000,00 денари, при што со ребалансот нема измени во овие средства.

За задолжителни систематски прегледи на учениците и студентите во тековната 2016 година се планирани 10.770,00 денари.

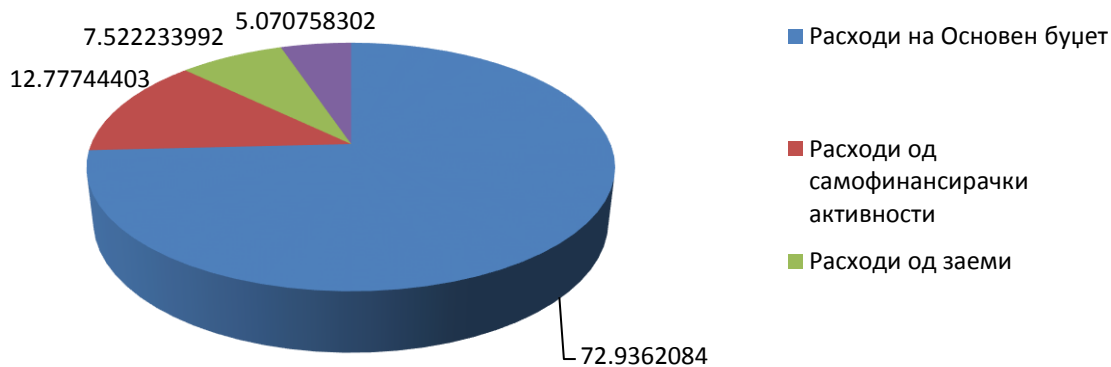
За потребите на населението од преносливи болести се предвидени 156.542,00 денари.

За заштита на лица со болести на зависност се предвидени 68.000,00 денари, а за потребите на активна здравствена заштита на мајките и децата наменети се 9.500,00 денари.

Планирано било Агенцијата за лекови и медицински средства да располага со финансии од 90.800,00 денари.

Во 2016 година, за целосно здравствено осигурување и здравствена заштита за превенција на граѓаните во Република Македонија биле планирани 2.440.000,00 денари. И по ребалансот вредноста била непроменета.

Сите ребалансирани вредности во вкупните расходи ќе се претстават на следниот начин:

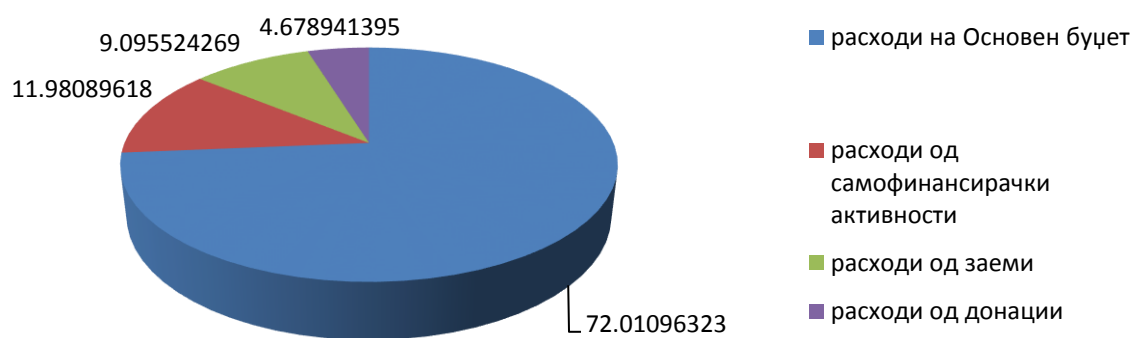


Графикон 23: Вкупни ребалансирани јавни расходи во здравството 2016 година, податоците се преземени од Министерството за финансии на Република Македонија

Во Буџетот на Република Македонија за 2017 година вкупните расходи за Министерството за здравство се планирани да изнесуваат 5.596.159,00 денари.

Во вкупните расходи се вклучуваат средствата на расходите од основниот буџет планирани за 2017 година кои изнесуваат 4.029.848,00 денари. За расходи од самофинансирачки активности планирани се средства во износ од 670.470,00 денари. Расходите од заеми во буџетот за Министерството за здравство се планирани да изнесуваат 509.000,00 денари, а расходите од донации се предвидени во вредност од 261.841,00 денари.

Вкупни планирани расходи во здравство 2017 г.



Графикон 24: Вкупни планирани јавни расходи во здравството 2017 година, учество на сите актери во вкупните планирани расходи во 2017 година

Во вкупните расходи кои се наменети за потребите на Министерството за здравство значајни се средствата наменети за администрацијата за која се планирани 1.377.234,00 денари. За плати и надоместоци од плати вредноста која е планирана

изнесува 118.403,00 денари, за основни плати 85.859,00 денари, а за придонеси за социјално осигурување 32.544,00 денари. Многу значајна за децата е здравствената заштита за превенција за која се планирани 558.341,00 денари и тука влегуваат: систематски прегледи на учениците и студентите, превентивна здравствена заштита, задолжителна имунизација на населението, активна здравствена заштита на мајките и децата и др.

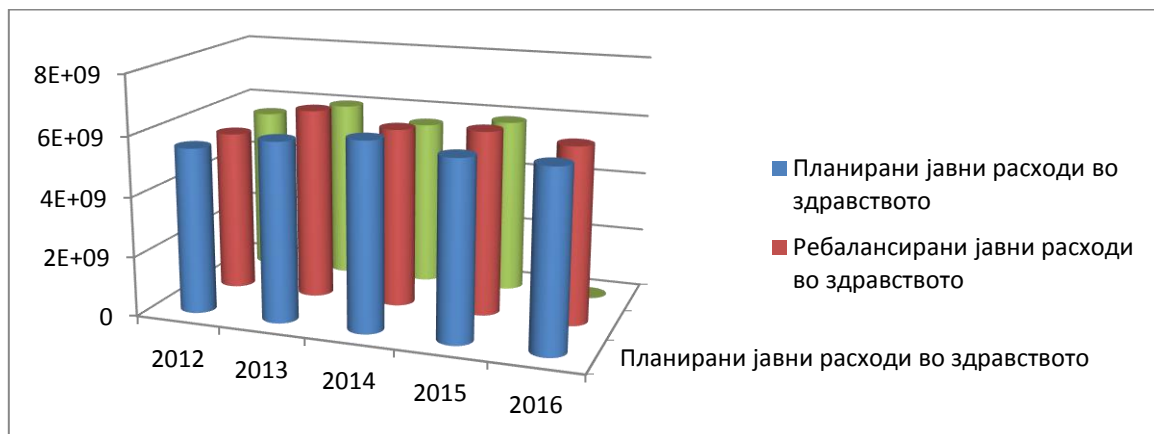
Куративната здравствена заштита за превенција е со планирана вредност од 3.496.049,00 денари, а во овој дел се вклучени: здравје за сите, здравствена заштита на лица со ретки болести итн. Тековните трансфери до вонбуџетските фондови се предвидени да изнесуваат 2.353.549,00 денари. За потребите за реконструкција и за доградба на објекти на ЈЗУ во Република Македонија се планирани 281.770,00 денари, а за набавка на нова медицинска опрема за потребите на ЈЗУ во Република Македонија за подобро и поефикасно функционирање на здравствениот систем во државата за 2017 година се планирани 157.000,00 денари. За задолжителни систематски прегледи на учениците и студентите во тековната 2017 година се планирани 9.770,00 денари. За потребите за задолжителна имунизација на населението се планирани 180.000,00 денари, а за потребите на активна здравствена заштита на мајките и децата се предвидени 10.500,00 денари.

Планирано е Агенцијата за лекови и медицински средства да располага со финансии од 128.830,00 денари. Во 2017 година, за целосно здравствено осигурување и здравствена заштита за превенција на граѓаните во Р. Македонија се планирани 2.353.549,00 денари.



Графикон 25: Вкупни планирани јавни расходи во Буџетот на Република Македонија

Претставување на вкупните јавни расходи планирани, ребалансирани и реализирани за здравствениот систем во Република Македонија



Графикон 26: Вкупни планирани, ребалансирани и реализирани јавни расходи во Буџетот на Република Македонија во периодот 2012 – 2017 година, извори на податоци се завршните сметки на Р. Македонија

Вкупното зголемување на Буџетот за Министерството за здравство претставува можност за спроведување на поефективни активности во превенцијата. Сепак, Министерството за здравство има слаб капацитет за планирање (има само три сектори задолжени за петнаесет вертикални програми), што значи дека планирањето, мониторингот и евалуацијата на учинокот на вертикалните програми не може адекватно да се направи.

Одлуките за Буџетот се донесуваат од врвот надолу, без да се зема предвид планирањето на оперативно ниво кое, всушност, реално ги отсликува потребите. Постои недоволен капацитет за мониторинг за тоа како се користат овие средства така што, иако овозможувачите на здравствени услуги известуваат за тоа како ги користат средствата и како ги овозможуваат услугите, сепак, не постојат доволно човечки и физички ресурси за контрола на точноста на овие извештаи, што води кон многу проблеми во однос на злоупотребата на средства.

Министерството за здравство предложи формирање на посебна единица за планирање кое ќе има доволно вработени да ги врши овие активности, како корисен начин за решавање на некои од постојните проблеми кои го ограничуваат апсорпцискиот капацитет на Министерството за здравство. Според анализата спроведена од страна на Министерството за здравство, иако имплементацијата на ваквата единица на почетокот би била трошок, таа инвестиција ќе се исплати на

подолг рок, така што ќе ја зајакне ефективностa во користењето на средствата кај разни програми.

Сепак, нецелосните податоци за тоа како се користат средствата за сите програми не даваат можност за сеопфатен преглед на нивната ефективност, така што приоритет за Министерството за здравство е промовирање на планирањето „од дното нагоре“, со што би се напуштило буџетското планирање врз основа на историски податоци и би се преминало на планирање во согласност со резултатите.

Од суштинско значење во областа здравство е да се преземат мерки со кои ќе се подобри капацитетот за управување со финансиите на Министерството за здравство, вклучувајќи и капацитети за засилен мониторинг и евалуација.

Направен е огромен напредок во подобрувањето на индикаторите за здравјето на мајките и децата во изминатите десет (10) години, првенствено во редуцирањето на морталитетот кај новороденчињата и малите деца, со што државата се движи во вистинска насока на постигнување на Милениумските развојни цели 2015 кои се однесуваат на здравството.

Сепак, сè уште има работа која треба да се заврши, особено со оглед на тоа што некои индикатори покажуваат одредена нееднаквост која се однесува на локацијата, етничката припадност и богатството.

Вертикалните програми во целост ги финансира Владата. Тие се бесплатни и како такви се достапни за сите, без разлика дали лицата се осигурени или не, вклучувајќи ги и најсиромашните и најзагрозените групи, со што овие програми се достапни и за сиромашните и истите обезбедуваат еднаков пристап.

Конкретно, програмата која ги покрива здравствените трошоци за лицата кои се осигурени (кои секогаш не се најсиромашните) е начин да се обезбеди децата кои живеат во сиромашните домаќинства да имаат шанса да пристапат до превентивните и куративните здравствени услуги. Ова сугерира дека вертикалните програми насочени кон промовирање на здравјето за мајките и децата бараат подобро планирање и подобар надворешен опфат за да се обезбеди можност тие да допрат до сите деца.

Ова подразбира ефективно планирање кое е насочувано од остварените резултати, кое треба да биде дополнето со мобилизирање на средства за преземање на планираните дејствија. Два конкретни примера каде што прашањето на еднаквост во однос на детското здравје и понатаму останува отворено се анализирани подолу.

Еден од многуте загрижувачки проблеми во Република Македонија е *морталитетот кај децата*. Стапката на смртност кај малите деца се проценува дека е 16 деца на илјада, додека веројатноста од смртност пред возраст од пет години (морталитет под петгодишна возраст) е околу 17 деца на илјада.

Овие бројки се поголеми од просекот на ЕУ којшто изнесува 6,4 (т.е. 4,722 во 2000 година). Според податоците од МИЦС (MICS), опфатот со антенатална нега од страна на стручни лица (лекар, сестра, акушерка или помошна сестра акушерка) е речиси универзална, при што 98 % од жените добиваат антенатална нега најмалку еднаш за време на бременоста. Опфатот со антенатална нега е речиси ист во градските и руралните области. Сепак, ако погледнеме под површината на овие бројки ќе видиме некои разлики кај морталитетот на новороденчињата и малите деца која произлегува од локацијата и нивото на богатство.

На пример, веројатноста од смртност кај детето пред да дочека возраст од пет години во градските средини е 10 деца на илјада, додека во руралните средини изнесува 26 деца на илјада. Оваа веројатност е поголема од просекот кај децата кои потекнуваат од најсиромашни семејства (25 деца на илјада). Ова упатува на фактот дека некои вертикални програми (како што е Програмата за активна здравствена заштита на мајки и деца) би можеле уште повеќе да се зајакнат за да се минимизираат овие разлики.

Една од целите на програмата е олеснување на влијанието кое го имаат социјалните фактори (сиромаштијата и социјалната нееднаквост) врз развојот на неповолните здравствени индикатори за мајките и децата, додека еден од планираните резултати е дополнително да се намали стапката на морталитет кај новороденчињата и малите деца, посебно во регионите каде што оваа стапка е поголема од националниот просек. Сепак, присуството на овие нееднаквости укажува дека оваа цел сè уште не е остварена. Посебно внимание во нашата држава се посветува на имунизација на населението. Имунизацијата, исто така, има клучна улога во намалувањето на стапките на морталитет кај децата (75,5 % деца на возраст помеѓу 18 и 29 месеци). Овој просек не може да се спореди со просекот од 98 % деца коишто биле имунизирани во Европската Унија.

Имајќи ја предвид позитивната природа на имунизацијата, не постои директна врска помеѓу степенот на богатството и имунизацијата, но проблемите може да се најдат подлабоко во самата Програма за имунизација, во смисла дека

можеби таа не ги опфаќа областите во државата кои се карактеризираат со повисоко ниво на сиромаштија (на пример, одредени рурални области), како и недоволно развиените механизми за промовирање на здравјето кои ќе помогнат да се привлече населението од сите етникуми. Овие проблеми изгледа дека се во потесна врска со планирањето и со овозможувањето на имунизацијата отколку со недоволните ресурси, иако е јасно дека се потребни значителни инвестиции за да се зголеми вкупниот број деца кои се целосно имунизирани.

Планирањето за тоа како најдобро да се организира вакцинирањето на маргинализираните деца е од најголема важност за да се обезбеди дека дополнителните ресурси, всушност, допираат до регионите и групите на население кои во минатото биле исклучени. Земајќи ги предвид овие примери, можеме да заклучиме дека освен буџетските средства доделени на овие програми, од суштинско значење е да се обезбеди можност сите да се достапни и да се овозможуваат низ целата држава, вклучувајќи ги и најмаргинализираните области, а токму поради фактот што тие се бесплатни, нивната цена не е пречка за да бидат спроведени.

Пониските стапки на опфат во руралните области, како и во случајот на сиромашните деца или децата кои потекнуваат од етничките малцинства, можат да бидат предизвикани поради недоволно информации за здравствените услуги кои им се достапни бесплатно, проблем кој можеме да го доведеме во врска со ниското ниво на образование на родителите или ефективноста на промовирањето на здравјето.

Во таа смисла, зајакнувањето на надворешниот опфат и квалитетот на услугите можат да бидат важни средства за намалување на овие пречки.

Буџетската класификација не овозможува да се идентификува колкав дел од средствата се користат за здравствена промоција на различни програми, но тоа е област која, согласно меѓународната литература, претставува економичен начин за спроведување на здравствената заштита.

7.3. Социјална и детска заштита

Социјалната и детската заштита во Буџетот на Република Македонија е под шифрата 15001. Активностите на Владата на Република Македонија за заштита на децата се во рамките на социјалната заштита на Министерството за труд и социјална

политика (буџет за социјална заштита) и тие се во согласност со Програмата за социјална заштита која се донесува секоја година. Буџетот може да се подели во три главни програми:

- 1) **Неинституционална социјална заштита.** Средствата во рамките на оваа програма се наменети за активности кои ги вршат *центрите за социјална работа*, кои се сметаат за главни овозможувачи на социјалната заштита; нивните организациски единици (шалтер-центри за бездомници, дневни центри за деца на улица, корисници на дрога и членови на нивните семејства, како и деца со пречки во нивниот развој) и заводите за социјални дејности. Исто така, некои средства се користат и за соработка со невладини организации кои го помагаат спроведувањето на неинституционалната заштита, како и за реконструкција и за опремување на просториите за социјална заштита надвор од институциите.
- 2) **Институционална социјална заштита.** Средствата во рамките на оваа програма имаат за цел да обезбедат поддршка на активностите во однос на згрижување на лицата изложени на социјален ризик на кои им се овозможува целосна институционална заштита (сместување, храна, облека, греење, здравствена нега и сл.) во рамките на социјалните институциите, што ги вклучува и оние кои овозможуваат нега на лицата со физичка и психолошка попреченост; децата без родители; децата и младите со воспитно-образовни проблеми и домовите за стари лица. Средствата се однесуваат на реконструкција и опремување на просториите за институционална социјална заштита.
- 3) **Надоместоци и бенефиции.** Ова вклучува постојана финансиска поддршка, социјална финансиска поддршка, како и финансиска поддршка за нега и грижа. Некои од овие надоместоци и бенефиции вклучуваат и бенефиции за децата, надоместоци за лицата коишто станале инвалиди во војната, заштита на воените ветерани и лицата со попреченост, правото на плата за скратено работно време за нега на дете со посебни потреби, еднократна финансиска поддршка и поддршка во натура, право на домување, финансиска поддршка на лица кои го имале статусот на дете без родители или дете без родителска нега до 18-годишна возраст, правото на надоместок на трошоците за сместување и надоместок за сиромашни

семејства, како и сместување во студентски домови или други институции.

Буџетското класифицирање за *социјалната заштита* и сродните програми е малку поинакво од она за другите сектори. Програмските буџети за социјалната и детската заштита се во рамките на две посебни буџетски поглавја и ниту едно од нив не е во рамките на буџетот на Министерството за труд и социјална политика за да може да се добие еден вкупен поглед за тоа што се случува во секторот. Освен расходите од Министерството за труд и социјална политика, неопходно е во анализата да се вклучат и „социјалната заштита“ и „детската заштита“.



Графикон 27: Трендови во планираните расходите за социјална заштита 2012 – 2017 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Од оваа слика се согледува дека Владата на Република Македонија во планирањето на јавните расходи за 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 и 2017 година ги зголемила паричните средства за социјалната и детската заштита, што ни укажува на сè поголемата грижа за оваа цел.

Во буџетот на Министерството за труд и социјална политика за 2012 година планираните вкупни јавни расходи изнесуваат 27.167.352,00 денари. По направените измени тие се зголемени за 1.132.990,00 денари, па ребалансираниот износ изнесува 28.300.342,00 денари.

Во структурата на вкупните јавни расходи на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија влегуваат средствата за расходи на

основниот буџет со планиран износ од 26.908.843,00 денари, кој по ребалансот е со износ од 28.052.043,00 денари, што значи дека вредноста е зголемена за 1.143.200,00 денари. Расходите од самофинансирачки активности се со планиран износ од 84.350,00 денари, износ кој по ребалансот не претрпува измени. Расходите од заеми се планирани во износ од 121.310,00 денари и со ребалансирана сума од 121.633,00 денари, која претрпела минимално зголемување од 323,00 денари. Расходите од донации се со планирана вредност од 43.892,00 денари и со намалена ребалансирана вредност од 32.359,00 денари.

Процентуалното учество на планираните вредности во вкупните јавни расходи во 2012 година е прикажано на следнава слика:



Графикон 28: Планирани јавни расходи во 2012 година

Во секторот на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија посебно значајни се планираните средства за администрацијата кои изнесуваат 1.550.947,00 денари. По направените измени во Буџетот нивната вредност е зголемена за 32.156,00 денари и изнесува 1.583.103,00 денари. Како орган во состав на ресорното министерство е Државниот инспекторат за труд за чие функционирање се планирани 65.6656,00 денари. Со спроведените измени дошло до зголемување на износот за негово функционирање, па ребалансираната вредност е 69.580,00 денари. Во однос на детската заштита (во која се вклучени установите за детска заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за детска заштита) се планирани 110.010,00 денари, но со ребалансот оваа вредност е намалена за 35.758,00 денари и изнесува 74.252,00 денари.

За потребите на социјалната заштита се планирани 1.034.380,00 денари. Во овој дел се вклучени центри за социјална работа и Завод за социјални дејности,

дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, установи за институционална социјална заштита, поддршка и имплементација на декадата и стратегијата на Ромите, програма за условени парични трансфери, реформа на системот за социјална заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за социјална заштита. За сето ова се планирани 1.034.380,00 денари, а по извршените измени во Буџетот имаме намалена ребалансирана вредност од 970.484,00 денари.

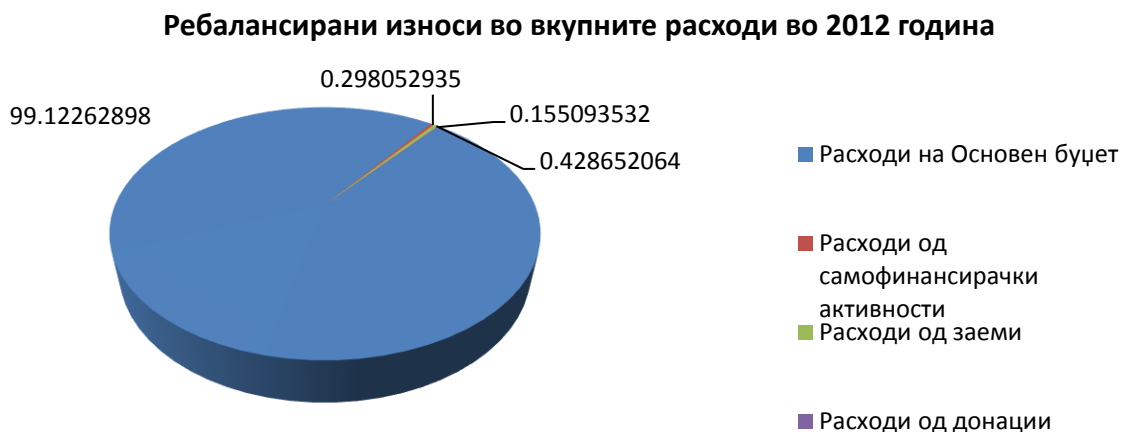
Во овој сектор се вклучени и надоместоците и правата од социјалната област со планирани средства од 5.728.473,00 денари и со ребалансирана вредност од 5.767.223,00 денари. За поддршка на социјалните фондови се планирани 17.316.000,00 денари, а по ребалансот оваа сума се зголемува на 18.466.000,00 денари. Планираните трошоци за децентрализација се 1.147.300,00 денари. Тука влегуваат мерките за намалување на сиромаштијата (за кои се планирани 206.000,00 денари), за јакнење на владеење на правото и за борбата против корупција и организиран криминал, за потребите од реформа во јавната администрација за стручно оспособување и усовршување на администрацијата и за интеграција во ЕУ.

За расходи за плати и надоместоци се планирани 650.097,00 денари. Кај оваа вредност нема ребалансирање. За стоки и услуги се планирани 420.972,00 денари, а оваа сума по ребалансот изнесува 389.597,00 денари.

Важни во функционирањето на овој сектор се тековните трансфери до вонбуџетските фондови, а во кои се вклучени трансфери до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија, трансфери до Агенцијата за вработување и тековни трансфери до Фондот за здравствено сигурување со планиран износ од 18.955.373,00 денари. По извршените измени овој износ е со ребалансирана вредност од 20.165.373,00 денари. Тековните трансфери до единиците на локална самоуправа за блок-дотации се со планирана вредност од 1.147.300 денари. По извршениот ребалансот кај овој износ нема промени.

Субвенциите и трансферите се со планиран износ од 5.100.310,00 денари и со ребалансирана вредност од 5.334.810,00 денари, а капиталните расходи се со планиран износ од 123.600,00 денари и со ребалансирана вредност од 72.980,00 денари.

Процентуалното учество на ребалансираните вредности во вкупните јавни расходи во 2012 година е прикажано на следната слика:



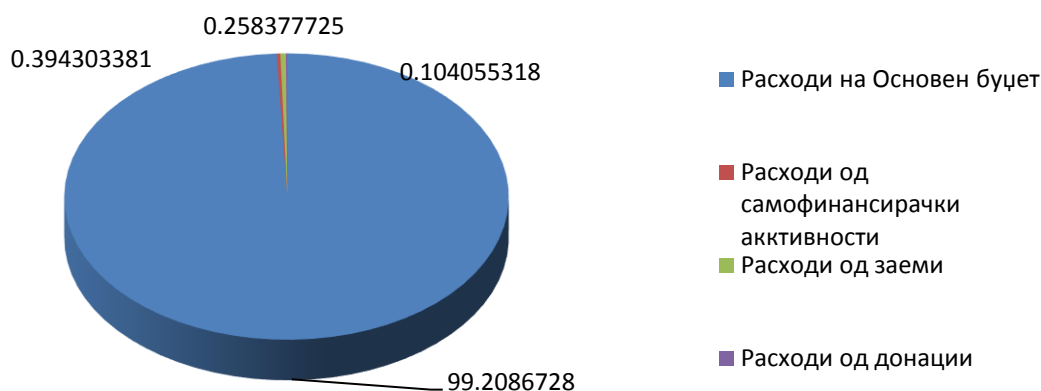
Графикон 29: Ребалансирани јавни расходи во 2012 година

Во буџетот на Министерството за труд и социјална политика за 2013 година планираните вкупни јавни расходи изнесуваат 31.097.882,00 денари. По направените измени оваа сума е зголемена за 1.325.106,00 денари, па ребалансираниот износ изнесува 32.422.988,00 денари.

Во структурата на вкупните јавни расходи на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија влегуваат средствата за расходи на основниот буџет со планиран износ од 30.851.796,00 денари, кој по ребалансот е со износ од 32.094.800,00 денари, што значи дека вредноста е зголемена за 1.243.004,00 денари. Расходите од самофинансирачки активности се со планиран износ од 80.350,00 денари, износ кој по ребалансот не претрпува измени. Расходите од заеми се планирани во износ од 122.620,00 денари, и ребалансирана сума од 171.620,00 денари, која претрпела зголемување од 49.000,00 денари. Расходите од донации се со планирана вредност од 32.359,00 денари. По ребалансот оваа сума е зголемена за 33.101,00 денари и изнесува 65.460,00 денари.

Процентуалното учество на планираните вредности во вкупните јавни расходи во 2013 година е прикажано на следната слика:

Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2013 год.



Графикон 30: Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2013 година
*Податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во секторот на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија посебно значајни се планираните средства за администрацијата кои изнесуваат 1.592.209,00 денари.

По направените измени во Буџетот нивната вредност е зголемена за 258.864,00 денари и изнесува 1.851.073,00 денари.

Како орган во состав на ресорното министерство е Државниот инспекторат за труд за чие функционирање се планирани 74.301,00 денари. Со спроведените измени дошло до зголемување на износот за негово функционирање, па ребалансираната вредност е 78.111,00 денари.

Во однос на детската заштита (во која се вклучени установите за детска заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за детска заштита) се планирани 80.248,00 денари, но со ребалансот оваа вредност е минимално намалена за 1.448,00 денари и изнесува 78.800,00 денари.

За потребите на социјалната заштита се планирани 995.842,00 денари. Во овој дел се вклучени центри за социјална работа и Завод за социјални дејности, дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, установи за институционална социјална заштита, поддршка и имплементација на декадата и стратегијата на Ромите, програма за условени парични трансфери, реформа на системот за социјална заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за социјална заштита.

По извршените измени во Буџетот имаме зголемена ребалансирана вредност од 1.038.667,00 денари. Во овој сектор се вклучени и надоместоците и правата од социјалната област со планирани средства од 6.346.500,00 денари и ребалансирана вредност од 6.356.955,00 денари.

За поддршка на социјални фондови се планирани 20.624.805,00 денари, а по ребалансот оваа сума е зголемена на 21.633.800,00 денари.

Планираните трошоци за децентрализација се 1.147.300,00 денари.

Тука влегуваат мерките за намалување на сиромаштијата со планирани 228.500,00 денари, за јакнење на владеење на правото и за борбата против корупција и организиран криминал, за потребите од реформа во јавната администрација за стручно оспособување и усовршување и интеграција во ЕУ.

За расходи за плати и надоместоци се планирани 656.005,00 денари. Кај оваа вредност има минимално намалување и нејзината ребалансирана вредност е 655.610,00 денари. За стоки и услуги се планирани 414.366,00 денари.

По ребалансот оваа вредност е зголемена на 426.764,00 денари.

Важни во функционирањето на овој сектор се тековните трансфери до вонбуџетските фондови, а во кои се вклучени трансфери до Фондот за ПИОМ, трансфери до Агенцијата за вработување и тековни трансфери до Фондот за здравствено сигурување со планиран износ од 22.337.805,00 денари.

По извршените измени овој износ е со ребалансирана вредност од 23.576.800,00 денари.

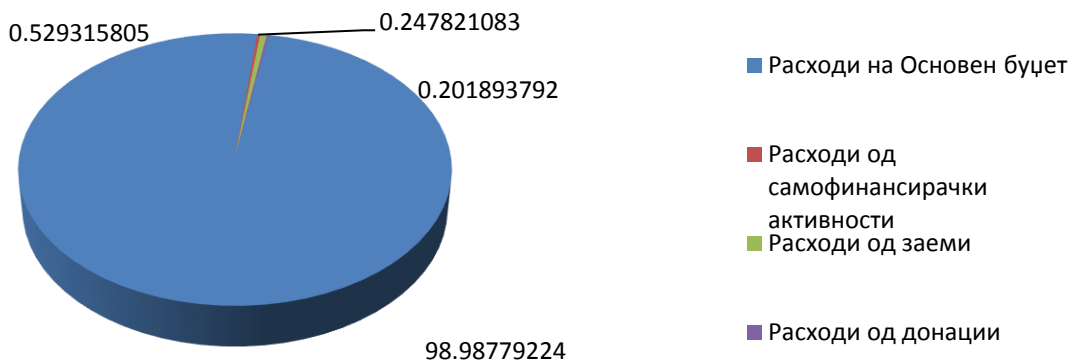
Тековните трансфери до единиците на локална самоуправа за блок-дотации се со планирана вредност од 1.147.300,00 денари. По ребалансот кај овој износ нема промени.

Субвенциите и трансферите се со планиран износ од 652.450,00 денари и ребалансирана вредност од 663.979,00 денари.

Капиталните расходи се со планиран износ од 82.956,00 денари и ребалансирана вредност од 145.535,00 денари.

Процентуалното учество на ребалансираните вредности во вкупните јавни расходи во 2013 година е прикажано на следната слика:

Ребалансирани износи во вкупните расходи во 2013 година



Графикон 31: Ребалансирани јавни расходи во социјалните дејности во 2013 година

Во буџетот на Министерството за труд и социјална политика за 2014 година планираните вкупни јавни расходи изнесуваат 33.633.899,00 денари.

По направените измени тие се зголемени за 860.275,00 денари, па ребалансираниот износ изнесува 34.494.174,00 денари.

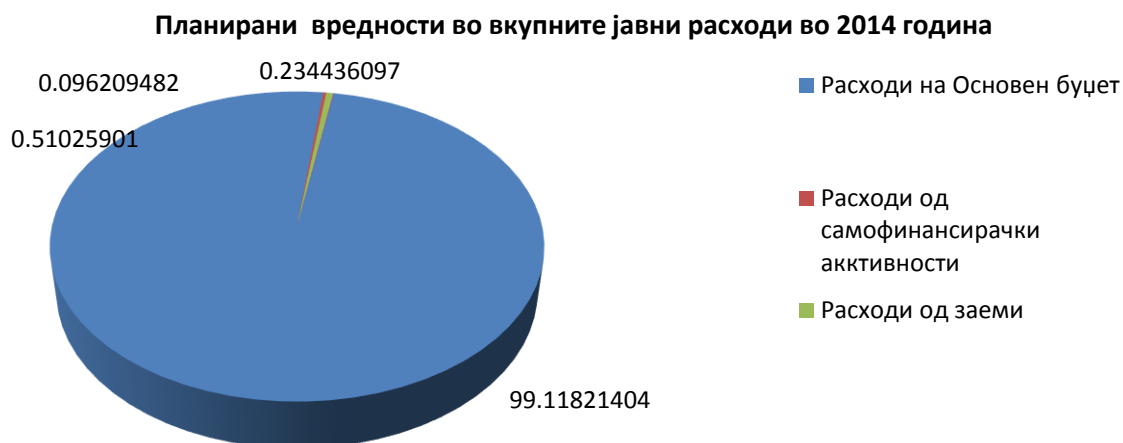
Во структурата на вкупните јавни расходи на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија влегуваат средствата за расходи на основниот буџет со планиран износ од 33.337.320,00 денари, кој по рабалансот е со износ од 34.164.504,00 денари, што значи дека вредноста е зголемена за 827.184,00 денари.

Расходите од самофинансирачки активности се со планиран износ од 78.850,00 денари, износ кој по ребалансот претрпува минимална измена.

Расходите од заеми се планирани во износ од 171.620,00 денари, а по ребалансот нема промени кај овој износ.

Расходите од донации се со планирана вредност од 32.528,00 денари. По ребалансот оваа сума е зголемена за 33.101,00 денари и изнесува 64.887,00 денари.

Процентуалното учество на планираните вредности во вкупните јавни расходи во 2014 година е прикажано на следната слика:



Графикон 32: Планирани јавни расходи во социјалните дејности во 2014 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во секторот на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија посебно значајни се планираните средства за администрацијата кои изнесуваат 1.593.179,00 денари. По направените измени во Буџетот нивната вредност е зголемена за 333.695,00 денари и изнесува 1.926.874,00 денари. Како орган во состав на ресорното министерство е Државниот инспекторат за труд за чие функционирање се планирани 32.227,00 денари. Со спроведените измени дошло до зголемување на износот за негово функционирање, па ребалансираната вредност изнесува 37.620,00 денари. Во поглед на детската заштита (во која се вклучени установите за детска заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за детска заштита) се планирани 55.125,00 денари, но со ребалансот оваа вредност е минимално намалена за 2.151,00 денари и изнесува 52.974,00 денари. За потребите на социјалната заштита се планирани 1.076.085,00 денари. Во овој дел се вклучени центри за социјална работа и Завод за социјални дејности, дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, установи за институционална социјална заштита, поддршка и имплементација на декадата и стратегијата на Ромите, програма за условени парични трансфери, реформа на системот за социјална заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за социјална заштита. По извршените измени во Буџетот има зголемена ребалансирана вредност од 1.066.584,00 денари. Во овој сектор се вклучени и надоместоците и правата од социјалната област со планирани средства од 6.520.637,00 денари и ребалансирана вредност од 6.816.278,00 денари. За поддршка на социјални фондови

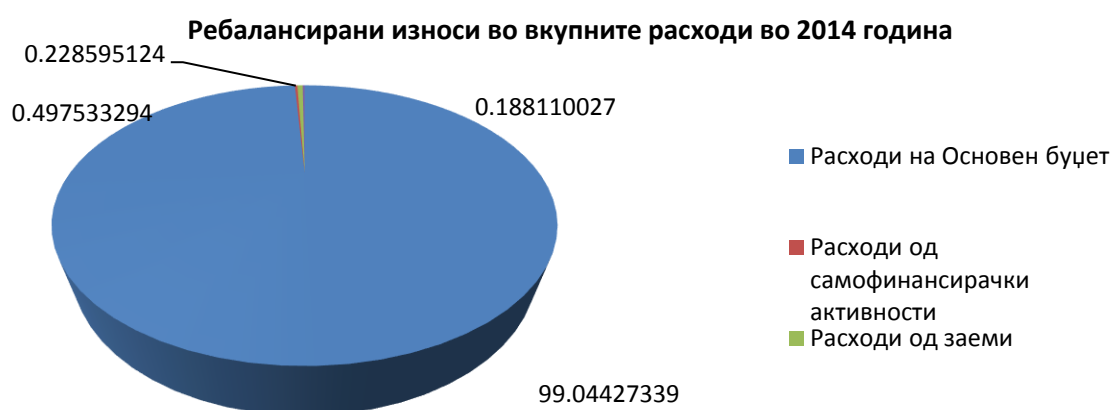
се планирани 22.960.603,00 денари, а по ребалансот оваа сума е зголемена на 23.171.603,00 денари. Планираните трошоци за децентрализација се 1.160.536,00 денари. Тука влегуваат мерките за намалување на сиромаштијата со планирани 228.587,00 денари, за јакнење на владеење на правото и за борбата против корупција и организиран криминал, за потребите од реформа во јавната администрација за стручно оспособување и усовршување и интеграција во ЕУ.

За расходи за плати и надоместоци се планирани 625.863,00 денари. По ребалансот оваа вредност е зголемена на 644.545,00 денари. За стоки и услуги се планирани 416.007,00 денари, а по ребалансот оваа сума изнесува 433.315,00 денари.

За функционирањето на овој сектор од посебна важност се тековните трансфери до вонбуџетските фондови, а во кои се вклучени трансфери до Фондот за ПИОМ, трансфери до Агенцијата за вработување и тековни трансфери до Фондот за здравствено осигурување со планиран износ од 24.673.603,00 денари. По извршените измени овој износ е со ребалансирана вредност од 25.198.403,00 денари.

Тековните трансфери до единиците на локална самоуправа за блок-дотации се со планирана вредност од 1.160.536,00 денари. По ребалансот кај овој износ нема промени. Субвенциите и трансферите се со планиран износ од 680.261,00 денари и со ребалансирана вредност од 681.920,00 денари. Капиталните расходи се со планиран износ од 127.309,00 денари и ребалансирана вредност од 125.135,00 денари.

Процентуалното учество на ребалансираните вредности во вкупните јавни расходи во 2014 година е прикажано на следната слика:



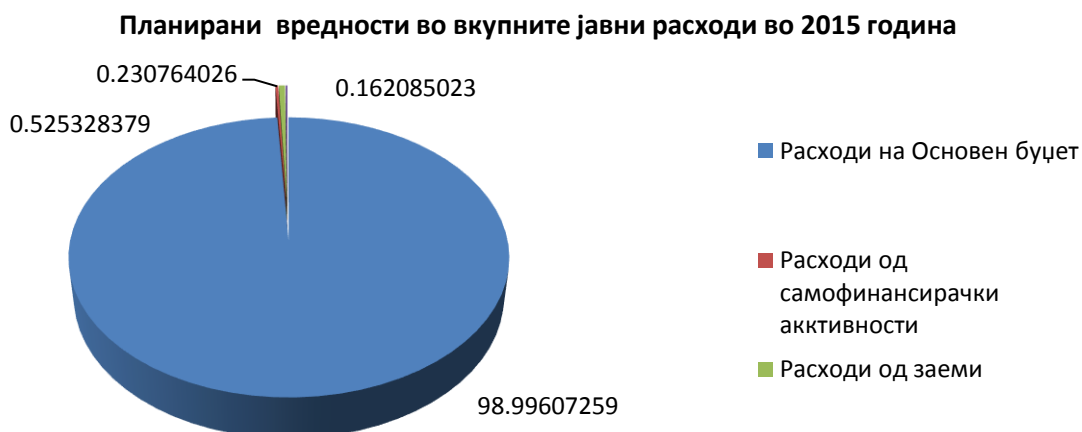
Графикон 33. Ребалансирани јавни расходи во социјалните дејности во 2014 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во буџетот на Министерството за труд и социјална политика за 2015 година се планирани вкупни јавни расходи од 34.169.104,00 денари. По направените измени оваа сума е зголемена за 2.075.748,00 денари, па ребалансираниот износ изнесува 36.244.852,00 денари.

Во структурата на вкупните јавни расходи на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија влегуваат средствата за расходи на основниот буџет со планиран износ од 33.826.071,00 денари, кој по ребалансот е со износ од 35.920.319,00 денари, што значи дека вредноста е зголемена за 2.094.248,00 денари.

Расходите од самофинансирачки активности се со планиран износ од 78.850,00 денари, износ кој претрпува измени и по ребалансот е со вредност од 63.850,00 денари. Расходите од заеми се планирани во износ од 179.500,00 денари. По ребалансот оваа сума е променета, па ребалансираната вредност изнесува 183.000,00 денари. Расходите од донации се со планирана вредност од 55.383,00 денари. По ребалансот оваа сума е намалена, па ребалансираната вредност е 48.383,00 денари.

Процентуалното учество на планираните вредности во вкупните јавни расходи во 2015 година е прикажано на следната слика:



Графикон 34: Планирани јавни расходи во социјалните дејности во 2015 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во секторот на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија посебно значајни се планираните средства за администрацијата кои

изнесуваат 1.931.476,00 денари. По направените измени во Буџетот нивната вредност е зголемена за 197.751,00 денари и изнесува 2.129.227,00 денари.

Во однос на детската заштита (во која се вклучени установите за детска заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за детска заштита) се планирани 42.845,00 денари, но со ребалансот оваа вредност е минимално намалена за 4.122,00 денари и изнесува 38.723,00 денари.

За потребите на социјалната заштита се планирани 1.103.643,00 денари. Во овој дел се вклучени центри за социјална работа и Завод за социјални дејности, дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, установи за институционална социјална заштита, поддршка и имплементација на декадата и стратегијата на ромите, програма за условени парични трансфери, реформа на системот за социјална заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за социјална заштита. По извршените измени во Буџетот имаме зголемена ребалансирана вредност од 1.109.284,00 денари. Во овој сектор се вклучени и надоместоците и правата од социјалната област со планирани средства од 7.472.840,00 денари и ребалансирана вредност од 7.800.760,00 денари. За поддршка на социјалните фондови се планирани 22.180.052,00 денари, а по ребалансот оваа сума е зголемена на 23.731.212,00 денари.

Планираните трошоци за децентрализација изнесуваат 1.193.474,00 денари. Тука влегуваат мерките за намалување на сиромаштијата со планирани 235.527,00 денари, за јакнење на владеење на правото и за борбата против корупција и организиран криминал, за потребите од реформа во јавната администрација за стручно оспособување и усовршување и интеграција во ЕУ.

За расходи за плати и надоместоци се планирани 635.925,00 денари. Кај оваа вредност има зголемување и нејзината ребалансирана вредност е 646.276,00 денари. За стоки и услуги се планирани 358.308,00 денари, а ребалансирана вредност изнесува 350.774,00 денари.

Во функционирањето на овој сектор мошне значајни се и тековните трансфери до вонбуџетските фондови, а во кои се вклучени трансфери до Фондот за ПИОМ, трансфери до Агенцијата за вработување и тековни трансфери до Фондот за здравствено осигурување со планиран износ од 24.208.052,00 денари. По извршените измени овој износ е со ребалансирана вредност од 25.963.948,00 денари.

Тековните трансфери до единиците на локална самоуправа за блок-дотации се со планирана вредност од 1.193.474,00 денари. По извршениот ребаланс кај овој износ нема промени. Субвенциите и трансферите се со планиран износ од 690.840,00 денари и ребалансирана вредност од 691.074,00 денари. Капиталните расходи се со планиран износ од 138.505,00 денари и ребалансирана вредност од 146.106,00 денари.



Графикон 35: Ребалансирани јавни расходи во социјалните дејности во 2015 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во буџетот на Министерството за труд и социјална политика за 2016 година планираните вкупни јавни расходи изнесуваат 39.703.662,00 денари. По направените измени оваа сума е намалена за 24.670,00 денари, па ребалансираниот износ изнесува 39.678.992,00 денари.

Во структурата на вкупните јавни расходи на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија влегуваат средствата за расходи на основниот буџет со планиран износ од 39.317.945,00 денари, кој по ребалансот е со износ од 39.293.275,00 денари, што значи дека вредноста е намалена за 24.670,00 денари.

Расходите од самофинансирачки активности се со планиран износ од 59.610,00 денари, износ кој по ребалансот не претрпува измени. Расходите од заеми се планирани во износ од 180.000,00 денари. Овој износ не претрпува измени по ребалансот. Расходите од донации се со планирана вредност од 121.527,00 денари и по ребалансот нема промени.

Процентуалното учество на планираните вредности во вкупните јавни расходи во 2016 година е прикажано на следната слика:



Графикон 36: Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2016 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во секторот на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија посебно значајни се планираните средства за администрацијата кои изнесуваат 2.445.027,00 денари. По направените измени во Буџетот нивната вредност изнесува 2.454.047,00 денари.

Во однос на детската заштита (во која се вклучени установите за детска заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за детска заштита) се планирани 38.556,00 денари, но со ребалансот оваа вредност е намалена за 1.800,00 денари и изнесува 386.756,00 денари.

За потребите на социјалната заштита се планирани 1.112.573,00 денари. Во овој дел се вклучени центри за социјална работа и Завод за социјални дејности, дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, установи за институционална социјална заштита, поддршка и имплементација на декадата и стратегијата на Ромите, програма за условени парични трансфери, реформа на системот за социјална заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за социјална заштита.

По извршените измени во Буџетот имаме зголемена ребалансирана вредност од 1.102.253,00 денари.

Во овој сектор се вклучени и надоместоците и правата од социјалната област со планирани средства од 8.235.069,00 денари и со ребалансирана вредност од 8.213.499,00 денари.

За поддршка на социјални фондови се планирани 226.501.387,00 денари, а по ребалансот оваа сума е зголемена за 26.501.387,00 денари.

Планираните трошоци за децентрализација изнесуваат 1.303.285,00 денари.

Тука влегуваат мерките за намалување на сиромаштијата со планирани 49.304,00 денари, за јакнење на владеење на правото и за борбата против корупција и организиран криминал, за потребите од реформа во јавната администрација за стручно оспособување и усовршување и интеграција во ЕУ.

За расходи за плати и надоместоци се планирани 656.996,00 денари. По ребалансот кај оваа сума нема измени.

За стоки и услуги се планирани 396.747,00 денари, а по ребалансот оваа сума изнесува 397.517,00 денари.

Од посебна важност во функционирањето на овој сектор се тековните трансфери до вонбуџетските фондови, а во кои се вклучени трансфери до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија, трансфери до Агенцијата за вработување и тековни трансфери до Фондот за здравствено осигурување со планиран износ од 28.868.987,00 денари. По извршениот ребаланс кај овој износ нема промени.

Тековните трансфери до единиците на локална самоуправа за блок-дотации се со планирана вредност од 1.303.285,00 денари.

По ребалансот кај овој износ нема промени. Субвенциите и трансферите се со планиран износ од 766.397,00 денари и со ребалансирана вредност од 742.037,00 денари.

Капиталните расходи се со планиран износ од 161.770,00 денари и со ребалансирана вредност од 160.690,00 денари.

Процентуалното учество на ребалансираните вредности во вкупните јавни расходи во 2016 година е прикажано на следната слика:



Графикон 37: Ребалансирани вредности во вкупните јавни расходи во 2016 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

Во буџетот на Министерството за труд и социјална политика за 2017 година планираните вкупни јавни расходи изнесуваат 41.448.870,00 денари. Во структурата на вкупните јавни расходи на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија влегуваат средствата за расходи на основниот буџет со планиран износ од 41.157.473,00 денари. Расходите од самофинансирачки активности се со планиран износ од 59.610,00 денари. Расходите од заеми се планирани во износ од 123.000,00 денари, а расходите од донации се со планирана вредност од 84.207,00 денари.

Процентуалното учество на планираните вредности во вкупните јавни расходи во 2017 година е прикажано на следната слика:



Графикон 38: Планирани вредности во вкупните јавни расходи во 2017 година, податоците се преземени од Буџетот на Република Македонија

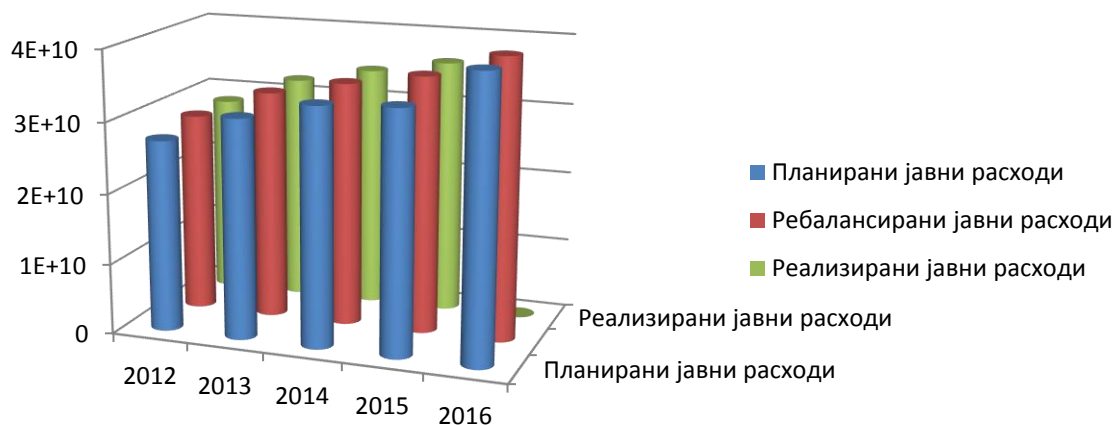
Во секторот на Министерството за труд и социјална политика на Република Македонија посебно значајни се планираните средства за администрацијата кои изнесуваат 2.651.562,00 денари. Во однос на детската заштита (во која се вклучени установите за детска заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за детска заштита) се планирани 39.888,00 денари. За потребите на социјалната заштита се планирани 1.061.551 денари. Во овој дел се вклучени центри за социјална работа и завод за социјални дејности, дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, установи за институционална социјална заштита, поддршка и имплементација на декадата и стратегијата на Ромите, програма за условени парични трансфери, реформа на системот за социјална заштита и изградба, опремување и одржување на објекти за социјална заштита.

Во овој сектор се вклучени и надоместоците и правата од социјалната област со планирани средства од 8.515.047,00 денари. За поддршка на социјалните фондови се планирани 27.730.077,00 денари. Планираните трошоци за децентрализација изнесуваат 1.420.000 денари. Тука влегуваат мерките за намалување на сиромаштијата со планирани 12.153,00 денари, за јакнење на владеење на правото и за борбата против корупција и организиран криминал, за потребите од реформа во јавната администрација за стручно оспособување и усовршување и интеграција во ЕУ.

За расходи за плати и надоместоци се планирани 658.719,00 денари. Многу важни во функционирањето на овој сектор се тековните трансфери до вонбуџетските фондови, а во кои се вклучени трансфери до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија, трансфери до Агенцијата за вработување и тековни трансфери до Фондот за здравствено осигурување со планиран износ од 30.263.077,00 денари.

Тековните трансфери до единиците на локална самоуправа за блок-дотации се со планирана вредност од 1.420.000,00 денари. Субвенциите и трансферите се со планиран износ од 730.287,00 денари. Капиталните расходи се со планиран износ од 143.256,00, а социјалните бенефиции (социјални надоместоци и плаќања на надоместоци од Агенцијата за вработување) со планирана вредност од 7.868.000,00 денари.

За да се направи паралела на вкупните јавни расходи кои Република Македонија ги ангажира во секторот на Министерството за труд и социјална политика ќе ја претставам следнава слика за она што е планирано, ребалансирано и реализирано.



Графикон 39: Планирани, ребалансирани и реализирани јавни расходи во периодот од 2012 до 2017 година во Министерството за труд и социјална политика

Заштитата на децата во рамките на Министерството за труд и социјална политика се насочува кон раниот детски развој преку обезбедување на центри за нега на децата (кои веќе беа анализирани во делот за образование). Од овие причини, бројките кои се анализирани во овој дел се однесуваат само на средствата во ставката „социјална заштита“. Од вкупните расходи во буџетската ставка за „социјална заштита“, најголем дел од средствата се доделуваат за поддршка на социјалните фондови, при што се мисли на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија и на трансферите за Агенцијата за вработување (т.е. бенефициите за невработеност).

Со текот на времето имаше направено насочување на „социјалните фондови“, најмногу како резултат на пензиската реформа и ревидирањето на правото за бенефициите, така што вкупниот износ е намален (Светска банка, 2012). Уделот на средствата кои одат во социјалните фондови се намалуваше со текот на времето. Ова ослободи средства и за други програми за социјална заштита кои се предмет на анализата. Акцентот е ставен на средствата доделени на програмите наменети за

децата, согласно горенаведената класификација: институционални услуги, неинституционални услуги и надоместоци.

Финансирањето на социјалната заштита, класифицирана за целите на анализата под поширокиот поим на програми за социјална заштита „наменети за децата“ и „други“, не е прецизна класификација, имајќи предвид дека неколку програми (на пример, Меѓуопштинските центри за социјална работа) не работат исклучиво само на програми наменети за децата. Оваа класификација обезбедува општи податоци за тоа кои програми придонесуваат подиректно кон социјалната заштита на децата. Тука треба да напоменеме неколку општи работи:

- Делот на средства за социјална заштита наменети за програмите (исклучувајќи ги средствата за социјалните фондови) позитивно еволуираше со текот навремето.
- Најголем дел од средствата наменети за програмите за социјална заштита се наменети за надоместоци.
- Износот за детски надоместок се зголеми сосема малку со текот на времето. Другите програми за социјална заштита добиваат само мал дел од буџетот.
- Центрите за социјална работа добија само 3,7 % од буџетот за социјална заштита.

Иако прашањата кои се однесуваат на финансирањето на социјалната нега и заштита наменета за децата имаат повеќе димензии, анализата во овој дел се фокусира на две димензии, кои изгледа дека се најсуштински за решавање на утврдените прашања поврзани со детската сиромаштија и загрозеност во државата, а тоа се: потребата од зајакнување на финансирањето на деинституционализацијата на процесот за социјална заштита, вклучувајќи поддршка преку центрите за социјални работи, согласно нивните надлежности да обезбедат квалитетна поддршка на загрозените деца, и потенцијалот да се намали детската сиромаштија преку подобрување на финансирањето на детскиот надоместок.

Кога зборуваме за деинституционализација на социјалната заштита и центрите за социјални работи, ќе констатираме дека во изминативе неколку години се направи придвижување во насока на деинституционализација на социјалната

заштита со земање предвид на следните цели (Министерство за труд и социјална политика):

1. Подобар квалитет на негата на граѓаните изложени на социјален ризик.
2. Развивање на мрежа на разни услуги за социјална заштита на локално ниво, согласно потребите на корисниците.
3. Промовирање на принципот на активно учество на корисниците и/или на нивните семејства во креирањето на политиката, во планирањето, во употребата и во евалуацијата на услугите на социјалната заштита.
4. Постепено пренесување на услугите за институционална нега во услуги во местото на живеење.
5. Децентрализација на услугите за социјална заштита и пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа во управувањето и финансирањето на локалните приходи, што ќе се обезбеди преку процесот на фискална децентрализација.
6. Воведување на плурализам на понудувачи на услуги за социјална нега и обезбедување на одржливост и континуитет на услугите.

Министерството за труд и социјална политика ги признава центрите за социјални работи како клучни чинители во процесот на децентрализација и истите ги дефинираше како **главни овозможувачи на социјалната заштита** на кои им се доделени повеќе надлежности, вклучувајќи и координација на повеќе организациски единици.

Во таа смисла, во контекст каде што деинституционализацијата на социјалната нега се гледа како најсоодветен механизам за подобрување на квалитетот на негата за загрозените деца, особено за децата без родители или родителска нега, како и за децата со проблеми во однесувањето, произлегува дека центрите за социјална работа треба да бидат значително силни за да можат да ги преземат своите функции и да го извршуваат овој процес.

И покрај тоа што Националната стратегија за развој на образованието ја утврдува својата целна популација и целите за периодот 2007 – 2014 година, таа не успева да ја даде основата за проценка на износот на годишни средства неопходни за зајакнување на деинституционализацијата. Таа не дава основа за проценка на

трошоците за центрите за социјална работа за да можат на себе да ги преземат зголемениот број на надлежности во овој процес.

Според Министерството за труд и социјална политика **и центрите** за социјална работа, постои мал капацитет за планирање кој би им овозможил да се фокусираат на развивање на стратешки план за проценка на нивните реални потреби од ресурси. Сепак, анализата на документите покажа дека недоволниот износ на средства е главна пречка за центрите за социјална работа да можат ги спроведуваат своите обврски.

Центрите за социјална работа во 2012 година добија 24 % зголемување во однос на расходите од претходната година. Годишното зголемување на расходите на центрите за социјална работа е мало, особено од аспект на сè поголемиот број обврски, кои вклучуваат насочување на примателите на детски надоместок, управување со процесот на деинституционализација и обезбедување поддршка на деца, согласно новиот Закон за правда за децата од 2013 година. Поради сето ова, од суштинско значење е на центрите за социјална работа да им се гарантира подобро финансирање во секоја наредна година. Иако имаше номинално зголемување на расходите за плати, уделот за плати постепено се намалува, како дел од вкупните средства за центрите за социјална работа. Од друга страна, буџетот наменет за „договорни услуги“ во 2012 година беше значително поголем од расходите за оваа компонента во 2013 година, што, можеби, укажува на зголемување на бројот на вработени во центрите за социјална работа.

Расходите за струја, вода, греење, капитал, одржување и други тековни трошоци во изминатите три години се на релативно постојано ниво. Во оваа смисла, малото зголемување на буџетите за центрите за социјална работа во суштина се однесува на вработените, што е позитивен факт, имајќи го предвид недостигот од кадар потребен за извршување на повеќето функции за кои се задолжени центрите за социјална работа.

Со постојните буџетски податоци не е можно да се знае дали зголемувањето е резултат на зголемениот број вработени или на поголемите плати за постојните вработени. Имајќи го предвид износот на зголемување, како и зголемувањето на „договорните услуги“, тоа, најверојатно, е предизвикано од зголемениот број вработени.

Министерството за труд и социјална политика во моментот поминува низ значителен реформски процес со проектот финансиран од Светската банка, кој има за цел да ја зголеми ефикасноста на услугите и на управувањето со средствата /ресурсите во насока на зајакнување на капацитетите во самото Министерство за труд и социјална политика.

Бидејќи центрите за социјална работа се едни од главните чинители во системот на социјалната заштита, би било добро нивниот капацитет да се изгради во повеќе димензии за да можат да ја спроведуваат социјалната заштита. SPIL-проектот планира центрите за социјална работа да добијат изградба на капацитетите за тоа како да се насочуваат кон корисниците на надоместоците, но, исто така, потребно е и дополнително зајакнување на нивните капацитети за стратешко планирање и управување. Социјалните надоместоци генерираат фискален простор во овој сектор. Еден дел од ресурсите кој се ослободува треба да биде прераспределен за зајакнување на центрите за социјална работа за да им се овозможи подобро да ги вршат своите надлежности.

Во однос на деинституционализацијата на социјалната грижа, меѓународните искуства укажуваат дека обично поефикасна за исполнување на социјалните потреби се покажува социјалната заштита која се фокусира на семејството и која се грижи за опфатот.

Таа чини помалку отколку институционалната, бидејќи се финансира по единица корисник (податоци од Innocenti истражувачкиот институт, 2013 година; Barth, 2012). Програмата за социјална заштита за 2012 година (Министерство за труд и социјална политика, 2012) функционира согласно овие рамки со предложениот буџет наменет за програмите кои се однесуваат на неинституционалната нега.

Расходите за другите програми за социјална заштита се зголемени, вклучувајќи буџетски средства за меѓуопштински центри за социјална работа, шалтер-центри за бездомници и жртви на семејно насилство, дневни центри за загрозени деца, реконструкција и опремување на објекти за вонинституционална заштита, институции за згрижување на лица со посебни потреби, институции за згрижување на деца без родители и институции за згрижување на деца и млади со социјални проблеми.

Мора да се нагласи дека проблемите во однос на планирањето и спроведувањето на програмите, како и недоволниот апсорпциски капацитет за

финансиски средства значат дека сите буџетски средства не биле потрошени. Ова има значителни импликации во смисла на потребата да се обезбеди институциите кои ги добиваат средствата да имаат доволно развоен капацитет за да се обезбеди ефективно планирање на расходите, особено во контекст каде што достапните буџетски ресурси се мали.

Кога се разгледува прашањето за надоместоци за децата и детската сиромаштија, студијата на УНИЦЕФ (UNICEF) за детската сиромаштија од 2007 година покажа дека и покрај вкупното ниво на сиромаштија што се случува во изминатиот период, сиромаштијата е најголема кај домаќинствата кои имаат повеќе деца. Паричната сиромаштија на домаќинствата е потенцирана како фактор кој предизвикува слабо образование и слаба здравствена состојба кај децата. Мерките кои се преземаат за промовирање на вработување на родителите кои имаат повеќе деца имаат влијание на приходите и се позитивни.

Во оваа смисла, даночните и системите за бенефиции можат да направат прераспределување на приходите кон семејствата преку разни начини, и тоа преку обезбедување на ниво на минимални приходи за оние кои немаат вработување (бенефиции во случај на невработеност, социјална помош, надоместок за телесна попреченост) или преку дополнување на приходите за сите домаќинства со деца, без разлика дали се вработени или не.

Имајќи го предвид позитивното влијание на детските бенефиции на намалувањето на детската сиромаштија, многу е важно да се продолжи со финансирање на детските надоместоци, дури и во контекст на пошироко насочување на бенефициите и надоместоците од страна на Владата.

Заложбата на Владата на РМ да воведат програма за условени парични трансфери, која делумно е финансирана со заем од Светската банка, но и со сопствени буџетски средства на Владата (што е веќе предвидено во Програмата за социјална заштита почнувајќи од 2012 година на Министерството за труд и социјална политика), има позитивно влијание на нивото на детската сиромаштија во државата, иако ова во голема мера зависи од тоа како е биде изготвена програмата.

Доколку условот за трансфер за детските бенефиции не ги опфаќа сиромашните деца, тогаш нивното вкупно влијание можеби нема да биде толку позитивно, бидејќи некои деца можеби нема да ги исполнат условите, како резултат на други причини за маргинализација (далечина, култура, попреченост) што, пак, е

прашање кое ќе мора да се реши пред да се воведат условениот паричен трансфер. Програмата за условени парични трансфери, ако биде дополнителна бенефиција за сиромашните домаќинства, може да има позитивно влијание на детската сиромаштија преку позитивно влијание на приходите во домаќинството, а поголемите приходи можат да бидат стимуланс за домаќинствата да инвестираат во развојот на децата. Постоенето на ваквите програми кои имаат позитивно влијание врз заштитата на децата се од посебно значење за социјалната и детската заштита во земјата.

8. Дискусија

Врз основа на сето ова што е наведено и презентирани во овој докторски труд можат да се извлечат поголем број препораки, согледувања, размислувања, идеи, а сè со една цел – подобрување и овозможување на сè поголем и подобар развој на сите деца во Република Македонија во поглед на нивното образование, нивното здравствено осигурување и нивната социјална заштита.

Образованието е клучна точка за правилен раст и развој на децата. Добро поставен и спроведен образовен систем во државата значи и добри можности за развој и перспектива на техничко-технолошки развој на земјата. Обезбедувањето на добри услови за спроведување на образовниот процес, со присуство на едуциран и подготвен наставен кадар значи успех во реализацијата на образовниот процес.

Зголемувањето на финансирањето за подобрување на квалитетот (како што е обуката на наставниците или изградба на нови училишни објекти во оние региони каде што се работи во две или три смени) преку прераспределба на средства од програмите кои даваат помала економичност во развивањето на детскиот образовен капитал и човековиот капитал значи успех во образованието. Како предуслов за добри резултати во образование, неминовно е и добро воспитание на секое дете, кое детето го добива во рамките на семејството или во рамките на средината каде што живее.

Дефинирање на улогата и средствата кои се потенцијално на располагање на Бирото за развој на образованието за да може тоа да ги преземе некои од функциите на Проектот за модернизација на образованието по неговото завршување, најмногу

преку обезбедување на поддршка за обука на наставниците на самото работно место и развивање на наставните програми на локално ниво, доведува до позитивни резултати и успеси во образованието.

Воспоставувањето на релевантни и точни механизми за известување за буџетот и за расходите од страна на единиците на локалната самоуправа, со што се овозможи поголема транспарентност на нивните сметки за образование и ќе овозможи мониторинг на кој начин тие ги трошат нивните блок-дотации за образование, согласно клучните цели на образовната политика, дава позитивни резултати во образованието.

Успешното буџетско класифицирање на централно ниво, кое овозможува идентификување на ресурсите и се однесува на областите за децата во Република Македонија, значи обезбедување квалитет и еднаквост во образованието, добра и сигурна здравствена заштита и социјална сигурност на секое дете.

Зголемувањето на средствата доделени за образование на Ромите и во насока на подобрување на опфатот/инклузивноста во училиштата, следејќи ги најдобрите искуства, значи успех на државата која прави напори за вклучување на сите живородени деца во образовниот процес.

Во анализата на јавните расходи во трите области: образование, здравство и социјална заштита, која се однесува за периодот од 2012 до 2017 година, образованието е една од темите која е предмет на подлабока анализа затоа што доколку има поголема вклученост на децата во образованието, државата ќе има поголеми шанси за нејзин техничко-технолошки развој.

Констатацијата за незадоволителните образовни резултати е еден од факторите кои придонесуваат за недоволниот економски развој и за високата стапка на невработеност, што претставува доказ за тоа дека треба да се подобри и да се зголеми инвестирањето во **квалитетот на образованието** преку идентификување на причините за слабите образовни резултати.

Во училиштата е потребно да се креира работна средина каде што ќе се води грижа и ќе се дава поддршка за зајакнување на ефективното работење и учење, поттикнување на клима на отвореност, соработка и меѓусебна поддршка, со што се овозможува зголемена свест и одговорност, разбирање и почитување. Со **имплементација** на сите мерки, активности и програми, кои се засноваат на меѓународни стандарди и кои континуирано се надградуваат и се развиваат, се

овозможува подобрување на квалитетот во образовниот систем на Република Македонија.

Во прилог, заради споредба, се значајните мерки наменети за образованието кои Република Македонија и Република Хрватска ги преземаат со цел постигнување на поставените цели во својот образовен систем.

Табела 1: Мерки кои се преземени за подобрување на квалитетот и ефикасноста во образовниот систем во Република Македонија и Република Хрватска.

Сектор	Образование
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
МЕРКИ	<ul style="list-style-type: none"> • Зголемено инвестирање во нови училишни објекти. • Зголемено инвестирање во нови спортски објекти. • Организирање на повеќе разновидни обуки за наставниците, нивна доедукација и посети на училишта во други земји. • Бесплатни учебници за основно и средно образование. • Вклучување на дефектолози и психолози во училиштата. • Инклузивно образование. • Зголемување на средствата доделени за образование на Ромите. • Бесплатен превоз на ученици кои се оддалечени 2,5 километри. • Бесплатен превоз на ученици со посебни потреби. • Користење на компјутери во училишните простории. • Бесплатна дополнителна настава на ученици. • Стипендии за учениците од основно и средно училиште. • Стипендии за ученици Роми запишани во прва, втора, трета и четврта година од јавните и приватните средни училишта во Република Македонија и др. • Стипендии за ученици со посебни потреби од јавните и приватните средни училишта во Република Македонија.

	<ul style="list-style-type: none"> Програма за условен паричен надоместок за средно образование.
ЕФЕКТИ	<ul style="list-style-type: none"> Со досегашната образовна политика и превземените мерки се овозможи подобрување на квалитетот во образовниот систем во Република Македонија. Секоја преземена мерка досега има позитивен резултат, но со различен интензитет и ефикасност, во зависност од опкружувањето каде што се спроведува.
РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА	
МЕРКИ	<ul style="list-style-type: none"> Настава за ученици на домашно и болничко лекување, настава дома и во болница. Зголемено инвестирање во нови училишни објекти. Зголемено инвестирање во нови спортски објекти. Организирање на повеќе разновидни обуки за наставниците, нивна доедукација и посети на училишта во други земји. Бесплатни учебници за сите ученици. Вклучување на дефектолози и психолози во училиштата. Инклузивно образование. Зголемување на средствата доделени за образование на Ромите. Бесплатен превоз на ученици кои се оддалечени 4 километри. Бесплатен превоз на ученици со посебни потреби. Користење на компјутери во училишните простории. Бесплатна дополнителна настава на ученици. Стипендии за учениците од основно и средно училиште. Стипендии за ученици Роми запишани во прва, втора, трета и четврта година од јавните и приватните средни училишта во Република Хрватска и др.
ЕФЕКТИ	<ul style="list-style-type: none"> Со досегашната образовна политика и превземените мерки се овозможи подобрување на квалитетот во образовниот систем во Република Хрватска. Секоја преземена мерка има позитивен резултат.

За да се постигне поголема вклученост на учениците во образовниот систем, освен казните за родителите, како не многу популарна мерка, во Република Македонија се преземаат мерки и се спроведуваат програми со цел да се обезбедат

подобри услови и олеснувања за секое дете да го оствари своето право на основно и средно образование.

Тие се во облик на бесплатни учебници за основно и средно образование наменети за сите ученици, без оглед на нивната етничка, имотна и социјална припадност. За децата од социјално загрозените семејства се планирани и се обезбедуваат парични надоместоци и стипендии (децата со пречки во развојот, децата од социјално загрозените семејства и децата Роми), сè со цел да се подобри нивното вклучување во образовниот систем. Република Македонија и Република Хрватска со обезбедените мерки ги охрабруваат и ги поддржуваат учениците успешно да се интегрираат во општеството и на пазарот на трудот.

Спроведувањето на реформите кои се веќе во тек (вклучувајќи ја децентрализацијата и промената на начинот на кој се финансираат училиштата) се движи во насока на поправична распределба на ресурсите и создавање на поголем поттик за подобрување на ефикасноста и резултатите од трошењето. Од суштинско значење е да се зголеми пристапот до материјалите за учење и да се подобри обуката на наставниците. Зголемената употреба на информатичката технологија во наставата, исто така, е важен процес бидејќи може да обезбеди компјутерска едукација на децата. Потребно е да се користат јавни средства за да се излезе во пресрет на барањата кај сиромашните домаќинства за образование преку намалување на трошоците за образование.

Мерките кои ги презема Република Македонија за подобрување на образованието овозможуваат подобрување на квалитетот на образовниот систем со поголема вклученост на децата во образовниот процес и намалување на бројот на неписмено население, посебно ромското.

Од табелата бр.1, во која се анализирани мерките и ефектите на образовниот систем на Република Македонија, можеме да заклучиме дека не се забележуваат големи разлики во мерките и ефектите кои се постигнуваат во Република Македонија и во Република Хрватска, како земја членка на Европската Унија.

Кога се анализираат мерките и активностите кои државата ги презема за зголемување на ефикасноста, ефективноста и квалитетот на својот образовен систем, од посебно значење е да се напоменат и сите активности кои ги презема Република Србија, која е земја од нашето опкружување и која исто како Република Македонија настојува да се вклучи во Европската Унија.

Анализирајќи го моделот на образовниот систем во Република Србија и сите мерки кои таа ги презема за сите деца кои живеат на нејзина територија, се констатира дека тие се идентични со нашите досегашни преземени активности за унапредување на образовниот систем. Ова наведува на констатацијата дека сите земји мошне сериозно ја сфатиле тежината и важноста за добар и квалитетен образовен систем.

Здравото дете е иднината на една земја. Секторот здравство, неговото организирање, функционирање и остварување можеби е најбитниот сегмент дури и пред образованието на децата, бидејќи само здрави, среќни и задоволни деца можат да го реализираат образовниот процес.

Од сите претставени податоци кои се анализирани и се презентирани во докторскиот труд се забележува дека од 2012 година (кога и почнува анализата на податоци за овие области), па сè до оваа 2017 година се бележи значителен тренд на зголемување на вкупните расходи за сите области. Тоа укажува на сè поголемата свест на надлежните институции во нашата држава за инвестирање во здравството, образованието и социјалната заштита за создавање на подобри и поадекватни услови за развој на децата и подобрување на условите во трите испитувани области.

Зголемувањето на буџетските средства во здравствениот сектор е важен напредок во обезбедувањето и овозможувањето на поголема и подобра превентивна здравствена заштита, посебно за потребите на загрозеното население. Сепак, ова зголемување на ресурсите треба да биде придружено со развоен капацитет за планирање и мониторинг на употребата на овие ресурси.

Здравствената заштита на населението е најбитната и најзначајната гранка за функционирање на целиот систем во нашата, но и во секоја држава. Сè повеќе сме сведоци дека климатските промени, напуштањето на традиционалниот начин на живеење и прифаќањето на забрзаното темпо на живеење во голема мера влијаат на нарушувањето на здравјето на децата и на луѓето во светот. Земајќи го предвид сето ова, државата ја подигнува својата свест и постојано го зголемува нивото на инвестирање во здравствениот сектор.

Нееднаквите можности за здравствена заштита (во смисла на локација, здравствен статус и етничко потекло) укажуваат дека и покрај севкупниот позитивен учинок на здравствениот систем, тој не успева да допре до одредени групи на

население. Потребно е инвестирање на средства и ресурси за да се утврди како на најдобар можен начин да се допре до тоа население, а потоа да се овозможат ресурси кои би го решиле овој проблем, со што би се овозможил целосен и правичен опфат на здравствена заштита.

За да се подобри капацитетот за апсорбирање на големи буџетски средства наменети за превентивните здравствени и вертикалните здравствени програми, потребно е во Министерството за здравство да се формира одделение за планирање, мониторинг и евалуација кое ќе овозможи развивање на ефективни стратегии за користење на ресурсите, како и мониторинг на употребата на тие ресурси (средства).

Ефективното планирање во овој сектор бара градење на капацитетите во рамките на Министерството за здравство, но и на оние инволвирани во здравственото планирање на локално ниво, вклучувајќи ги и невладините организации кои започнаа да работат рамо до рамо со јавните овозможувачи на здравствени услуги, а со цел подобрување на овозможувањето на овие услуги и управување со превентивните здравствени услуги.

Во правните рамки на Република Македонија е вклучено задолжително здравствено осигурување и на сите граѓани и државјани на Р. Македонија им се обезбедува здравствено осигурување со целосен пакет на здравствени услуги. Со мерките што се преземаат во здравствениот систем се настојува да се дојде до намалување на постоечките разлики во здравствената состојба на населението меѓу Република Македонија и државите од ЕУ, намалување на разликите во здравјето меѓу социоекономските групи, подобрување на здравствената состојба на децата, подобрување на нивната психосоцијална благосостојба итн.

Мерките се однесуваат на активна здравствена заштита на децата, особено кога станува збор за деца кои потекнуваат од семејства кои живеат во услови на сиромаштија, социјална изолација и маргинализацијата. Според меѓународните принципи за здравствената дејност, непрекинато се продолжува спроведувањето на превентивните мерки.

Табела 2: Мерки кои се преземени за подобрување на квалитетот во здравствениот систем во Република Македонија и Република Хрватска.

Сектор	Здравствена заштита
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
МЕРКИ	<ul style="list-style-type: none"> • Вакцинација на деца. • Превентивни прегледи за деца. • Бесплатни здравствени услуги за деца и лекаства. • Бесплатна рехабилитација на деца, систематски и контролни прегледи за деца во основно и средно образование. • Тестирање за рани заболувања. • Ортопедски и друг вид на помагала. • Проценка на психофизичката функција на децата, лекување од заразни болести кај децата. • Превенција и лекување на карантински болести и наркоманија кај децата. • Мерки и активности за заштита на жените за време на бременоста, породувањето и леунството и заштита на доенчињата. • Обезбедување на трошоците за болни деца кои се третираат со дијализа. • Обезбедување на лекови за трансплантирани болни. • Обезбедување на цитостатици, инсулин и хормон за раст.
ЕФЕКТИ	<ul style="list-style-type: none"> • Со досегашната здравствена политика и преземените мерки се овозможи подобрување на квалитетот во здравствениот систем во Република Македонија. Секоја преземена мерка има позитивен резултат за заштита и подобрување на здравјето на сите деца на територија на Република Македонија.
РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА	
МЕРКИ	<ul style="list-style-type: none"> • Општа / детска и семејна медицина. • Здравствена заштита за децата од предучилишна возраст.

	<ul style="list-style-type: none"> • Здравствена заштита за децата од училишна возраст. • Патронажна здравствена заштита. • Здравствена заштита во домот на децата кои имаат потреба од здравствена заштита. • Детска стоматолошка здравствена заштита (поливалент). • Хигиенско-епидемиолошка здравствена заштита за децата. • Превентивно-воспитни мерки за здравствена заштита на училишните деца и учениците. • Лабораториска дијагностика за децата. • Аптека за обезбедување на потребни медикаменти за децата. • Итна медицинска помош за децата. • Средните здравствени активности вклучуваат специјалистичко-совесна здравствена заштита и болничка здравствена заштита за сите деца. • Терцијарните здравствени активности опфаќаат најкомплексни форми на здравствена заштита од специјализирани консилирни и болнички активности за децата. • Квалитетот на здравствената заштита за децата подразбира пакет мерки преземени во текот на здравствениот процес, што резултира во поволен исход од третманот. Ова ги спречува несаканите настани кои можат да предизвикаат негативен исход од третманот кој се применува кај децата.
<p>ЕФЕКТИ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Целта на финансирањето на системот за здравствена заштита е да обезбеди средства за здравствена заштита, првенствено за осигурување на децата кои имаат потреба од соодветен пристап до индивидуални здравствени услуги. • Со досегашната здравствена политика и преземените мерки се овозможи подобрување на квалитетот во здравствениот систем во Република Хрватска. Секоја преземена мерка има позитивен резултат за заштита и подобрување на здравјето на сите деца на територија на Република Хрватска.

Од табелата 2 се гледа дека во Република Македонија се преземени мерки за здравствена заштита на децата, како што се: вакцинација на децата, превентивни прегледи, бесплатни здравствени услуги и рехабилитација. Сите овие мерки се преземени со цел подобрување на квалитетот на здравјето на децата.

Република Македонија и Република Хрватска развиле систем од мерки за здравствена заштита на децата, а посебно на децата од ранливите категории, со што се постигнати позитивни резултати во подобрувањето на здравјето на сите деца.

Кога се оценуваат мерките и активностите кои државата ги презема за зголемување на ефикасноста, ефективноста и квалитетот во својот здравствен систем, од посебно значење е да се напоменат и сите активности кои ги презема Република Србија, која е земја од нашето опкружување и која исто како Република Македонија настојува да се вклучи во Европската Унија.

Анализирајќи го моделот на здравствениот систем во Република Србија и сите мерки кои таа ги презема за добро здравје на сите деца коишто живеат на нејзина територија, се констатира значително совпаѓање со преземените активности за унапредување на здравствениот систем на Република Македонија. Ова наведува на констатацијата дека државите мошне сериозно приоѓаат на оформувањето на добар и квалитетен здравствен систем.

Средствата кои се наменети за социјална заштита се многу мали за она што е планирано и реализирано. Потребно е поголемо инвестирање во областа на социјалната заштита. Од претходно претставените податоци во анализирањето на овој сектор може да се заклучи дека има тренд на зголемување на вложувањата во оваа област за програмите за социјална заштита.

Актуелните буџетски средства се утврдени како недоволно адекватни за функционирање на социјалната заштита. Повеќето од овие средства се однесуваат на покривање на трошоците за вработените лица (што е позитивно, имајќи ја предвид недоволната кадровска екипираност на центрите за социјална работа).

Министерството за труд и социјална политика, преку реформите во секторот за социјална заштита, настојува да овозможи поголема социјална сигурност на децата и на сите граѓани во Република Македонија. Исто така, и надоместоците за социјална заштита и детскиот додаток се важна заложба од страна на државата со кои се зголемува социјалната поддршка на децата.

Како значајна мерка во областа на социјалната политика на Република Македонија е „политиката за трето и повеќе деца“, што придонесува да се зголеми наталитетот во државата.

При планирањето на јавните расходи за децата во областа на социјалната заштита, Република Македонија мора да издвојува сè повеќе средства за социјална сигурност.

Министерството за труд и социјална политика придонесува за поефикасно и поефективно користење на ресурсите. Во секторот ќе се создаде фискален простор и дел од ресурсите кои ќе се ослободат треба да се прераспределат за зајакнување и за обезбедување повеќе средства за центрите за социјална работа кои имаат важна улога во обезбедувањето на социјална сигурност.

Позитивното влијание на инвестициите во овие области треба да се користи за да се обезбеди подобро финансирање на социјалната и детската заштита.

За да се постигнат позитивни резултати, важно е да се направи мониторинг како се одвиваат работите за да се дава приоритет на расходите во клучни области за обезбедување на добар детски развој.

Со мерките и активностите од областа на социјалната заштита во Република Македонија се обезбедуваат социјални услуги на децата од областа на социјалната превенција, вонинституционалната заштита, институционалната заштита, права за парична помош од областа на социјалната заштита и права од детската заштита. На овој начин се обезбедува особена грижа и заштита на децата без родители или родителска грижа и децата од семејства на ранливи категории.

Ранливи категории на населението во Република Македонија се семејствата на самохрани родители коишто користат постојана парична помош во првите три години на детето, коишто потоа, поради лошата материјална состојба, преминуваат на користење на социјална парична помош.

Семејствата во ризик можат да користат и советодавни услуги со цел надминување на ризиците во кои се наоѓаат семејствата, давање насоки за можните услуги кои семејството може да ги користи во зависност од индивидуалните потреби на членовите на семејството и ризикот во кој се наоѓа семејството. Најчести мерки кои се применуваат во семејствата во ризик кои имаат малолетни деца се од вонинституционална заштита; потоа се мерките од парична помош, во зависност од возраста на детето и од материјалната состојба на семејството за подигање и развој

на детето, а на крајот е институционалната заштита со која децата се издвојуваат од семејството и се сместуваат во установите.

Мерките се преземаат со цел да се обезбедат основните финансиски средства за детето со посебни потреби, кое има пречки во телесниот или во интелектуалниот развој или комбинирани пречки во развојот (до 26 години живот).

Родителот има правото на надоместок на плата за скратено работно време поради нега на дете со телесни или ментални пречки во развојот и со најтешки хронични заболувања.

Табела 3: Мерки кои се преземени за подобрување на квалитетот во социјалната и детската заштита во Република Македонија и во Република Хрватска.

Сектор	Социјална и детска заштита
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
МЕРКИ	<ul style="list-style-type: none"> • Социјална превенција. • Вонинституционалната заштита опфаќа право на: <ul style="list-style-type: none"> - прва социјална услуга на корисници на социјална заштита, - помош на поединец, - помош на семејство, - дневно и привремено прифаќање и згрижување како помош на поединец и семејство, - сместување во згрижувачко семејство, - сместување во мал групен дом, - организирано живеење со поддршка, - посвојување на дете. • Институционална заштита: <ul style="list-style-type: none"> - - право на оспособување за работно-производна активност, - - право на сместување во установа за социјална заштита, - - права на парична помош од социјална заштита, - - социјална парична помош, - - постојана парична помош, - - право на парична помош за згрижувач,

	<ul style="list-style-type: none"> - - парична помош на мајка која родила четврто дете, - - еднократна парична помош и помош во натура, - - надоместок на плата за скратено работно време поради нега на дете со телесни или ментални пречки во развојот, - - парична помош за социјално домување, - - право на здравствена заштита, - - детски додаток, - - посебен додаток, - - детски градинки, - - детско одморалиште.
ЕФЕКТИ	<ul style="list-style-type: none"> • Со досегашната политика за социјална и детска заштита и со сите преземени мерки се овозможи подобрување на квалитетот во социјалниот систем во Република Македонија. Секоја преземена мерка има позитивен резултат за социјалната заштита и за подобрување на условите за живеење на сите деца на територија на Република Македонија, без разлика на нивната верска и национална припадност.
РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА	
МЕРКИ	<ul style="list-style-type: none"> • Надоместок за трошоци за домување одобрени од страна на локалната самоуправа и од градот Загреб. • Надоместок за трошоците за греење одобрени од локалната самоуправа и од градот Загреб. • Паричен надоместок за телесно оштетување. • Детски додаток. • Надоместок за помош и нега на децата, во согласност со законските одредби и прописите за пензиско и здравствено осигурување. • Надоместок за деца, стипендии за образование на ученици или студенти за време на редовното школување или студирање, но не подолго од 29 години. • Такса доделена на посвоител за потребите на посвоените деца. • Паричен износ кој го добиваат поединци и кој се реализира врз основа на донации од правни и физички лица за медицински потреби на децата.

	<ul style="list-style-type: none"> • Надоместокот што го добива посвоителот за потребите на детето. • Висината на финансиските средства што ги добиваат поединците, врз основа на еднократна донација од правни и физички лица во износ од 5.000,00 куни годишно. • Висината на финансиските средствата за отстранување на последиците од елементарни катастрофи. • Износот на детскиот додаток кој привремено се добива од Центарот за социјална работа. • Износот на детска поддршка обезбедена во согласност со посебната регулатива и износ на привремена поддршка од Центарот за социјална работа. • Награди на учениците во текот на школување. • Загарантиран минимален надоместок кој може делумно да се плаќа директно на образовната институција за топол оброк на децата. • Загарантиран минимален надоместок може да се кредитира во целост или делумно, ако во центарот за социјална помош се утврди дека постои веројатност дека минималното плаќање ќе се користи за да ги задоволи основните детски потреби. • Еднократен надоместок за едно дете поради моменталните материјално-финансиски тешкотии, неопходен да ги задоволат основните потреби за живот предизвикани од раѓање или образование на детето, болест или смрт на член на семејството, природни непогоди.
ЕФЕКТИ	<ul style="list-style-type: none"> • Со досегашната спроведена социјална политика и со сетот од преземените мерки се овозможи подобрување на квалитетот на социјалниот систем во Република Хрватска. Секоја преземена мерка има позитивен резултат во подобрување на услугите за социјална и детска заштита.

Од табелата 3 може да заклучиме дека сите мерки од областа на социјалната и детската заштита во Република Македонија и во Република Хрватска се преземаат со цел да се подобрат условите за социјална интеграција на децата од социјално загрозените семејства, што видно се забележува во изминатите години.

Исто така, и Република Србија презема мерки за зголемување на ефикасноста, ефективноста и квалитетот на својот социјален систем. Со оглед на фактот дека Република Србија е наш непосреден сосед и е земја од нашето опкружување, целта е преку компарација да се оценат мерките од социјалната сфера кои се неопходни и се во функција на настојувањата за зачленување во Европската Унија.

Анализирајќи го моделот на социјалниот систем во Република Србија и сите мерки кои таа ги презема за поголема социјална сигурност на сите деца коишто живеат на нејзина територија, може да се оцени дека тие се идентични со досегашните преземени мерки и активности за унапредување на социјалниот систем кај нас. Според тоа, заради важноста на системот на социјална заштита и социјална сигурност, државата има сериозен приод во изградбата на квалитетен социјален систем.

- **Тестирање на хипотезите**

Во рамките на ова истражување беа поставени следните хипотези:

Ако владиното планирање и имплементирање на јавните расходи наменети за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита се во согласност со утврдените политички приоритети, има можности за развој на децата.

Општата хипотеза *во целост се потврди* и покажа дека неопходноста од финансиски средства е неизбежна, односно без финансиски средства не може да се овозможи соодветен развој на децата во трите истражувани сфери.

Ако Владата при планирањето на јавните расходи за децата ги вклучи идентификуваните стратешките цели на централната власт за планирањето за поддршка на развојот на децата во трите области: образование, здравство и социјална заштита, тогаш се овозможува правилен развој на децата.

Анализата на јавните расходи во трите истражувани области ја покажа неопходноста од вклучување на идентификуваните цели на централната власт за планирање и поддршка на развојот на децата, со што оваа посебна *хипотеза во целост се потврди*.

Посебната хипотеза: „Колку повеќе државата има воспоставена практика во планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности од областа на здравствената заштита, социјалната заштита и образованието, толку

повеќе децата имаат основа за добар детски развој“, се потврди. Со анализа на документацијата и се покажа дека постои несомнена потреба од планирање, организирање, спроведување, управување и финансирање на активности во трите истражувани сфери со цел подобар детски развој, со што **во целост се потврди и втората посебна хипотеза.**

„Ако Владата има дефинирано и спроведува мерки и активности за трансфер на надлежностите од централно на локално ниво и има обезбедено финансиски средства за развој на активности од областа на поддршка на децата во развој од страна на општините, тогаш општините ќе можат да ги извршуваат своите надлежности во областа на поддршка на децата и нивниот развој.“

Исто така, и третата посебна хипотеза **во целост се потврди** и ја покажа потребата од дефинирани и спроведувани мерки и активности за трансфер на надлежностите од централно на локално ниво и финансиските средства за развој на активностите од областа на поддршка на децата во развој од страна на општините.

9. Препораки и заклучоци

Следува резиме на некои од главните препораки произлезени од анализата на секторот образование:

- Неопходно е зголемување на финансирањето во компоненти кои имаат врска со подобрување на квалитетот на образованието (како што е обуката на наставниците или изградба на нови училишни објекти во оние региони каде што се работи во две или три смени) со прераспределба на средства од програмите кои даваат помала економичност во развивањето на детскиот образовен капитал и човековиот капитал.
- Воспоставување на механизми за известување за буџетот и расходите од страна на единиците на локалната самоуправа, со што ќе се овозможи поголема транспарентност на нивните сметки за образование и ќе се овозможи мониторинг за тоа на кој начин ги трошат нивните блок-дотации за образование, согласно клучните цели на образовната политика.

- Промовирање на буџетирањето, согласно резултатите од страна на локалните власти како што ќе напредува децентрализацијата, како начин за зголемување на ефикасноста во користењето на блок-дотациите во образованието.
- Анализа на можните причинители за ниските стапки на извршување во некои области во образованието и преземање напори за решавање на причините за тоа, а тие причини би можеле да бидат: слабото административен капацитет, слабите системи за планирање, бавната администрација и сл.
- Ревидирање на програмата за буџетско класифицирање на централно ниво за да овозможи идентификување на ресурсите кои одат на конкретни области, како што се Државниот просветен инспекторат и Националниот испитен центар, како и за училиштата за деца со посебни потреби за да може да се прават проценки и да се следат јавните инвестиции во „квалитетот“ и „еднаквоста“ во образованието.
- Зголемување на средствата доделени за образование на Ромите во насока на подобрување на опфатот/инклузивноста во училиштата, следејќи ги најдобрите искуства.

Имајќи предвид дека ова истражување на јавните расходи е само иницијална студија и како таква не врши подлабоко истражување на економичноста на вертикалните програми и стратешкото планирање во Министерството за здравство, би било корисно да се направи надоврзување на оваа работа и да се спроведе подлабоко истражување во овој сектор, вклучувајќи:

- Преглед на тоа до кој степен вертикалните програми се усогласени (како во програмски, така и во финансиски аспект) со акционите планови на разните конкретни стратегии во здравствениот сектор.
- Преглед на ефектите од основниот пакет интервенции за намалување на морталитетот кај мајките и децата како од аспект на содржината, така и од аспект на распределувањето на финансиските средства до сите корисници.
- Подготовка на план на активности поврзани со ефикасноста и следењето на користењето на средствата од страна на Фондот за здравство и

Министерството за здравство, откако ќе биде направена анализа за трошоците во одредени сегменти на здравствената нега и развојот на децата.

- Да се подобри планирањето кое се базира на резултатите и да се води сметка дека доделените буџети одговараат на утврдените потреби, особено во однос на решавање на недостатоците кај здравствените индикатори кај најсиромашните и другите маргинализирани групи кои во далеку помала мера се опфатени со здравствените услуги.

За градење на ефикасен и подобар систем на социјално осигурување, неопходно е:

- Да се зголемат буџетските средства за социјална заштита, имајќи го предвид малиот дел средства кои се добиваат од програмите за социјална заштита.
- Да се развијат капацитети во рамките на Министерството за труд и социјална политика со цел подобро управување, насочување и испорачување на средства за градење на капацитетите на центрите за социјална работа.
- Реформскиот процес во Министерството за труд и социјална политика придонесува кон поефикасно и поефективно користење на ресурсите. Во секторот се создава фискален простор и дел од ресурсите се ослободуваат и ќе се прераспределат за зајакнување и обезбедување на повеќе средства за центрите за социјална работа.
- Неопходно е да се развие јасна стратегија за пренесување на функциите на социјалната заштита и паралелно зајакнување на капацитетите на локално ниво за да се обезбедат ефикасни услуги за загрозените деца.
- Земајќи го предвид позитивното влијание на детските бенефиции врз намалувањето на детската сиромаштија, значајно е да се продолжи со финансирањето на детските надоместоци/додатоци, што ќе обезбеди ефективно канализирање на ресурсите до крајните корисници.
- Обликување на модел со кој ќе се подобри планирањето кое се базира на резултатите и да се води сметка дека доделените буџети одговараат на утврдените потреби, особено во однос на решавање на недостатоците кај

здравствените индикатори кај најсиромашните и другите маргинализирани групи кои во далеку помала мера се опфатени со здравствените услуги.

За градење на ефикасен и подобар систем на социјално осигурување, неопходно е:

- Да се зголемат буџетските средства за социјална заштита, имајќи го предвид малиот дел на средства кои се добиваат од програмите за социјална заштита.
- Да се развијат капацитети во рамките на Министерство за труд и социјална политика со цел подобро управување, насочување и испорачување на средства со цел градење на капацитетите на центрите за социјална работа.
- Реформскиот процес во Министерство за труд и социјална политика да продолжи да придонесува кон поефикасно и поефективно користење на ресурсите. Со тоа во секторите се создава фискален простор и дел од ресурсите се ослободуваат и ќе се прераспределат за зајакнување и за обезбедување на повеќе средства за центрите за социјална работа.
- Неопходно е да се развие јасна стратегија за пренесување на функциите на социјалната заштита и паралелно зајакнување на капацитетите на локално ниво за да се обезбедат ефикасни услуги за загрозените деца.
- Земајќи го предвид позитивното влијание на детските бенефиции врз намалувањето на детската сиромаштија, значајно е да се продолжи со финансирањето на детските надоместоци/додатоци, што ќе обезбеди ефективно канализирање на ресурсите до крајните корисници.
- Потребно е да се врши мониторинг и евалуацијата на детските надоместоци и со текот на времето да се види кои домаќинства се цел на оваа мерка за да се обезбеди посиромашните домаќинства и понатаму да имаат поволности од неа.

Доколу се земат предвид сите предходно искажани согледувања, констатации и заложби, во Република Македонија може да се изгради добра платформа за достоино живеење на секое родено дете, за негов правилен раст и развој, за негово

добро здравствено осигурување, за негова социјална сигурност и за негово образование.

Создавањето на добра основа за живеење значи и остварување на основното човеково право, секој што се родил, секое дете да има право на добар живот. Со поголема едукација на населението и со подигање поголема свесност во државите би се постигнало ослободување од стегите од минатото и широк поглед кон добра и позитивна иднина и раст и развој на децата. Само така ќе може да се изгради подобар свет за сите, а особено за децата кои се иднината на човештвото. Животот на секое дете е подеднакво важен како за Република Македонија, така и за целиот свет, а опстанокот на човештвото се базира на децата, па затоа мора да се обезбеди нивната иднина.

Литература

- Атанасовски, Ж. (2004), Јавни финансии, Скопје: Економски факултет.
- Акционен план за превенција и справување со сексуална злоупотреба на деца и педофилија (2009 – 2012 година).
- Annex A and the Introduction to -Working Together to Safeguard Children (HMG 2015), the governmental child protection guidance, specifies the civil law version of the offence Equality Act 2010.
- A Journal of the National Association for Special Educational Needs, 17(2), 51 – 57.
- Alberta Health Services (2014). Palliative and End-of-life Care: Provincial Framework. 15. 9. 2016.
- Anderson, J. and Carter, R. W. (2003). Diversity Perspectives for Social Work Practice. New York: Pearson.
- Aronson Fontes, L. (2008). Child Abuse and Culture: Working with Diverse Families. New York: The Guilford Press.
- Aboriginal communities in Australia. Belgrade: Social Inclusion Project UNICEF. Interni dokument. Korbin, J. E., Spilsbury, J. C. (1999). Cultural competence and child neglect. U: H. Dubowitz, (ed.), Neglected children – Research, practice and policy. Thousands Oaks: Sage Publications. 69 – 88.
- Asian Development Bank. Social Protection. [Date accessed October 31, 2010] (<http://www.adb.org/SocialProtection/default.asp>).
- Asian Development Bank. Social Protection. [Date accessed October 31, 2010] (<http://www.adb.org/SocialProtection/default.asp>).
- Arsić, M., Randelović, S. Altiparmakov, N. et. al. „Poreska politika u Srbiji – pogled unapred“, FREN, 2010.
- Arsić, M, Nojković, A., Randelović, S., i Mićković, S. (2012) „Strukturni fiskalni deficit i dinamika javnog duga Srbije“. Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

- Assmann, Jan (2002). *The Mind of Egypt: History and Meaning in the Time of the Pharaohs*. str. 127.
- Brümmerhoff, D. 2000: *Javne financije*, 7. izdanje, Mate d.o.o., Zagreb.
- Barrientos, A. and DeJong, J. (2004); *Child poverty and cash transfers*; Child Poverty Research and Policy Centre Report No. 4.
- Barrientos, A, and R. Holmes (2007) 'Social Assistance in Developing Countries Database', United Kingdom Department for International Development, July.
- Barth, R. (2002) *Institutions vs. Foster Homes, The Empirical Base for a Century of Action*. Jordan.
- Becker, G. (1993); *Human Capital*; 3rd edition; Chicago: The University of Chicago Press, pg. 24.
- Bradshaw, Jonathan (2007); *Child poverty in perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries*; International Society for Child Indicators Inaugural Conference, June 26 – 28 2007, Chicago.
- Booth, T., Ainscow, M. & Kingston, D. (2006). *Index for Inclusion: developing play, learning and participation in early years and childcare*. Bristol: Centre for Studies on Inclusive Education.
- Barna, L. M. (1998). *Stumbling Blocks in Intercultural Communication* in Bennett, M.J. (ed.) *Basic Concepts of Intercultural Communication: Selecting Readings*. Yarmouth, Maine: Intercultural.
- Bhui, K., Warfa, N., Edonya, P., McKenzie, K., & Bhugra, D. (2007).
- Betcherman, G., Olivas, K. and Dar, A., 2004, 'Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries', *Social Protection Discussion Paper Series no. 0402*, World Bank, Washington.
- Beresford, P. (2005). *Social approaches to madness and distress* (str. 32 – 70) u Tew, J. *Social perspectives in mental health*. London: Jessica Kingsley.
- Basset, T., Campbell, P. i Andersen, J. (2006). *Service users/survivor involvement in mental health training and education: overcoming the barriers*. *Social work education*, 25 (4), 393 – 402.
- Bašić, J, Žižak, A.(1992): *Programski aspekti tretmana djece i omladine s poremećajima u ponašanju*, Zagreb.

- Child Poverty and Well-Being in the EU, Current status and wayforward; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; The Social Protection Committee.
- Çagatay, N., Keklik, M., Lal, R. and Lang, J. (2000) 'Budgets As If People Mattered: Democratising.
- Commission of European Communities (2007), The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007.
- Commission of European Communities (2008), The former Yugoslav Republic of Macedonia 2008.
- Carrington, S., & Elkins, J. (2002). Bridging the gap between inclusive policy and inclusive culture in secondary schools. Support for Learning.
- Collins, D., Jordan, K and Coleman, H. (2007). An Introduction to Family Social Work, 2nd edition. Belmont, CA: Thomson Brooks/ Cole.
- Congress, E. and Kung, W. (2005). Using the Culturagram to Assess and Empower Culturally Diverse Families, in E. P. Congress and M. J. Gonzales (eds) Multicultural Perspectives In Social Work Practice with Families , 3rd edition 1 – 20.
- Cook, S. and Kabeer, N., 2009, 'Socio-economic Security over the Life Course: A Global Review of Social Protection', Institute of Development Studies.
- Cree, E. V. i Davis, A. (2007). Mental health social work (str. 60 – 82) u Social work: Voices from the inside. London: Routledge.
- 'Debating Social Protection' Devereux, S and Sabates-Wheeler, R. (2007) IDS Bulletin 38 .3, Brighton: Institute of Development Studies.
- Delap, Lucy (30 July 2015). "Child welfare, child protection and sexual abuse, 1918 – 1990". History & Policy. History & Policy. Retrieved 13 July 2016.
- Disability: Equality Act 2010 - Guidance on matters to be taken into account in determining questions relating to the definition of disability, Mental Capacity Act 2005; Chapter 9.
- Dewey, John (1944) [1916]. Democracy and Education. The Free Press. str. 1 – 4.
- Devedžić, M. i Stojilković Gnjatović, J. (2015). Demografski profil starog stanovništva Srbije. Beograd: Republički zavod za statistiku.

- Декларација за заштита на правата на детето, Собрание на Република Македонија на 20. 10. 2003.
- Декларација за заштита на правата на детето, Собрание на Република Македонија, од 20.10.2003.
- English, D. (1995). Cultural issues related to the assessment of child abuse and neglect. *Contemporary Group Care Practice, Research, and Evaluation*, 5(1), 31–35. Goldman, A. (1999) *Knowledge in a Social World*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2006), *Communication from the Commission: Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*, COM. 367 final, Brussels.
- European Commission (2007a), *Social Protection and Social Inclusion in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Brussels, October European Commission (2007b).
- Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, 1950 година, изменета со Протокол бр.11 (Совет на Европа, 1998), заедно со протоколите бр.1, 4, 6 и 7 (Совет на Европа, 1998).
- Европската социјална повелба, од 1961 година („Службен весник на РМ“, 89/04).
- Европска конвенција за спречување на мачење и нечовечко или понижувачко постапување или казнување, од 1987 година („Службен весник на РМ“, 23/97-16).
- Европска конвенција за остварување на детските права, од 1996 година.
- Европска конвенција за посвојување на деца, од 1967 година.
- Европска конвенција за правниот статус на децата родени вонбрачно, од 1975 година.
- Европска конвенција за признавање и извршување одлуки за старателство врз деца и за враќање старателство врз деца, од 1980 година.
- European Commission (2004), *A Synthesis Of The Joint Memoranda On Social Inclusion*.
- Filipović, S., i Đukanović B. (2010). *Grupni socijalni rad*. Sremski Karlovci – Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.

- Folland, G. S., (2007) *The Economics of Health and Health Care*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice-Hall Inc.
- Gajić, O. (2005): *Vaspitanje umetnošću u kontekst u doživljajne pedagogije – horizont očekivanja/Education Through Art in the Context of Experienced Pedagogy*, Zbornik povzetkov, Slovenskega Kongresa doživljajske pedagogije: „mesto in vloga doživljajske pedagogije“ (Role and Position of Experiential Pedagogies (ured. Mitja Krajncan, Nadja Cvirn), Društvo za doživljajsko pedagogiko Slovenije, Ljubljana, 131 – 132.
- Гоцевски, Т. (2004), *Економика на образованието*, Куманово: Македонска Ризница.
- Годишна програма за работа на Бирото за развој на образованието.
- Hardy, Grant; Kinney, Anne B. (2005). *The Establishment of the Han Empire and Imperial China*. Greenwood Publishing Group. str. 74 – 75.
- Институт отворено општество – Македонија (2008), Портфолио на проекти за образование на Ромите.
- Jokić-Begić, N., Kamenov, Ž. i Lauri Korajlija, A. (2005). *Kvalitativno i kvantitativno ispitivanje sadržaja stigme prema psihičkim bolesnicima*. *Socijalna psihijatrija*, 33 (1), 10 – 19.
- Janković, D., (2006) *privatno zdravstveno osiguranje sa aspekta međunarodnih iskustava i mogućnosti primene u Srbiji*, Beograd, Ekonomski fakultet.
- Janković, D., (2009) *Razvoj privatnog zdravstvenog osiguranja kao doprinos reformi sistema zdravstvenog osiguranja u Srbiji*, Beograd, Univerzitet Singidunum.
- Janković, D., (2010) *Dobrovoljno zdravstveno osiguranje u EU*, „Tokovi osiguranja“, br. 2/2010, Beograd. 82 | **ZDRAVSTVENO OSIGURANJE KAO FAKTOR TROŠKOVA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE** Škola biznisa Kočović, J., Šulejić, P., Rakonjac-Antić, T., (2010) *Osiguranje*, Beograd, Ekonomski fakultet.
- Кањевац, М. (1992), *Финансије*, Београд: Савремена администрација.
- Korać, N. (1983) *О континуитету и дисконтинуитету у васпитању*. *Vidici*, 6 – 7, 105 – 119.
- Korać, N. (2000) *Prava deteta i mediji*. *Godišnjak prava deteta*. Beograd: JCPD, str. 87 – 100.

- Korać, N. (2005) Prava deteta i obrazovanje. Pedagogija, 1, str. 19 – 28.
- Korać, N. i Vranješević, J. (2006) Nevidljivo dete. Beograd: Centar za primenjenu psihologiju.
- Korać, N. (1983) O kontinuitetu i diskontinuitetu u vaspitanju. Vidici, 6 – 7, 105 – 119.
- Korać, N. (2000) Prava deteta i mediji. Godišnjak prava deteta. Beograd: JCPD, str. 87 – 100.
- Kobolt, A. – Žorga, S. (2000), Supervizija – proces razvoja in učenja v poklicu, Ljubljana: Pedagoška fakulteta; - Socialna pedagogika: izabrani koncepti stroke (ured. M. Sande et. al.), Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- Kuzmanović, B. et. al. (2002): Deca bez roditeljskog staranja. Istraživanje funkcionisanja sistema socijalne zaštite dece bez roditeljskog staranja, Beograd: Institut za psihologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Korać, N. (2005) Prava deteta i obrazovanje. Pedagogija, 1, str. 19 – 28.
- Korać, N. i Vranješević, J. (2006) Nevidljivo dete. Beograd: Centar za primenjenu psihologiju.
- Korać, N. (1983) O kontinuitetu i diskontinuitetu u vaspitanju. Vidici, 6 –7, 105 – 119.
- Korać, N. (2000) Prava deteta i mediji. Godišnjak prava deteta. Beograd: JCPD, str. 87 – 100.
- Korać, N. (2005) Pravadetetaiobrazovanje. Pedagogija, 1, str. 19 – 28.
- Korać, N. i Vranješević, J. (2006) Nevidljivo dete. Beograd: Centar za primenjenu psihologiju.
- KletečkiRadović, M. (2008). Teorija o snaživanja u socijalnom radu. Ljetopis socijalnog rada, 15 (2), 215 – 242.
- KletečkiRadović, M. i Krušelj-Gača, N. (2015). Uloga domova socijalne skrbi u individualnom planiranju za potrebe osoba s psihičkim teškoćama (str. 209 – 246) u Urbanc, K. (ur) Individualno planiranje u socijalnom radu. Zagreb. Biblioteka socijalnog rada.
- Karačić, Š. i Krušelj-Gača, N. (2015.) Aspekti skrbništva iz perspektive socijalnog rada (str. 281 – 297) u Urbanc, K (ur) Individualno planiranje u socijalnom radu. Zagreb. Biblioteka socijalnog rada.

- Kinney, Anne. (2004). *Representations of Childhood and Youth in Early China*. Stanford University Press. str. 14 – 15. Kwon, Huck-Ju. 2009. “The reform of the developmental welfare state in East Asia”. *International Journal of Social Welfare*. Volume 18, pages S12 – S21, April 2009.
- Конвенција против дискриминација во образованието, 1960 година.
- Конвенција за правата на детето, од 1989 година (Ратификувана со Закон за ратификација, „Службен лист на СФРЈ“ бр.15/90 - „Службен весник на Република Македонија“, 1993).
- Конвенција на Меѓународната организација на трудот за минималната возраст при вработување од 1973 (број 138), ратификувана на 17.11.1991 година.
- Конвенција на Меѓународната организација на трудот за забрана и неодложна акција против елиминирањето на најтешките форми на детски труд од 1999 година (број 182), ратификувана на 30.5.2002.
- Конвенција за укинување на сите облици на нечовечко или понижувачко постапување или казнување, од 1984 година.
- Lee, R. M. & Grotevant H. D. (2006). *Cultural Socialization in Families with Internationally Adopted Children*, *Journal of Family Psychology* 20, 571 – 72. Lee, C. C. Burnhill, D. A. Butler, A. L. Hipolito-Delgado, C. P. Humphrey.
- Lo Vuolo, Barbeito. 1998. *Models of stratification via pension policy. The case of Argentina*. LASA Conference, Nov. 2004.
- Lund, F., 2009, ‘Social Protection and the Informal Economy: Linkages and Good Practices for Poverty Reduction and Empowerment’, in Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), ‘Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection’, OECD, Paris, pp.69 – 88.
- Lamovec, T. (1998). *Psihosocialna pomoč v duševnistiski*. Ljubljana: Visoka šola za socialno delo.
- Меѓународен пакт за граѓански и политички права, 1966 година („Службен лист на Македонија“, 7/71 – 73).
- Мусgrave, P. (1973), *Теорија јавних финансија*, Студија из области јавне привреде, Београд: Научна Књига.

- Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација, од 1965 година („Службен лист на Македонија“, 6/67-741, 31-67-893, „Службен весник на РМ“, 32/99-98).
- Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените, од 1979 година („Службен лист на Македонија“, 11/81).
- Минимални правила за заштита на малолетниците лишени од слобода (Прописи на ОН за заштита на малолетниците лишени од слобода – Хавански правила) од 1990 година (А/РЕЗ/45/113, 68 пленарно заседание од 14 декември 1990).
- Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, од 1966 година, („Службен лист на Македонија“, 7/71).
- Macroeconomic Policies’, UNDP SEPED Conference Paper Series No. 4, May 2000.
- M. Muñoz, O. and Shin H. (Eds.) (2009). The elements of culture in counseling. Columbus, OH: Pearson.
- McPhatter, A. R. (2004) Culturally Competent Practice. In: M. J. Austin & K. M. Hopkins (eds.) Supervision as Collaboration in the Human Services: Building a Learning Culture. SAGE Publishing. 47 – 58.
- Munro, E. (2002) Effective Child protection. London: SAGE Publications. National Association of Social Workers (2001). Standards for Cultural Competence in Social Work Practice. Washington, DC: Author.
- McGoldrick, M, Giordano, J and Perce, J. K. (1996). Ethnicity and family. Milovanovic, J. (2014).
- Mendoza, Roger Lee (1990). The political economy of population control and retirement security in China, India and the Philippines. Philippine Economic Review, 31(2): 174-191.
- MilasKlarić, I. (2015) Pravni aspekti skrbništva za odrasle osobe – uloga centara za socijalnu skrb i mogućnosti individualnog planiranja (str. 249-267) u Urban, K. (ur) Individualno planiranje u socijalnom radu. Zagreb. Biblioteka socijalnog rada.
- Milivojević, Z. (1999): Emocije: psihoterapija i razumevanje emocija, Novi Sad: Prometej.

- Mossialos, E., Thomson. S., (2004) Voluntary health insurance in the European Union, Brussels, World Health Organization.
- Milovanović, M., Stakić, Đ. (1991): Metode socijalnog rada, Beograd: Stručna knjiga i Savez socijalnih radnika Srbije.
- Национална програма за развој на образованието на Република Македонија за периодот 2005 – 2015.
- Национален план за акција за правата на децата во Република Македонија (2006 – 2015 година).
- Национална стратегија за дроги на Република Македонија (2006 – 2012).
- Национална стратегија за заштита од семејно насилство (2008 – 2011).
- Национална стратегија за деинституционализација во системот на социјална заштита во Република Македонија (2008 – 2018).
- National Health Service and Community Care Act 1990; Chapter 19.
- Open public consultation - EU guidance on integrated Child Protection Systems. Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence (WHO 2006).
- Organization for Economic and Co-Operation and Development. [Date accessed October 31, 2010].
- Ocampo, José Antonio. 2008. “The Latin American Economic Boom” *Revista de Ciencia Política*, Volume 28.
- Ott, K. (ed.), (2007), *Javne financije u Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javne financije.
- Progress Report, Commission Staff Working Document. Brussels, November.
- Progress Report, Commission Staff Working Document. Brussels, November 5, 2008
- Popis stanovništva, domaćinstva i stanova u Republici Srbiji (2011). Republički zavod za statistiku, www.popis2011.stat.rs, posećeno: 12. 6. 2016.
- Pinheiro, S. P. (2006). World report on Violence against Children. United Nations, Secretary-General’s Study on Violence against.
- Препорака на Советот на Европа P(91) 11 за сексуална злоупотреба, порнографија, проституција и трговија со деца и помлади полнолетни лица.
- Препорака P (2000) 11 за преземање дејствија против трговија со луѓе со цел нивна сексуална експлоатација.

- Програма за ресоцијализација и реинтеграција на децата жртви на трговија со луѓе, 2011-2015.
- Програма за развој на заштитата на децата за 2009 година (Влада на Република Македонија, 2.1.2009 година).
- Пејковски Ј.(2016) Системи на социјална сигурност, Скопје, Филозофски Факултет
- Ристо Христов. Политика на социјален развој, второ издание. 2008, 365.
- Robert Henry Nelson (2001). "Economics as religion: from Samuelson to Chicago and beyond". Penn State Press. p.103. ISBN 0-271-02095-4
- Rosen, S. H. i T. Gayer Javnefinansije, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2011. Godine, Dodatna literatura 1. Fiskalni savet Republike Srbije „Predlog mera srednjoročne fiskalne konsolidacije 2012 – 2016.“, Beograd, 2012.
- Raičević, B. Javne finansije, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2008.
- Rosen, H.S. (1999), Javne financije, Zagreb: Institut za javne financije,
- Rakonjac-Antić, T., (2008) Penzijsko i zdravstveno osiguranje, Beograd, Ekonomski fakultet.
- Rejda, E. G., (2008) Principles of Risk Management and Insurance, Addison Wesley, USA, Pearson Education Inc.
- Svet po meri dece (2002) Beograd, JCPD.
- Social Protection and Social integration Secretariat of theindicator's sub-group of the social protection committee; Employment, Social Affairs and EqualOpportunities General Directorate, Brussels, January 2007.European Commission (2008).
- Svetska banka „Kako sa manje uraditi više“, Beograd, 2009.
- See for a more elaborate discussion: J.C. Vrooman (2009). Rules of Relief; Institutions of Social Security, and Their Impact. Transaction Publishers (The Netherlands Institute for Social Research). pp.111–126. ISBN 978-90-377-0218-7.
- Smith, M. K. (2002) 'Informal, non-formal and formal education: a brief overview of different approaches', the encyclopedia of informal education, http://www.infed.org/foundations/informal_nonformal.htm. Last update: July 08, 2014.

- Schreyogg, J., (2004) Demographic Development and Moral Hazard: Health Insurance with Medical Savings Accounts, “The Geneva Papers on Risk and Insurance”, No. 4/2004.
- Skipper, D. H., Kwon, W. J., (2007) Risk Management and Insurance, Perspectives in a global economy, USA, UK, Australia, Blackwell Publishing.
- Светска декларација за образование за сите (УНЕСКО), 1990 година.
- Стандардни минимални правила на ОН за спроведување на малолетничката правда (т.н. Пекиншки правила) од 1985 година (А/РЕЗ/40/33, 96 пленарно заседание од 29 ноември 1985).
- Tomanović, S. (2004) Sociologija o detinjstvu i sociologija za detinjstvo. U S. Tomanović (prir.), Sociologija detinjstva. Beograd: ZUNS, str. 7 – 48.
- The Framework for Assessment of Children in Need and their Families (DOH et al 2001).
- The grounds of the offence for failing to protect the child, physical neglect and emotional neglect are specified in Part 2 B, 24, Overarching Principles: Overarching Principles: Assaults on children Assaults on children and Cruelty to a child
- Tomanović, S. (2004) Sociologija o detinjstvu i sociologija za detinjstvo. U S. Tomanović (prir.), Sociologija detinjstva. Beograd: ZUNS, str. 7 – 48.
- Тодевски, Д. (2007), Јавни финансии, Скопје: Еуро-Мак Компани.
- Трклија, М. (1985), Финансирање општих друштвених потреба, Нови Сад: Завод за издавање уџбеника.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2010. Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2010.
- Универзална декларација за правата на човекот, Генерално Собрание на Обединетите нации, резолуција 217А, од 10.12.1948 („Службен весник на РМ“, 57/93-1358).
- Упатства на ОН за спречување на малолетничката деликвенција (т.н. Ријадски упатства) од 1990 година, (А/РЕЗ/45/112, 68 пленарно заседание од 14 декември 1990).

- Vranješević, J. (2005) Participacija učenika i autoritet nastavnika. Inovacije u nastavi, 4, XVIII, str. 83 – 91.
- Vranješević, J. (2006) Razvojno-psihološki aspekt Konvencije o pravima deteta. Pedagogija, br. 4, str. 469 – 478.
- Vranješević, J. (2007) Participativna prava deteta i pojam razvojnih mogućnosti. Zbornik radova: Didaktičko-metodički aspekti promena u osnovnoškolskom obrazovanju. Učiteljski fakultet, Beograd, 2007, str. 251 – 260.
- Vranješević, J. (2009) Razvojne kompetencije kao osnov prava deteta na participaciju. Neobjavljena doktorska disertacija.
- Vranješević, J. (2005) Participacija učenika i autoritet nastavnika. Inovacije u nastavi, 4, XVIII, str. 83 – 91.
- Vranješević, J. (2006) Razvojno-psihološki aspekt Konvencije o pravima deteta. Pedagogija, br. 4, str. 469 – 478.
- Vranješević, J. (2007) Participativna prava deteta i pojam razvojnih mogućnosti. Zbornik radova: Didaktičko-metodički aspekti promena u osnovnoškolskom obrazovanju. Učiteljski fakultet, Beograd, 2007, str. 251 – 260.
- Vranješević, J. (2005) Participacija učenika i autoritet nastavnika. Inovacije u nastavi, 4, XVIII, str. 83 – 91.
- Vranješević, J. (2006) Razvojno-psihološki aspekt Konvencije o pravima deteta. Pedagogija, br. 4, str. 469 – 478.
- Vranješević, J. (2007) Participativna prava deteta i pojam razvojnih mogućnosti. Zbornik radova: Didaktičko-metodički aspekti promena u osnovnoškolskom obrazovanju. Učiteljski fakultet, Beograd, 2007, str. 251 – 260.
- Vranješević, J. (2009) Razvojne kompetencije kao osnov prava deteta na participaciju. Neobjavljena doktorska disertacija.
- Vučković Šahović, N. (2001) Prava deteta i Konvencija o pravima deteta. Beograd: JCPD.
- Vukosavljević, N. (2000): Nenasilje? Priručnik za treninge iz nenasilne razrade konflikata, Sarajevo: Centar za nenasilnu akciju.
- Williams, M. (2015) Evidence based decisions in child neglect: An evaluation of an exploratory approach to assessment using the North Carolina Family

Assessment Scale, London, NSPCC. <https://www.nspcc.org.uk/globalassets/documents/research-reports/evidence-based-decisions-evaluation-report.pdf>

- World Bank. 2001. Social Protection Sector Strategy Paper: From Safety Net to Springboard. Washington DC, USA.
- Williams, M. (2015) Evidence based decisions in child neglect: An evaluation of an exploratory approach to assessment using the North Carolina Family Assessment Scale, London, NSPCC. <https://www.nspcc.org.uk/globalassets/documents/research-reports/evidence-based-decisions-evaluation-report.pdf>.
- Zaviršek, D., Zorn, J. I Videmšek, P. (2002). Inovativne metode v socialnem delu. Opolnomočenje ljudi ki potrebujejo podporo za samostalno življenje. Ljubljana: Študentska založba.

Цитирана легислатива

1. Закон за изменување и дополнување на законот за извршување на санкциите, Службен весник на РМ, бр.57/2010 од 26.04.2010
2. Закон за малолетничка правда, Службен весник на РМ, бр.87/07 од 12.07.2007
3. Закон за основно образование, Службен весник на РМ 103/2008 од 19.08.2008, 145/2015 од 25.08.2015
4. Закон за средно образование, Службен весник на РМ 44/1995,145/2015
7. Закон за семејство, Службен весник на РМ 80/1992 од 15.12.1992
8. Закон за семејство, Службен весник на РМ 157/2008 од 15.12.2008
9. Закон за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/05, 103/08, 124/10 и 135/11)
10. Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999,4/2002,43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015 и 226/2015). Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија: У. бр.220/2000 од 30 мај 2001 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 48/2001; У. бр. 210/2001 од 6 февруари 2002 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2002; У. бр. 206/2003 од 9 јуни 2004 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2004 и У. бр. 228/2005 од 5 април 2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/2006.

11. Закон за извршување на санкциите („Службен весник на Република Македонија“ бр.2/2006, 57/2010, 170/2013, 43/2014, 166/2014, 33/2015, 98/2015 и 11/2016). Одлуки на Уставниот суд: У. бр. 9/2006 од 10 мај 2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“бр. 65/2006 и У. бр. 146/2011 и У. бр. 179/2011 од 2 мај 2012 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/2012.
12. Закон за правда за децата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 148/2013
13. Закон за заштита на децата ,Службен весник на РМ бр 23/2013

Линкови

- www.oecdwash.org/
- www.finance.gov.mk
- www.mon.gov.mk
- www.fzo.gov.mk
- www.zdravstvo.gov.mk
- www.mtsp.gov.mk
- www.nbs.rs