



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“

С К О П Ј Е Ф И Л О З О Ф С К И Ф А К У Л Т Е Т



**Менаџмент на човечки ресурси во јавната администрација и општествените
дејности**

Магистерски труд

**УНАПРЕДУВАЊЕ НА МЕНАѢЕРСКИТЕ ФУНКЦИИ НА
ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ЗА ПОДДРШКА НА ЛИЦА СО
ИНТЕЛЕКТУАЛНА ПОПРЕЧЕНОСТ**

Ментор:

проф. д-р Сунчица Димитријоска

Кандидат:

Душко Петковски

СКОПЈЕ, 2023 година

Апстракт

Трудот обработува на кој начин менаџерските функции на локалната самоуправа може да се унапредат за поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Унапредувањето на менаџерските функции во јавната администрација, како облик на јавен сервис за имплементација на политики, претставува индикатор како за економската развиеност на една земја така и за степенот на развиеност на нејзините капацитети за обезбедување задоволителен степен на квалитетни услуги и излегување во пресрет на потребите и барањата на граѓаните, а особено за поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Единиците на локалната самоуправа развиваат локални мерки и активности за социјална заштита и со тоа обезбедуваат спроведување на социјалната заштита во согласност со законската регулатива. Реформите во јавната администрација имаат суштинско значење во евроинтегративните процеси бидејќи функционалната јавна администрација го претставува столбот за напредок и економски развој на една земја. Унапредувањето на менаџерските функции кај менаџирањето со човечките ресурси во јавната администрација се однесува на унапредување на сите сегменти што го сочинуваат менаџирањето со овој ресурс. Успешноста на овој процес исто така зависи од правилната примена на методи, техники и инструменти при имплементацијата. Краен очекуван ефект е трансформација на кадарот во јавната администрација во ефикасен и ефективен човечки капитал подготвен да одговори на предизвиците што ги носи современата поставеност на јавната администрација кога се дава поддршка на лица со интелектуална попреченост со цел нивна интеграција во локалната средина. Трудот содржи и емпириско истражување спроведено во три општини во главниот град – Аеродром, Центар и Гази Баба, врз основа на кое се истражува состојбата на терен и се изведуваат заклучоци.

Клучни зборови: локална самоуправа, единица на локалната самоуправа, општина, социјална заштита, лица со интелектуална попреченост, лица со попреченост, корисници на социјална заштита, социјални услуги.

Abstract

The paper deals with how the managerial functions of the local self-government can be improved in favor of supporting people with intellectual disabilities. The promotion of managerial functions in the public administration, as a form of public service for the implementation of policies, is an indicator of both the economic development of a country and the degree of development of its capacities for providing a satisfactory level of quality services and meeting the needs and the demands of the citizens, and especially for the support of persons with intellectual disabilities. The local self-government units develop local measures and activities for social protection and thus ensure the implementation of social protection in accordance with the legal regulations. Reforms in public administration are of essential importance in the European integration processes because functional public administration represents the pillar for progress and economic development of a country. The advancement of managerial functions in the management of human resources in public administration refers to the advancement of all segments that make up the management of this resource. The success of this process also depends on the correct application of methods, techniques and instruments during the implementation. The final expected effect is the transformation of the staff in the public administration into an efficient and effective human capital ready to respond to the challenges brought by the modern setting of the public administration when providing support to persons with intellectual disabilities in order to integrate them into the local environment. The paper also contains empirical research carried out in three municipalities in the capital - Aerodrom, Centar and Gazi Baba, based on which the situation on the ground is investigated and conclusions are drawn.

Keywords: local self-government, unit of local self-government, municipality, social protection, persons with intellectual disabilities, persons with disabilities, beneficiaries of social protection, social services.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	6
I ТЕОРЕТСКИ ДЕЛ.....	9
1. ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ	10
1.1. Хронолошки пресек на теории за јавна администрација	15
1.2. Јавната администрација во локалната самоуправа	31
2. МЕНАѢМЕНТ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	39
2.1. Хронолошки пресек на менаѢментот со човечки ресурси	45
2.2. Фази и функции на менаѢирањето со човечки ресурси во локалната самоуправа	50
3. УНАПРЕДУВАЊЕ НА МЕНАѢЕРСКИТЕ ФУНКЦИИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ЗА ПОДДРШКА НА ЛИЦА СО ИНТЕЛЕКТУАЛНА ПОПРЕЧЕНОСТ.....	59
4. ПОИМ ЗА ЛИЦА СО ИНТЕЛЕКТУАЛНА ПОПРЕЧЕНОСТ	71
4.1 Услуги и парични права за лица за лица со интелектуална попреченост	82
II ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ.....	91
1. Предмет на истражувањето	92
2. Цели на истражувањето	93
3. Хипотетска рамка	94
4. Методологија на истражувањето, репрезентативен примерок и план за истражување	95
5. Анализа на законската регулатива	98
6. Анализа на добиените резултати од анкетата и интервјуата	101
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	123

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	126
ПРИЛОГ 1: Анкетен прашалник	134

ВОВЕД

Секојдневните потреби и предизвици на луѓето ја создаваат потребата од организирана власт (локална и национална), како специфична форма на државна организација на формација на уредување. Локалната власт, пак, е свесна за тоа дека од ден на ден станува сè поважна, се труди да излегува накрај со промените и да се оспособува овие промени да може да ги држи под контрола во демократски ред и поредок.

Подобрувањето на системот на јавната и/или државната администрација на локално ниво е приоритет на многу земји во светот, како на развиените демократски земји, вклучително на Европската Унија, така и на земјите што зад себе минаа долг период на општествена транзиција (вклучувајќи ја овде и Република Северна Македонија).

Местото на јавната администрација на локално ниво се пронаоѓа во активностите за функционирање на организациската целина (урбана или рурална единица на локална самоуправа). Институционалниот имиџ е одраз на нејзината ефикасност, ја поврзува јавната администрација со општеството во кое таа функционира, а особено за поддршка на лицата со интелектуална попреченост.

Унапредувањето на менаџерските функции во јавната администрација, како облик на јавен сервис за имплементација на политики, претставува индикатор како за економската развиеност на една земја, така и за степенот на развиеност на нејзините капацитети за обезбедување задоволителен степен на квалитетни услуги и излегување во пресрет на потребите и барањата на граѓаните, а особено за поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Од способностите и умешноста на вработените во администрацијата за извршување на политиките, односно целите на политиките, зависат и квалитетот и степенот на успешност во извршувањето на примарната дејност – обезбедување перспективи и задоволување на потребите на граѓаните за живот во благодат, како во пошироката така и во потесната заедница во која се организирани луѓето, жители на единиците на локалната самоуправа, како дел од државната архитектура.

Одредбите на Законот за социјална заштита¹ се насочени и кон продолжување на процесот на децентрализација, особено со воведувањето на општинските и регионалните

¹ Закон за социјална заштита (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 104/19).

совети за социјална заштита, како и со воведувањето на грантовите за финансирање на социјални услуги на локално/регионално ниво. Иако постои регулатива за функционална децентрализација, сè уште не се воспоставени законските основи за задолжително обезбедување социјални услуги од страна на општините, со што се оневозможува ефективна децентрализација. Ова особено се должи на оддолжувањето на фискалната децентрализација и обезбедувањето одржливи извори за финансирање на социјалните услуги на локално ниво. Иако беа отворени локални канцеларии за администрација на правата на парична помош од социјална заштита, во вид на дисперзирани единици на центрите за социјална работа, тие немаат суштинско значење за процесот на децентрализација.

Единиците на локалната самоуправа развиваат локални мерки и активности за социјална заштита, и тоа: обезбедуваат спроведување на социјалната заштита во согласност со законската регулатива; утврдуваат и финансираат други права и социјални услуги во областа на социјалната заштита во поголем обем; основаат јавни установи за социјална заштита; даваат финансиски средства за вршење работи од социјална заштита на здруженија, други правни и физички лица; склучуваат управни договори и вршат други работи поврзани со социјалната заштита.

Општините добија значително поважна улога за стратегиско планирање и обезбедување услуги преку општинските совети за социјална заштита и советите за социјална заштита на планските региони, кои се веќе формирани во поголем дел од општините и планските региони. Законот за социјална заштита предвидува советите да бидат основани како мултисекторски тела на локално и на регионално ниво. За таа цел, изработени се упатства за функционирање на советите и за планирање на социјалните услуги на општинско и на регионално ниво.

Новата улога на општините во социјалната заштита подразбира детално мапирање на социјалните проблеми и на ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и на достапните социјални услуги во општината, како и утврдување специфични цели за развој на социјалните услуги. Овие задолжителни активности за стратегиско планирање се дел од процесот на подготовка на социјалниот план на општината што ќе се искористи како основа за развој на Годишната програма за социјална заштита. Од новитетите за

стратегиско планирање на локално и на регионално ниво се очекува: да ја намалат централизацијата во планирањето на социјалните услуги; да воведат пристап од долу нагоре во развојот на социјалните услуги; да ги зголемат улогата и влијанието на локалните актери при идентификување и развој на услугите со цел да се задоволат локалните потреби од социјалната заштита.

Сепак, процесот на децентрализација и зголемување на улогата на општините во системот на социјална заштита се одвива забавено од повеќе причини: повеќето општини сè уште не се вклучени во континуирана достава на социјални услуги за локалното население; недостига пристап за обезбедување социјални услуги приспособен на потребите на општината; значителен број општини не ја предвидуваат социјалната заштита како клучна област од локално значење и јавен интерес; некои општини сè уште се соочуваат со финансиска нестабилност; постојат значителни разлики меѓу општините во однос на нивните капацитети за социјална заштита и др.

Напредок во развојот на активностите за социјална заштита се забележува главно во урбаните, поголеми општини, кои најчесто се вклучени во социјалната заштита преку обезбедување финансиска помош за ранливите групи на населението. Што се однесува на социјалните услуги, тие најчесто се реализираат проектно во соработка со национални и локални здруженија. Сепак, повеќето општини сè уште немаат соодветна административна структура за развој на социјалнозаштитната дејност. Социјалните прашања честопати се третираат како незадолжителна активност, поради што нема поголеми инвестиции за градење човечки и инфраструктурни капацитети за оваа намена. Во некои општини службениците одговорни за социјална заштита вложуваат поединечни напори, по сопствена иницијатива, но без соодветна поддршка од општинските власти. Нема одделни сектори/одделенија за социјална заштита во сите општини. Таму каде што постојат такви одделенија, нема соодветен стручен кадар. Најчесто, само еден службеник е одговорен за социјалната заштита во општината, додека истовремено е одговорен и за други области како што се образованието, здравството или заштитата на децата. Во ограничен број општини има вработено социјални работници, од кои некои се на работни места што не се поврзани со социјалната заштита.

I ТЕОРЕТСКИ ДЕЛ

Со процесот на децентрализација, локалната самоуправа е значен сегмент на целокупната политичка власт во државата. За разлика од државната власт, која стратегиски и глобално го осмислува, координира, регулира и го усогласува развојот во државата, локалната самоуправа има предност во задоволување на потребите од локално значење.

Во фокусот на овој труд е истражување на теории и практики од една страна, како и на реалните состојби во локалната самоуправа од друга страна, со цел да се утврдат факторите што влијаат врз ефикасноста во менаџирањето на моделите и методите со кои треба да се унапреди поддршката на лицата со интелектуална попреченост од страна на локалната самоуправа.

Трудот е составен од од теоретски и истражувачки дел.

Теоретскиот дел се состои од четири глави. Во првата глава се обработуваат општо јавната администрација и човечките ресурси, при што се дава хронолошки пресек на теориите за јавна администрација, а потесно се обработува и јавната администрација во локалната самоуправа. Втората глава е посветена на менаџментот со човечки ресурси, при што повторно се дава хронолошки пресек и се обработуваат фазите и функциите на менаџирањето со човечки ресурси во локалната самоуправа. Третата глава разгледува како може да се унапредат менаџерските функции на локалната самоуправа во служба на поддршка на лицата со интелектуална попреченост, од аспект на законската регулатива, но и од аспект на реалните состојби. Четвртата глава подетално го обработува дефинирањето на лицата со интелектуална попреченост, а дава и преглед на сите услуги што (треба да) им се достапни.

Во истражувачкиот дел од трудот е претставено емпириското истражување спроведено во три општини во градот Скопје – Аеродром, Центар и Гази Баба, при што се обработени и резултатите добиени од него.

Врз основа на горенаведеното, на крајот на трудот се извлечени заклучоци на кој начин менаџментот во локалната самоуправа може да се унапреди за поддршка на лицата со интелектуална попреченост.

1. ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ – РЕЛЕВАНТНИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Терминот *јавна администрација* се состои од две компоненти – *јавност* и *администрација*, кои во литературата се дефинираат на следниот начин:

Од филозофско-семантички, односно од значенски аспект, јавноста најлесно може да ја определиме како нешто што не е скриено, односно како нешто што е откриено. Според американските автори Беркли и Роуз², со јавност се означува самоуправувањето на граѓаните на една дадена територија – една општина или држава. Доколку решавањето на некое прашање се сфаќа како потреба за една територија и се решава на јавен начин, тоа значи дека за ова прашање се дискутира, се слушаат различни размислувања и на крајот луѓето на таа територија одлучуваат заеднички избирајќи го најсоодветното решение.

Зборот администрација е изведен од латинскиот збор *administere* и значи „да се управува, да се контролира или да се регулира во име на други“. Во теоријата се дефинира како „група активност што вклучува соработка и координација со цел да се постигнат посакуваните цели и задачи. Се нарекува *технологија на општествени односи*“³. Според Законот за административни службеници⁴, во Република Северна Македонија се разликуваат два вида администрација: државна и јавна.

Во публикацијата под наслов „Јавна администрација“, авторите Роберт Димитровски и Јове Кекеновски како најсоодветна и најсеопфатна дефиниција за поимот *јавна администрација* ја даваат следната: „Јавната администрација е систем од процеси, организации и лица поврзани со извршувањето на законите и другите нормативни акти во сферата на извршната дејност на државата“⁵.

Во врска со дефиницијата тие додаваат и дека:

² Berkley, G. E.; Rouse, J. E. *The craft of public administration*. Dubuque, Iowa: Brown & Benchmark Publishers, 1994, 3.

³ Pfiffner, J. M.; Presthus, R. *Public administration*. New York: Ronald, 1967, 438.

⁴ Закон за административни службеници (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 215/21).

⁵ Кекеновски, Ј.; Димитровски, Р. *Јавна администрација*. Скопје, 2007, 22.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

- „јавната администрација може да биде третирана и како организација на определени видови дејност на државните и другите јавни органи;
- јавната администрација исто така може да ја проучуваме и како структура, што значи збир на органи што се занимаваат со административната дејност (влада, министерства, служби, управи...);
- јавната администрација може да се разгледува и како збир на одделни функции (административно опслужување на населението, планирање, финансирање, координирање, грижа за јавниот ред и мир, борба со криминалот, здравствена заштита, образование...)“⁵.

На крајот, јавната администрација треба да се разгледува и како:

- „дејност за постигнување на јавни цели во функција на општествените интереси;
- дејност на трите вида власт (законодавна, извршна и судска), кои имаат сопствена администрација што ги опслужува;
- улога во формирањето и реализацијата на државната политика поради тоа што е дел од политичкиот процес на државното управување;
- државна алтернатива на приватната администрација“⁷.

Вреди да се спомене дека иако постои одредено согласување при деривацијата на овој поим во сите развиени земји, она што конкретно се опфаќа под поимите *јавна администрација* и *државна администрација* се разликува од земја до земја. Јавната администрација е доста широк поим што ги сублимира државната и локалната администрација. Во Република Северна Македонија уставната и законската регулатива многу тесно го дефинира поимот државна администрација, па така под јавна администрација спаѓаат и вработените во дејностите од јавен интерес за државата, како што се: образованието, здравството, културата, науката, социјалните и други дејности.

Клучната разлика меѓу вработените што се под јавната администрација и оние од државната администрација е во статусот што тие го имаат во овие две групи. Статусот на

⁵ Кекеновски, Ј.; Димитровски, Р. *Јавна администрација*. Скопје, 2007, 22-23.

⁷ Кекеновски, Ј.; Димитровски, Р. *Јавна администрација*. Скопје, 2007, 23.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

вработените во државната администрација е регулиран со посебен закон – Законот за државни службеници, додека за другите вработени што спаѓаат под јавна администрација важат одредбите од општото работно законодавство.

Начелен став е дека администрацијата во законодавната, извршната и судската власт треба да биде опфатена под поимот државна администрација. Според Законот за државни службеници⁶, под поимот *државен службеник* може да се подведат лицата што вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи во согласност со Уставот и со другите закони. Поточно, според Законот за државни службеници на Република Северна Македонија, за државен службеник се смета лице вработено во органите на државната управа, во општинската администрација и администрацијата на Градот Скопје и стручните служби на: Собранието на Република Северна Македонија, Претседателот на Република Северна Македонија, Владата на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија, Врховниот суд на Република Северна Македонија, судовите, Републичкиот судски совет, Народниот правобранител, Јавното обвинителство, Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Дирекцијата за заштита на личните податоци, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Агенцијата за државни службеници и Државниот завод за ревизија.

Според одредбите на Законот за локална самоуправа⁷, статус на државни службеници имаат вработените во локалната самоуправа, поточно вработените во општинската администрација што вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управнонадзорни работи, како и вработените што имаат овластување да решаваат управни работи. За другите вработени во општинската администрација што вршат административнотехнички и помошни работи се применуваат одредбите од работното законодавство⁸.

Меѓутоа, и двете споменати категории на вработени во општинската администрација се опфатени под поимот **јавна администрација**.

⁶ Закон за државни службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 108/05).

⁷ Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02).

⁸ Член 57 став 1 и 3 од Законот за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02).

Димитријоска споменува два концепта за дефинирање на државната служба – широк концепт и ограничен концепт:

„Според *широкиот концепт*, сите или најголем број од јавните службеници се опфатени во рамките на државната служба, затоа што се смета дека секој јавен службеник е дел од извршната машинерија на државата. Оттаму, тие имаат статус на државни службеници и за нив важат сите законски и подзаконски правила што ја регулираат државната служба. Широкиот концепт за државната администрација преовладува во најголемиот број земји-членки на ЕУ, како што се: Франција, Ирска, Холандија, Шпанија, Португалија, Шведска, Белгија и Грција.

Според *ограничениот концепт*, кој се среќава во Германија, Австрија, Луксембург, Данска, а од неодамна и во Италија, како и во земјите во транзиција од Источна и од Централна Европа, во државната администрација влегува ’јадротото на јавната администрација’, кое ги опфаќа службениците што ги вршат работите кои се непосредно поврзани со вршењето на функциите на државата, односно имаат пренесено овластување и законска надлежност да вршат јавна власт, да предлагаат политики или регулаторни инструменти или да даваат совети за нив, да ги извршуваат законите, да решаваат за правата и за интересите на граѓаните и на правните лица. Во овие земји само еден дел од постојано вработените во јавната администрација имаат статус на државни службеници, додека оние кои не се државни службеници – јавната администрација се сметаат за лица кои вршат одредена професија во јавниот сектор, односно во рамките на јавните служби финансирани од буџетот на државата“⁹.

Вреди да се спомене дека во Република Северна Македонија е прифатен ограничениот концепт на државната служба.

Од особено значење за спроведување и за координирање на процесите на управување со човечките ресурси во јавната администрација е основањето на Агенцијата за државни службеници како орган што има важна улога на иницијатор на политиката поврзана со менаџментот на човечките ресурси, „чувар“ на системот со тоа што се грижи за негова

⁹ Димитријоска, С. *Менаџмент на човечките ресурси во јавната администрација и социјалните дејности*. Скопје: Филозофски факултет, 2020, 206-207.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

унифицирана апликација во одделните органи и промотор на развојот на системот на државната служба.

Реформите во јавната администрација се од суштинско значење особено во евроинтегративните процеси затоа што јавната администрација што функционира прописно го гради столбот за развој и економски напредок на една земја. Реформите во јавната администрација се клучен дел и од пристапните преговори со Европската Унија. Затоа, во сите критериуми за проширување на ЕУ е истакната потребата на секоја земја да изгради јавна администрација што ќе поседува доволно голем капацитет да биде во чекор со принципите на добро управување и што ќе може ефективно да го пренесе и да го спроведе законодавството на Европската Унија. Една од најважните реформи во овој поглед е реформата во унапредувањето на човечките ресурси во јавната администрација.

Според идејата за „европски административен простор“ (ЕАП), главни административни принципи што се заеднички за европските земји се: доверливост и предвидливост (правна сигурност), отвореност и транспарентност, одговорност, ефикасност и ефективност. Од сите овие принципи треба да се раководи државата чија цел е да постигне модерна јавна администрација соодветна на европските стандарди.

1.1. Хронолошки пресек на теории за јавна администрација

Една од главните улоги на модерната демократска држава со пазарно ориентирана економија е да поттикне и да обезбеди фер и еднакви услови и стандарди врз кои ќе се заснова секојдневното живеење. Од аспект на вработувањето, нејзина улога е да ги регулира основните односи меѓу работодавецот и вработениот. Кога е самата држава работодавец, како што е тоа случај со јавната администрација, таа мора да постави минимални стандарди за фер работни услови, како и да ги дефинира минималните права на двете страни во овој работен однос. Во улогата на работодавец, одговорност на државата е да создаде ефикасна, професионална и непристрасна јавна администрација. Покрај тоа, државата има и уставна обврска да ја води јавната администрација според принципите на уставното и административното право. Уште повеќе, државата треба да обезбеди функционирањето на јавната администрација да биде во согласност со основните правни принципи. Современите концепти на јавната администрација бараат хиерархиско делегирање на државната власт на поединците што работат во јавниот систем.

Општо земено, постојат три познати пристапи за вреднување на јавната администрација: класична теорија за јавната администрација, теорија за нов јавен менаџмент (модерна теорија) и постмодерна теорија за јавната администрација, од кои секоја нуди различна перспектива за тоа како треба да се практикува јавната администрација.

А. Класична теорија за јавната администрација

Класичниот пристап се заснова на збир идеи генерирани во доцните 1800-ти и раните 1900-ти и првенствено се потпира на економската рационалност на сите вработени. Оваа теорија еволуирала околу класичната претпоставка на Адам Смит дека луѓето се мотивирани од економски стимулации и дека рационално ќе ги разгледаат можностите што им обезбедуваат најголема економска добивка. Рационалниот економски поглед е сумиран на овој начин:

- луѓето се мотивирани од економски придобивки;

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

- бидејќи организациите ги контролираат економските стимулации, поединецот е првенствено пасивен ресурс што треба да биде манипулиран, контролиран и мотивиран од организацијата;
- нерационалните емоции мора да се чуваат од мешање во економската рационалност;
- организациите може да бидат дизајнирани на начин да ги контролираат ирационалните емоции, како и непредвидливото, дисфункционално однесување на вработениот.

Постојат три гранки што се засноваат врз истиот основен принцип на класичната теорија: научен менаџмент (Фредерик Тејлор), административни принципи (Вудроу Вилсон) и бирократска организација (Макс Вебер).

Првата теорија е она што популарно се нарекува научниот менаџмент на Фредерик Тејлор. Тејлор ја започнува ерата на модерниот менаџмент. Кон крајот на деветнаесеттиот и почетокот на дваесеттиот век, тој ги критикува „незгодните, неефикасните или лошо насочени движења на луѓето“ како национална загуба. Тејлор постојано се обидува да ги собори управниот менаџмент и да го замени со вистински темпирани набљудувања што водат до „едната најдобра“ практика¹⁰. Тој, исто така, се залагал за систематско обучување на работниците во „едната најдобра практика“, наместо да им се овозможи лична дискреција во нивните задачи. Тој понатаму верувал дека обемот на работа ќе биде рамномерно поделен меѓу работниците и менаџментот ако менаџментот се занимава со науката и поучувањето, а работниците си ја вршат работата, на тој начин секоја група ќе ја врши „работата за која најдобро одговара“¹¹.

Најсилното позитивно влијание на Тејлор е концептот на разложување на една сложена задача на одреден број подзадачи и оптимизирање во извршувањето на подзадачите. Сепак, многу критичари, и историски и современи, истакнуваат дека теориите на Тејлор имаат тенденција да ги „дехуманизираат“ работниците. Меѓутоа, постулатите на Тејлор биле под силно влијание на социјалниот/историскиот период

¹⁰ Myrick, D. “Frederick Taylor as a Contributor to Public Administration”. *Mediterranean Journal of Social Sciences* Vol. 3, 2012, 11-12.

¹¹ *Истото*.

(1856-1917) за време на Индустриската револуција; тоа бил период на автократско управување во кој Тејлор се свртил кон „науката“ (оттука и неговите принципи за научен менаџмент) како решение за неефикасностите и неправдите на времето¹².

Треба да се признае дека од економска гледна точка, теоријата на Тејлор била екстреман успех. Примената на неговите методи донела значителни подобрувања во продуктивноста. Освен тоа, Тејлор ги има предложено четирите големи основни принципи на научниот менаџмент¹⁵:

1. Развијте наука за секој елемент од работата.
2. Научно изберете го, обучете го, поучувајте го и развијте го работникот.
3. Соработувајте со работникот.
4. Поделете ги работата и одговорноста.

Вудроу Вилсон и Макс Вебер исто така често се поврзуваат со класичната теорија за јавната администрација. Вудроу Вилсон се смета за „татко на јавната администрација“ во САД. Тој ја напишал „Студијата за администрација“ во 1887 година и изјавил дека бирократијата треба да се управува слично како и бизнисот¹³. Вилсон се залагал за концепти како професионализација, неполитички систем и унапредувања засновани на заслуги. Вилсон ја опишува јавната администрација како академска дисциплина во развојот и потенцира дека приоритетот на политичките науки се фокусира на овој значаен сегмент од извршната власт. Тој истакнува дека е неопходно да се обрне повеќе внимание на ефикасноста и на постигнување подобра продуктивност (да се вложи помалку напор, а да се постигнат подобри резултати).

Вебер, пак, претпоставува дека западната цивилизација се префрла од „вертрационално“ (или вредносно) размислување, и од афективно дејство (дејство изведено од емоции) и традиционално дејство (дејство изведено од минат преседан), кон „звекационално“ (или технократско) размислување. Тој верувал дека цивилизацијата се менува за да бара технички оптимални резултати на сметка на емоционалната или хуманистичка содржина¹⁴.

¹² <<https://nanoglobals.com/glossary/scientific-management-theory-of-frederick-taylor/>> пристапено на: 10.4.2023.

¹⁵ Истото.

¹³ Brownlow, L. *Woodrow Wilson and Public Administration*. American Society for Public Administration, 2015, 17.

¹⁴ Истото.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

Вебер потоа развил збир на принципи за „идеална“ бирократија, која вклучува: фиксна и официјална законодавно-правна област, цврсто поставена хиерархија на надреденост и подреденост, управување врз основа на писмена евиденција, темелна и стручна обука, службена активност со приоритет пред другите активности и дека менаџментот на дадена организација треба да следи стабилни правила што се општопознати¹⁵. Бирократијата била замислена како голема машина за постигнување на целите на најефикасен можен начин. Сепак, Вебер бил претпазлив во однос на бирократијата кога забележал дека колку повеќе е целосно реализирана, толку повеќе бирократијата се „обезличува“ себеси – односно толку поцелосно успева да постигне исклучување на љубовта, омразата и секое чисто лично, особено ирационално и непроценливо чувство при извршувањето на службените задачи¹⁶. Оттука, Вебер предвидел целосно безлична организација со мала интеракција на човечко ниво меѓу нејзините членови.

Б. Модерна теорија за јавната администрација

Модерната теорија на јавната администрација повеќе ги нагласува бихевиоралните и квантитативните школи на мислата. Теоријата и збирот административни методи познати како „нов јавен менаџмент“ се користат за анализа на тековните промени во јавната администрација. Многу експерти, пак, сметаат дека новиот јавен менаџмент е повеќе теорија отколку минлив тренд¹⁷. Новата јавна администрација е составен дел од широкораспространетата инфилтрација на слободните пазарни вредности во јавниот живот, што го загрозува целосното искоренување на политичките вредности. На овој начин, идејата за внесување на политичките принципи во „приватниот“ простор за подобро демократизирање на општеството е токму спротивното од модерната јавна администрација. Напредоците и усовршувањата во теоријата на управување (менаџментот) и во практиката им овозможиле на менаџерите и на менаџерските системи да се развиваат.

¹⁵ *Истото.*

¹⁶ *Истото.*

¹⁷ Fox, C. J.; Miller, H. T. *Postmodern public administration: Bureaucracy, modernity, and postmodernity.* Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press, 1995, 26.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

Модерниот пристап кон јавната администрација е ориентиран кон резултати, а фокусот е на клиентите, достигнувањата и исходите. Усвојувањето на новата форма на јавно управување значи појава на нова парадигма во јавниот сектор.

Подолу накратко е објаснета модерната теорија за јавната администрација преку четири различни пристапи.

Системски пристап или модел

Овој пристап се нарекува и системска анализа на организацијата и бил развиен во 50-тите за да се елиминираат недостатоците на класичниот модел со идеја дека секоја организација треба да се гледа како систем со извршени дејства. Лудвиг фон Берталанфи, биолог и еден од најверните поборници за овој пристап, пишува во 1920-тите за обединувањето на науката и научната анализа¹⁸. Системот е сепак обединета целина што има голем број меѓусебно зависни делови или потсистеми и препознатливи граници што го разликуваат од неговата околна средина во која е вграден и со која е во интеракција. Оваа теорија објаснува како активностите на јавната администрација се координираат во рамките на системот и потсистемот, кои комуницираат.

Системскиот пристап го гледа административниот систем (формална организација, неформална организација, улоги и поединци) и ги испитува меѓусебните врски меѓу различни делови. Оваа теорија исто така ја анализира динамичната интеракција меѓу административниот систем и неговата надворешна средина. Значајно е да се потврди дека јавната администрација е олеснувач на позитивниот исход на овие интеракции и, каде што е можно, ја ограничува секоја несакана негативна последица.

Извршувањето на јавните правила ги бара основните елементи на системската теорија како што се: придонеси, процеси, резултати и повратни информации, искористени на начин што ја промовира нивната функционалност како активности на потсистемот што влијаат врз целата власт. Системскиот пристап се фокусира на проучување на организацијата како кооперативен или колаборативен систем. Општествен систем е единица или ентитет што се состои од различни општествени потсистеми наречени група.

¹⁸ Ruben, B. D. *General System Theory*. Interdisciplinary Approaches to Human Communication, 2018, 95-118.

Ова се карактеристиките на општествениот систем:

- општествениот систем е отворен систем бидејќи е во постојана интеракција со околината;
- границите на општествената организација не се лесно препознатливи, па треба да се разберат од активностите и функциите во реални животни ситуации.

Системскиот аналитички пристап на јавната администрација е истакнат во пишувањето на М. П. Фолет (M. P. Follet, 1868–1933), Честер Бернард (Chester Bernard, 1886–1961), Херберт Сајмон (Herbert Simon, 1916–2001) и Филип Селзник (Philip Selznick, 1919–2010).

Структурно-функционален пристап

Целите единици што го сочинуваат збирот на системот се структури и овие структури функционираат така што обезбедуваат испорака на услуги до јавноста. Структурниот функционализам, или едноставно познат како функционализам, ги претставува односите меѓу владините потсистеми (како што се меѓувладините односи) со цел преку институционално уредување да се постигнат посакуваните цели. Овој пристап се обидува да објасни како функционираат структурите во општеството, различните делови или институции се комбинираат за да му дадат континуитет на општеството со текот на времето.

Идејата за стабилноста на општествениот поредок што е централна тема во политичката филозофија на Хобс влијаела врз размислувањето на многу општествени проучувачи во однос на ефективно и ефикасно работење на владините институции. Хобсовото гледиште за апсолутен суверенитет со цел да се регулира себичната природа својствена на човекот е манифестација на соработката на владата и народот за воспоставување стабилно општество.

Концепцијата на општеството како систем е изведена од биолошката функција на телото, чија стабилноста зависи од правилното функционирање на сите органи. Општествените проучувачи од функционалистичката школа тврдат дека за телото што добро функционира се вели дека е во рамнотежа и тврдат дека истото важи и за

општеството и дека општеството и неговите делови доживуваат еволуција исто како и организмот¹⁹.

Структурно-функционалниот пристап е извлечен од социологијата, во која структурата, според пристапот, е модел на однесување што стана стандардна карактеристика на еден општествен систем. Функцијата во пристапот ги означува влијанието на структурата врз друга структура и меѓусебната поврзаност меѓу различните структури. Редклиф Браун (Alfred Radcliffe-Brown, 1881–1955) тврди дека општествените проучувачи како што се Талкот Парсонс (Talcott Parsons, 1902–1979), Огист Конт (Auguste Comte, 1798–1857) и Монтескје (Montesquieu, 1689–1755) ги гледаат општествата како општествени системи и ги опишуваат преку аналогија со организмите. Фред Ригс (Fred W. Riggs, 1917–2008) успешно ги применува еколошкиот и структурно-функционалниот пристап во својата анализа на општествата и нивниот административен систем.

Еколошкиот пристап ја испитува интеракцијата меѓу административниот систем и неговата околина. Така влијанието на политичкиот систем, економскиот систем, општествениот систем и културниот систем, структурата и однесувањето на административниот систем, како и влијанието на административниот систем врз овие еколошки структури, се истакнати од Ригс.

Главните карактеристики на структурно-функционалната теорија вклучуваат:

- структурно-функционалниот пристап претпоставува дека општеството е систем;
- бидејќи елементите се карактеризираат функционално, треба да знаеме што прават и како се поврзани со другите делови од системот;
- можеме да прашаеме дали овие функции се „латентни или манифестирани“;
- често се претпоставува дека постои некаква состојба што ги дефинира краевите или целите на системот;
- што се однесува на општествениот систем, постои проблем што се смета за „внатрешно“ за системот, а што е „надворешно“ за него;

¹⁹ Lamidi, K. O. “Theories Of Public Administration: An Anthology Of Essays”. *International Journal of Politics and Good Governance* Volume VI No. 6.3 Quarter III, 2015, 15.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

- функционалистот објаснува со тоа што покажува дали некој елемент е функционално потребен за системот да биде во својата цел-состојба. Формата на објаснување е оваа: „Системот S функционира нормално“; „Системот S функционира нормално само ако системот R (го прави тоа што треба да го направи)“.

Пристап за непредвидени ситуации

Според литературата, „пристапот за непредвидени ситуации е класа на бихевиористичка теорија што тврди дека не постои најдобар начин да се организира корпорација, да се води компанија или да се донесуваат одлуки. Наместо тоа, оптималниот тек на дејствување зависи (е зависен) од внатрешната и надворешната ситуација“. Лидерот ефективно го применува сопствениот стил на лидерство во вистинските ситуации. Некои автори го сметаат пристапот за непредвидени ситуации како доминантен, теоретски, рационален модел на отворен систем на структурно ниво на анализа во теоријата на организацијата и основната претпоставка на овој пристап е дека средината во која работи организацијата го одредува најдобриот начин за таа да се организира²⁰.

Понатаму, основата на пристапот за непредвидени ситуации е дека најдобрите практики зависат од непредвидливоста на ситуацијата (како што кажува и самото име). Теоретичарите на овој пристап се обидуваат да ја идентификуваат и да ја измерат состојбата под која работите најверојатно ќе се случат. Овој пристап е однос меѓу два феномена, ако постои една појава, тогаш може да се направи врска за друга појава²². Пристапот понекогаш се нарекува и теорија на „сè зависи“ бидејќи вообичаениот одговор на теоретичарот за непредвидени ситуации на секое прашање што му се поставува е дека сè зависи.

Бихевиористичка школа

Клучниот научник во оваа категорија е Елтон Мајо (Elton Mayo, 1880–1949). Експериментите на Елтон Мајо и неговите соработници ги отфрлаат верувањата на Тејлор

²⁰ <<https://publicadministrationtheone.blogspot.com/2012/07/organisations-theories-systems.html>> пристапено на:

²¹ .4.2023.

²² *Истото.*

дека науката диктира дека најголемата продуктивност може да се пронајде на „еден најдобар начин“ и дека тој начин може да се добие со контролиран експеримент²³. Преку познатиот „експеримент Хоторн“ на Мајо се направени обиди да се утврдат ефектите на осветлувањето врз продуктивноста на работниците. Кога овие експерименти не покажале јасна корелација меѓу нивото на светлина и продуктивноста, експериментите потоа почнале да разгледуваат други фактори. Овие фактори, кои биле земени предвид кога Мајо работел со група жени, вклучувале паузи за одмор, отсуство на паузи за одмор, бесплатни оброци или нивно отсуство, повеќе часови во работен ден/работна недела или помалку часови во работниот ден/работната недела²⁴.

Со секоја од овие промени, продуктивноста растела. Кога жените биле вратени на оригиналните часови и услови, тие поставиле рекорд во продуктивноста. Овие експерименти докажуваат пет работи. Прво, задоволството од работата и оттука и перформансите во основа не се економски – повеќе зависат од работните услови и ставови: комуникациите, позитивниот одговор и охрабрувањето од раководството, работната средина. Второ, ги отфрлаат тејлоризмот и неговиот акцент врз личниот интерес на вработените и наводниот надмоќен поттик за парични награди. Трето, големите експерименти што вклучувале над 20 000 вработени покажале многу позитивни одговори на подобрувањата во работните средини (на пр. подобро осветлување, нови објекти за благосостојба/одмор) и на изразите на благодарност и охрабрување, наспроти принудата од менаџерите и претпоставените. Четврто, влијанието на врсничката група е многу големо – оттука, важноста на неформалните групи на работното место. Конечно, пристапот ги осудува „хипотезите на грабеж“, според кои општеството е орда од неорганизирани индивидуи што дејствуваат на начин пресметан да обезбеди нивно самоодржување или личен интерес.

Овие резултати покажале дека групната динамика и социјалниот состав на една организација се исклучително важна сила или за или против повисока продуктивност. Овој исход предизвикал повик за поголемо учество на работниците, поголема доверба и отвореност во работната средина и поголемо внимание на тимовите и групите на

²³ <<https://www.managementstudyhq.com/elton-mayo-theories.html>> пристапено на 11.4.2023.

²⁴ *Истото.*

работното место²⁵. Конечно, додека влијанието на Тејлор го следиме во воспоставувањето оддели за индустриско инженерство и контрола на квалитетот и на персоналот, најголемото влијание на движењето за човечки односи (бихевиоризмот) се гледа во она што го прават раководството на организацијата и одделот за персонал. Иако навидум нови концепти, „динамиката на групата“, „тимската работа“ и организациските „социјални системи“ всушност произлегуваат уште од работата на Мајо во средината на 1920-тите.

В. Постмодерна теорија за јавната администрација

Постмодерната теорија е широк и донекаде двосмислен систем на верувања поврзан со филозофската и културната реакција на убедувањата на модернизмот (понекогаш поистоветуван со хуманизмот). Постмодернизмот е филозофски предлог дека реалноста е на крајот недостапна од човечкото истражување, дека знаењето е општествена конструкција, дека тврдењата за вистината се игра на политичка моќ и дека значењето на зборовите треба да го одредат читателите, а не авторите²⁶. Накратко, постмодерната теорија ја гледа реалноста како она што поединците или социјалните групи ја прават да биде.

За постмодернизмот во последно време најчесто се зборува меѓу интелектуалците во уметноста и во општествените науки. Тоа е нова имагинација и мисла во социјалната теорија без јасна дефиниција за терминот. Постмодернистите се заинтересирани за психоделичната имагинација на светот. Теоријата го отфрла „фундационализмот“ и има тенденција да биде релативистичка, ирационална и нихилистичка²⁷. Постмодернизмот е одраз на реакцијата кон модернизмот за тоа дали е можно да се најде рационално решение за проблемите на општеството. Постмодернистите преиспитуваат некои основи како што е системот што има тенденција да привилегира некои групи и да ја намали важноста на други, на некои групи им дава моќ, а некои групи ги прави немоќни³⁰.

Размислувањето во постмодернизмот вклучува свесен развој на умот за да се види општеството како место за секого без разлика на расата, верувањето и религијата. Развојот

²⁵ Истомото.

²⁶ Fox, C. J.; Miller, H. T. *Postmodern public administration: Bureaucracy, modernity, and postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press, 1995, 54.

²⁷ Cheryl, K. *Postmodern Public Administration: In The Shadow Of Postmodernism*. Administrative Theory & Praxis, 2015. ³⁰ Истомото.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

на знаењето за толеранцијата, сеопфатното расудување, хуманизмот и други утилитарни принципи се чини како основа на постмодернизмот.

Внатрешните операции на речиси сите постојни владини организации се нарекуваат постмодерна јавна администрација. Според постмодерната теорија за јавната администрација, јавната администрација е широк концепт што ги вклучува сите функции во извршната власт што имаат влијание врз пошироката јавност. Членовите на јавната администрација доаѓаат во различни форми, состави и бројност. За да се разбере постмодерната теорија на јавната администрација, важно е да се направи диференцијација меѓу постмодерната теорија и постмодерната ера, како и да може да се направи разлика меѓу постмодерната (како временски период) и постмодернизмот (како теорија/филозофија).

Постмодерната теорија еволуира надвор од постмодерната ера. Чак Фокс и Хју Милер се двајца од главните поддржувачи на постмодерната теорија, кои тврдат дека традиционалниот пристап кон јавната администрација „ја одзема независноста на теоретичарите на јавната администрација што им е потребна да замислат поеманципирачки услови за работа и управување“²⁸. Милер наведува дека „мрежите на политики обезбедуваат начин за обработка на несогласувањата, артикулирање на вредности и емитување можни стратегии за имплементација на политиката. Маневрирањето во име на јавниот интерес во оваа сложена политички суптилна мрежа е задача на постпрогресивната јавна администрација“²⁹.

Оваа теорија започнува во 1990-тите, иако била присутна во други дисциплини веќе некое време. Процената на времето би можела да потекнува од Платон и неговите идеи за јавна и комунална влада, каде што имало активности за креирање политики и чекори низ нивоата на демократија. Оттогаш, оваа теорија повторно била разгледувана и изменета преку три интелектуални движења, преку испитување на моделот на демократијата за јамка, за кој многумина тврдат дека е во голема мера мит затоа што ја покажува симболичната природа на политиката и теоријата на дискурсот. Една од лошите страни на оваа теорија е тоа што се заснова на лизгавиот наклон на релативизмот. Оваа теорија, исто

²⁸ Miller, H. T. “Post-Progressive Public Administration: Lessons from Policy Networks”. *Public Administration Review* 54 (4), 1994, 378-386.

²⁹ *Истото*.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

така, им дава на луѓето алатки за обнова на инфраструктурите на симболичен и социјален поредок. Оваа теорија се занимава со големи прашања за тоа што е правилно и погрешно и се обидува да го реши проблемот за да најде противотрови за аномијата и релативноста³⁰. Постмодернизмот како филозофско движење во голема мера е реакција против филозофските претпоставки и вредности на современиот период на западната (конкретно европската) историја – односно периодот од приближно времето на научната револуција од 16 и 17 век до средината на 20 век. Наспроти заднината на горенаведената анализа на постмодернизмот, постмодерната теорија е неодамнешната фокусна точка во неколку дисциплини во уметноста и општествените науки.

Навистина, многу од доктрините карактеристично поврзани со постмодернизмот може да се опишат како директно негирање на општите филозофски гледишта што биле земани „здроаво за готово“ во текот на просветителството во 18 век, иако не единствено само за тој период.

Сублимирајќи ги сите теории за јавната администрација, но имајќи ги предвид и карактеристиките на современата, модерна јавна администрација, Димитровски и Кекеновски изведуваат четири специфични определувања, односно групи дефиниции на поимот јавна администрација: политички дефиниции, правни дефиниции, менаџерски дефиниции и професионални дефиниции³¹.

³⁰ Cheryl, K. *Postmodern Public Administration: In The Shadow Of Postmodernism*. Administrative Theory & Praxis, 2015.

³¹ 2007, 23.

Според политичките дефиниции, јавната администрација не може да опстојува надвор од својот политички контекст и се разликува од приватната или бизнис администрацијата. Логично, фокусот на овие дефиниции за јавната администрација е на нејзината политичка структура. Без владеење на квалитетни институции, како на централно така и на локално ниво, не е можно да се разберат функционирањето на државата и практикувањето на власта, а за тоа се потребни пред сè соодветни знаења, вештини и етика од страна на административните работници. Оттука, јавната администрација игра важна улога во креирањето на одговорна влада и нејзино добро владеење. Сепак, неопходно е таа да биде доволно оддалечена во однос на другите органи. Креирањето политика подразбира одговарање на вистинските потреби на луѓето, конкретна стратегија и план за акција, сè со цел да се подобри ситуацијата. Акцијата што ја спроведува органот што има законска, политичка и финансиска моќ се нарекува јавна политика и нејзината тенденција е да одговори на специфичните потреби на заедницата. Јавната политика може да се дефинира и како курс на дејствување (или недејствување) од страна на државата. Научниците ја дефинираат јавната политика како систем на „курсеви на дејствување, регулаторни мерки, закони и приоритети за финансирање во врска со дадена тема изгласана од страна на владино лице“. Јавната политика е регулирана преку уставни закони и судски одлуки што треба да бидат почитувани од страна на нејзините претставници. Оттука, политичките дефиниции ја определуваат јавната администрација како:

- „свкупност на активности што произлегуваат од работното секојдневје на администрацијата, без оглед на тоа дали се законски или незаконски, компетентни или некомпетентни, чесни или нечесни;
- фаза од процесот на изготвување на јавната политика насочена кон задоволување на јавниот интерес, или синтетизиран израз на општествениот дух“³².

³² Кекеновски, Ј.; Димитровски, Р. *Јавна администрација*. Скопје, 2007, 23.

Правните дефиниции акцентираат дека јавната администрација е она што го прави државата и од тие причини таа се дефинира како:

- „законско дејствување, без право на административно самоволие;
- регулирање на правните односи што настануваат меѓу граѓаните и државата;
- средство за распределување на јавното благо со помош на законите“³³.

Менаџерските дефиниции потенцираат дека јавната администрација е дел од управувањето, така што таа се изучува како бизнис или јавна администрација. Според овие дефиниции, јавната администрација подразбира:

- „извршна функција на управувањето;
- менаџерска карактеристика, затоа што помага да се постават јавните услуги, да се распределат јавните ресурси и да се остварат контрола на усогласеноста со законите и сеопфатно распределување на јавното благо;
- симбол на бирократизмот, прекумерен формализам и фетишизирање на воспоставениот ред“³⁴.

Постојаната можност за учество во анализите и во евалуациите на јавните програми е предност на јавните сервиси/услуги. Меѓутоа, факт е дека сите претставници на јавниот сектор не се вклучени во јавната дебата за политиките, за законите и за практикувањето на менаџментот. Сепак, ако земеме предвид дека јавната администрација се сфаќа и како професија, сите се заинтересирани за своите работни места. Професионалните дефиниции ја определуваат јавната администрација како:

- „професионална категорија што ги вклучува сите оние што вршат општествени работи;
- непрекинат процес на конкурс, поврзан со професионалната кариера;
- идеализам во дејствувањето;

³³ 2007, 23-24.

³⁴ Кекеновски, Ј.; Димитровски, Р. *Јавна администрација*. Скопје, 2007, 24.
Кекеновски, Ј.; Димитровски, Р. *Јавна администрација*. Скопје,

- теоретска област, во која се формираат карактеристичните црти на теоријата за јавна администрација³⁵.

Кога зборуваме за функционален/материјален поим за администрација, мислиме на управната, административна функција (дејност, работа, активност) што ја вршат определени органи на јавната администрација. Од самиот збор *функционален* може да добиеме одговор на прашањето што работи јавната администрација. Најкраткиот одговор би бил дека таа управува со јавните работи. На пример, јавни работи се општокорисните работи или добрата што се полезни и потребни за сите граѓани, за целото општество.

Оттука, управувањето со јавните работи опфаќа:

Вршење власт, односно извршување на административната функција, што се постигнува преку извршување работи со цел заштита и обезбедување на јавниот интерес. Како примери на вршење власт може да ги споменеме инспекциските и другите органи што изрекуваат најразлични управно-правни мерки (опомена, забрана за вршење дејност, ставање на стока вон промет, покренување соодветни казни (глоби) итн.).

1. Вршење јавни служби, кое е значајно затоа што е неопходно за сите граѓани во секојдневното живеење, а доаѓа до израз преку обезбедување струја, вода, инфраструктура, транспорт, и е видливо како во социјалната така и во културната сфера. Опстанокот на едно општество би бил незамислив ако државата (или локалната самоуправа) не се грижи за образованието на своите граѓани, нивното здравје, за хигиената, социјалната заштита, за културата, науката и др. Факт е дека во последните децении приватните субјекти сè почесто заземаат место во вршењето на јавните служби, сепак и во овој случај правилата на игра ги одредува државата, а контролата ја вршат нејзините административни органи.

Врз основа на горенаведеното, може да се заклучи дека администрацијата во функционална или материјална смисла содржи две основни компоненти: управна функција и административна дејност.

³⁵ 2007, 24.

Кекеновски, Ј.; Димитровски, Р. *Јавна администрација*. Скопје,

Јавната администрација врши работи, услуги и дејности во административна организација што претставува збир на органи, односно институции на кои им е доверено управувањето со јавните работи. Тие институции може да бидат јавни (државни, на единиците на локалната самоуправа), но и приватни (кога им се доверени јавни овластувања). Од организациски/формален аспект, јавната администрација ги опфаќа:

- државната управа – министерствата, самостојните органи на државната управа, органите во нивен состав и управните организации; самоуправа, градоначалник, совет на градот/општината;
- јавните служби – установи од образованието, здравството, науката, културата (болници, училишта, факултети, детски градинки, домови за пензионери, театри, кина);
- фондовите – здравствен, пензиски, инвалидски, за води, за патишта, за шуми...;
- јавните претпријатија – од областа на сообраќајот, водовод, железница, комунална хигиена, урбанизам, шуми, води, аеродроми...;
- трговските друштва со јавни овластувања – ЕВН, Телеком, пошти...;
- невладините организации со јавни овластувања – Лекарска комора, Нотарска комора, Адвокатска комора, АМСМ и сл.³⁶

³⁶ <<http://centrum.mk/wp-content/uploads/2022/01/PJESA-4.pdf>> пристапено на: 11.4.2023.

⁴⁰ <www.mio.gov.mk> пристапено на: 10.2.2023.

1.2. Јавната администрација во локалната самоуправа

Според Уставот на Република Северна Македонија, локалната самоуправа е една од темелните вредности на уставното уредување и претпоставува постоење на територијална, несuverена заедница, која има права утврдени со закон и потребна организација да ги уредува сопствените работи. Се определува како власт во локалната заедница, која ужива определен степен на слобода во извршувањето на своите права и должности. Таа власт се извршува на ограничен дел на државната територија (која, се разбира, потпаѓа под општа надлежност на државната власт што се остварува на целата државна територија), од страна на органите што ја претставуваат локалната заедница⁴⁰.

Локалната самоуправа е автономен и независен систем на управување на локалните заедници, конституирани во одредени делови на државната територија. Развиената локална самоуправа е една од клучните карактеристики на современата демократија и на правната држава. Со оглед на тоа што самоуправувањето на локалните заедници е уставно право на граѓаните, за една држава тоа значи и обврска да овозможи услови за континуирано функционирање на локалната заедница како целина. Факт е дека од сите нивоа на власт, локалната самоуправа е таа што во најголема мера ги задоволува потребите на граѓаните на локално ниво. За таа цел се формираат единици на локалната самоуправа.

Единици на локалната самоуправа се *општините*. Според Уставот на Република Северна Македонија, во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку свои претставници (советници во советите на општините) учествуваат во одлучувањето за правата од локално значење, а особено во областа на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон.

Терминот *општина* или *единица на локалната самоуправа* првпат се среќава во 1790 година³⁷ со првенствена идеја „внатрешните работи на државата да се одделат од надворешните“, односно во тоа време општината се гледала како основна урбана политичка единица што има статус за соработка со граѓани и со повисоки инстанции на власт и пренесени права на самоуправа³⁸. Според законот, општината е: „единица на локалната самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираниите јавни служби, овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон“³⁹.

Општината е самостојна во вршењето на надлежностите, регулирањето и извршувањето активности од јавен интерес утврдени со Уставот на Република Македонија и со други закони, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката.

Република Северна Македонија има едностепена локална самоуправа. Локалната самоуправа во Република Северна Македонија е организирана во 80 општини и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа⁴⁰. Триесет и четири единици на локалната самоуправа се со седиште во град, а другите четириесет и шест се со седиште во село. Сите општини, освен неколку, се основани за подрачје на повеќе населени места. Општините ги извршуваат своите надлежности преку органи избрани непосредно од граѓаните, за време од четири години. Органи на општината се: советот и градоначалникот. Во општината може да се основаат облици на месна самоуправа, и тоа: во градовите – урбани заедници; во селата – месни заедници.

Според член 22 од Законот за локална самоуправа, општините се надлежни за вршење на следниве работи:

„1. Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште;

³⁷ <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/municipality>> пристапено на 20.2.2023.

³⁸ <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/municipal>> пристапено на: 20.2.2023.

³⁹ Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02).

⁴⁰ Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 149/14).

2. Заштитата на животната средина и природата – мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење;

3. Локалниот економски развој – планирање на локалниот економски развој; утврдување на развојните и структурните приоритети; водење на локална економска политика; поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст, учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство;

4. Комуналните дејности – снабдувањето со вода за пиење; испораката на технолошката вода; одведувањето и пречистувањето на отпадните води; јавното осветлување; одведувањето и третманот на атмосферските води; одржувањето на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредувањето и организирањето на јавниот локален превоз на патници; снабдувањето со природен гас и топлинска енергија; одржувањето на гробовите, гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги; изградбата, одржувањето, реконструкцијата и заштитата на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќајот; изградбата и одржувањето на уличната сообраќајна сигнализација; изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање; отстранувањето на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградбата и одржувањето на пазарите; чистењето на оцаците; одржувањето и користењето на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини; регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбанизираните делови; определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;

5. Културата – институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; негувањето на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични

на
културни вредности; организирањето културни манифестации; поттикнувањето
разновидни специфични форми на творештво;

6. Спортот и рекреацијата – развојот на масовниот спорт и рекреативните активности; организирањето на спортски приредби и манифестации; одржувањето и изградбата на објекти за спорт; поддршка на спортски сојузи;

7. Социјалната заштита и заштита на децата – детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитносоцијални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Вршењето на овие надлежности се во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита;

8. Образование – основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови;

9. Здравствената заштита – управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување; унапредување на здравјето; превентивни активности; заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; здравствен надзор над животната средина; надзор над заразните болести; помош на пациенти со специјални потреби (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области кои ќе бидат утврдени со закон;

10. Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;

11. Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици;

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

12. Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност и
13. Други работи определени со закон⁴¹.

Заради извршување на своите надлежности, општините можат да основаат јавни служби, во согласност со закон. Општината може да го делегира вршењето на одредени работи од јавен интерес од локално значење на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување работи од јавен интерес, во согласност со закон.

Општината е непосредно одговорна за извршувањето на работите од јавен интерес.

Според член 57 од Законот за локална самоуправа:

„(1) За извршување на работите од надлежност на органите на општината се организира општинска администрација.

(2) Општинската администрација се организира во сектори и одделенија.

(3) Општината може да организира општински инспекторат заради вршење на инспекциски надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност.

(4) Организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација ги утврдува советот, врз основа на предлог на градоначалникот⁴².

Во согласност со законот, вработените во општинската администрација што вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи имаат статус на државен службеник. Во обврските на општинската организација (како што се определени со закон) спаѓаат следните:

„Општинската администрација:

1. Ги подготвува актите за советот и градоначалникот;
2. Ги подготвува седниците на советот, како и седниците на неговите постојани и повремени комисији;
3. Врши стручни работи за советот и за градоначалникот;
4. Го води сметководството на општината;
5. Ја следи проблематиката во областите од надлежност на општината, врши анализа на состојбата и дава иницијативи и предлози за нивно решавање;

⁴¹ Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02).

⁴² Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02).

6. Доставува информации и податоци во врска со активностите на општината барање на надлежните органи или врз основа на закон;

7. Ракува со документите на општината, и ги чува сè до нивното уништување, односно предавање во Државниот архив на Република Македонија, и

8. Врши и други работи што ќе ѝ ги определи советот на градоначалникот⁴³.

Во публикацијата „Локална самоуправа“ од група автори како елементи или карактеристики на локалната самоуправа се наведени следните:

„1. Како политички облик на локалната заедница таа несомнено е категорија на политичкиот систем, а некаде и на уставното право.

2. Таа е израз на правото на населението на одредена локална заедница самостојно да управува со работите врзани за locus-от.

3. Таа е начелно демократска установа, важна за демократизацијата на политичкиот систем.

4. Во процесот на централизација, етатизација и урбанизација таа попримила обележја на децентрализација и станала на некој начин облик на децентрализација.

5. Таа се однесува на социолошки одредена заедница.

6. Неа ја карактеризираат одредени организациони обележја без кои нема локална самоуправа:

а) населението на одредено локално подрачје само ги бира своите органи на управување;

б) населението непосредно или преку своите органи ги врши функциите на локална власт и сите други функции врзани за локалната заедница (месна надлежност);

в) претставничкото тело има своја стварна надлежност – со чија реализација влијае врз животот на заедницата;

г) претставничкото тело избира свои органи и установи;

д) локалната самоуправа има своја материјална подлога;

⁴³ Член 60 од Законот за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02).

ѓ) односите со повисоките и централните органи се востановени со уставот и законот. Тие се засновани првенствено на оцена на законитоста на работата на органите, а само во делот на делегираната надлежност и на оцена на целисходноста на работата⁴⁴.

Секоја држава креира органи што исполнуваат определен круг на дејности валидни за соодветна територија. Административно-територијалната поделба и општините како единици на локалната самоуправа се едни од најважните сегменти на државната структура. При територијалната поделба, државата им овозможува на граѓаните да ги исполнат своите јавни права и обврски таму каде што се населени. Притоа, државата е должна да обезбеди максимално задоволување на интересите и потребите на населението преку тоа што ќе му овозможи самостојно извршување и решавање на прашањата и потребите од заеднички интерес.

Вообичаено постојат разни видови на административно-територијална поставеност на една држава и, во зависност од степеноста, може да зборуваме за општини, комуни, окрузи, региони, области, департмани, провинции, префектури и др.

Под локална (или месна) администрација се подразбираат органите на државната администрација што функционираат на локално ниво, како и администрацијата што сама ја создава единицата на локалната самоуправа заради извршување на сопствените потреби и јавните работи, односно потребите на граѓаните на таа територија. Во Република Северна Македонија општината претставува административно-територијална единица и основна клетка на локалната самоуправа со свои органи на управување (општински совет), извршен орган (градоначалник) и административни и управни органи.

Според Прирачникот за стратешко планирање на локалниот развој на општините, стратешкиот план е алатка за раководните структури на општината, која дава рамка и

⁴⁴ Силјановска-Давкова, Г.; Митков, В.; Каракамишева-Јовановска, Т. и др. *Локална самоуправа*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2020, 42-43.

упатства за секторските планови и акционото планирање⁴⁵. Стратешкото планирање е аналитичен и креативен процес, преку кој општината се подготвува за иднината оптимален начин. Ако не постои стратешко планирање, општината премногу лесно може да се концентрира на тривијалности и, наспроти тоа, да ги запостави реалните проблеми. Стратешкото планирање е процес на дефинирање на стратегиите за развој на општината преку рационално распоредување на достапните ресурси. Со други зборови, преку стратешкото планирање општините одредуваат каде сакаат нивната единица на локалната самоуправа да стигне во следните неколку години (5-7 години) и како да стигне дотаму.

Дел од стратешкото планирање на општината е и социјалната заштита. Унапредување на административните капацитети за социјална заштита на општините може да се постигне преку: измена на актите за внатрешна организација и формирање одделенија за социјална заштита, дефинирање посебни работни места во актот за систематизација на работните места и задолжително вработување на социјален работник и правник во рамките на одделението за социјална заштита и други работи за кои подетално ќе стане збор во следните глави од овој труд.

45

<<https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D>

2. МЕНАЏМЕНТ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Како што нагласува Димитријоска, „менаџментот не ѝ е својствен само на економската сфера, туку, напротив, тој рамноправно се практикува и во политичката сфера, во образованието, здравството, социјалниот сектор, културата, уметноста, црквата и сл.“⁴⁶

Во однос на човечките ресурси, како и во однос на менаџментот со човечки ресурси, во литературата не постои една единствена дефиниција. Терминот „човечки ресурси“ се толкува на повеќе начини, но значајно за нашиот контекст е поистоветувањето со „персонал“ или „персонално одделение/сектор“ и дефинирањето како екипа (тим) на индивидуи што ја чинат работната сила и/или потенцијал на една организација, како во приватниот така и во јавниот сектор. Во научната и стручна литература исто така под овој термин се подразбира и „служба, одделение, сектор во една организација (претпријатие, установа, институција и сл.), задолжено за менаџирање и развој со капацитетите на вработените и одржување на работните места“. Терминот „човечки ресурси“ во научната литература, но и во секојдневната комуникација, може да подразбира „човечка сила“, „талент“ и сл.

Првата дефиниција на современиот менаџмент ја дал сер Томас Мор (Ser Thomas More, 1478–1535) во делото „Студија за неуспесите и ниската продуктивност на претпријатијата“⁴⁷. Најприфатената дефиниција што овозможува научен пристап во поврзувањето на менаџментот и јавната администрација е дека менаџментот е извршна функција, пред сè концентрирана на правилното спроведување широки и сестрани политики од страна на администрацијата, додека организацијата е машинерија преку која се спроведува на дело координацијата меѓу администрацијата и менаџментот.

⁴⁶ Димитријоска, С. *Менаџмент на човечките ресурси во јавната администрација и социјалните дејности*. Скопје: Филозофски факултет, 2020, 270.

⁴⁷ <<http://www.businessdictionary.com/definition/management.html>> пристапено на: 10.2.2023.

Теоретски, менаџментот претставува организација и координација на активности во делокругот на работата со цел да се постигнат определени цели. Тој е формулиран како фактор на продуктивност, заедно со машините (техниката), материјалите и парите. Питер Дракер (Peter Drucker, 1909–2005) ја проширува оваа дефиниција со тоа што ги додава практиката и иновативноста како атрибути на менаџментот. Карактеристично е што овој теоретичар најостро се спротивставува на воведувањето на терминот *менаџмент* во јавната администрација, која ја гледа како директно продолжена рака на власта.

Според Бојациоски и Ефтимов: „Човечките ресурси ги претставуваат вкупните знаења, вештини, способности, креативни можности, мотивација и лојалност со кои располага некоја организација. Или, тие ја претставуваат вкупната интелектуална и психичка енергија која организацијата може да ја ангажира за остварувањето на сопствените цели и развој.

Менаџментот на човечки ресурси се дефинира како серија на активности кои: прво, им овозможуваат на вработените и на организацијата која ги користи нивните вештини, да се согласат за целите и природата на нивниот работен однос, и второ, да осигури дека овој нивен меѓусебен договор е исполнет“⁴⁸.

Понатаму тие се согласуваат дека иако веројатно не постои една единствена дефиниција што во целост ги вклучува сите елементи што го објаснуваат значењето на менаџментот со човечки ресурси, како универзална дефиниција може да се земе следната: „МЧР претставува низа на меѓусебно поврзани активности и задачи на менаџментот и организацијата насочени кон обезбедување адекватен број и структура на вработените, нивни знаења, вештини, интереси, мотивација и начини на однесување, потребни за остварување на моменталните, развојните и стратегиските цели на организацијата“⁵³.

Менаџментот со човечки ресурси ги вклучува сите активности што менаџерите ги преземаат за да ги привлечат и да ги задржат вработените и да се обезбедат дека тие ја извршуваат работата на високо ниво и придонесуваат за постигнувањата на

⁴⁸ Бојациоски, Д.; Ефтимов, Љ. *Менаџмент на човечките ресурси*. Скопје: Економски факултет, 2009, 20.

⁵³ Бојациоски, Д.; Ефтимов, Љ. *Менаџмент на човечките ресурси*. Скопје: Економски факултет, 2009, 21.

организациските цели. Овие активности го обликуваат менаџмент системот за човечки ресурси на организацијата, кој има пет главни компоненти⁴⁹:

- регрутирање и селекција,
- обука и развој,
- наградување на работата и повратна информација,
- плата и бенефиции,
- односи меѓу вработените.

Менаџерите ја применуваат првата компонента на системот на менаџментот со човечки ресурси – регрутирање и селекција, за да привлечат и да вработат нови лица што имаат способност, вештини и искуство со кои ќе ѝ помогнат на организацијата да ги оствари своите цели⁵⁰.

По регрутирањето и селекцијата на вработените, менаџерите ја применуваат втората компонента, обука и развој, со која им овозможуваат на своите вработени да развиваат вештини и способности што потоа ќе им овозможат ефективно да ја извршуваат својата работа. Обуката и развојот се постојан процес; промените во технологијата и во средината, како и на целите и стратегиите на организацијата, често бараат од вработените да научат нови техники и начини на работа⁵⁶.

Третата компонента, наградување на работата и повратна информација, има две цели во менаџментот со човечки ресурси. Прво, наградувањето на работата може да им ги даде на менаџерите потребните информации врз основа на кои тие ќе донесуваат добри одлуки во врска со човечките ресурси – одлуки за тоа како да ги обучуваат, мотивираат и наградуваат членовите на организацијата. На тој начин, компонентата за наградување на работата и повратна информација е еден вид контролен систем што може да се користи за менаџмент според цели. Второ, повратната информација добиена од наградувањето на работата служи за усовршувањето на членовите на организацијата. Кога менаџерите

⁴⁹ Боландер, Ц.; Снел, С. *Управување со човечки ресурси*. Кочани: Генекс, 2011, 20.

⁵⁰ <<http://cosmoinnovate.com.mk/prilozi/menadzent>> пристапено на: 11.4.2023.

⁵⁶ *Истото*.

редовно ја оценуваат работата на своите подредени, тие можат да им дадат вредни информации за нивните добри и лоши страни и областите во кои треба да се концентрираат⁵¹.

Четврта компонента на системот на менаџментот со човечки ресурси се платата и бенефициите. Покрај редовната исплата на платата, со наградувањето на вработените што одлично ја вршат својата работа со зголемување на платата, бонуси и слично, менаџерите си осигуруваат дека највредните човечки ресурси на организацијата ќе бидат мотивирани да продолжат со високото ниво на придонес кон организацијата. Важен аспект на оваа компонента се и бенефициите, како на пример здравственото осигурување што вработените го добиваат со самото членство во една организација⁵².

Односите меѓу вработените како петта компонента на системот на менаџментот со човечки ресурси ги заокружуваат чекорите што менаџерите ги преземаат за развој и одржување на добрите работни односи со синдикатот, кој може да ги претставува интересите на вработените. На пример, оваа компонента може да им помогне на менаџерите да постават сигурни работни односи и фер работна практика во своите канцеларии и работни места⁵³.

За успешно функционирање на системот на менаџментот со човечки ресурси, мора сите пет компоненти да се усогласуваат и да ги надополнуваат структурата и контролните системи на организацијата. На пример, ако менаџментот со човечки ресурси одлучи да го децентрализира авторитетот и да ги овласти вработените, ќе треба да инвестира во обука и развој за да се осигури дека и вработените на пониските нивоа ги имаат знаењето и експертизата потребни да донесуваат одлуки.

Секоја од петте компоненти на менаџментот со човечки ресурси влијае врз другите. На пример, изборот на луѓето што организацијата ги привлекува и ги вработува преку регрутирање и селекција ги одредува обуката и развојот што се потребни, начинот на кој се наградува работата и соодветните нивоа на плата и бенефиции.

⁵¹ *Истото.*

⁵² *Истото.*

⁵³ *Истото.*

Ефективниот менаџмент со човечки ресурси е сложен зафат за менаџерите. За да се остварат наведените приоритети, одговорниот за управување со човечките ресурси треба да знае да ги употреби постојните методи за управување, да биде способен да реализира ефективен процес на селекција, да знае како да ги мотивира луѓето да работат ефективно, да знае да креира ефективна структура меѓу постојните човечки ресурси во организацијата, да знае како да помага индивидуално и да го поддржува тимот⁵⁴.

Менаџментот со човечки ресурси е процесот со кој менаџерите ги усогласуваат сите пет компоненти на системот, кои треба да се конзистентни како меѓусебно така и со други елементи од организациската архитектура и со стратегијата и целите на организацијата. Целта на менаџментот со човечки ресурси е градење систем што ги унапредува ефикасноста, квалитетот и иновацијата на организацијата и потребите на потрошувачите – четирите носечки блокови на конкурентна предност.

Пред остварувањето на првата компонента на менаџментот со човечки ресурси – регрутирање и селекција на вработените, менаџерите треба да се вклучат во две важни активности: планирање на човечките ресурси и анализа на работните места.

Планирањето на човечките ресурси се состои од низа активности во кои менаџерите треба да се вклучат за да ги предвидат тековните и идните потреби од човечки ресурси на организацијата. Под тековни се подразбираат оние човечки ресурси што денес ѝ се потребни на организацијата за да обезбеди висококвалитетни стоки и услуги за потрошувачите. Под идни човечки ресурси се подразбираат вработените што подоцна ќе ѝ бидат потребни на организацијата за постигнување на долгорочните цели. Како дел од планирањето на човечките ресурси, менаџерите мора да направат предвидувања и за побарувачката и понудата. Побарувачката ги проценува квалификациите и бројот на вработените потребни на организацијата во однос на нејзините цели и стратегии, а понудата ги проценува расположливоста и квалификациите на тековните вработени, сега и во иднина, и понудата на квалификувани работници на надворешниот пазар на трудот. Процената за потребите и на тековните и на идните човечки ресурси им помага на

⁵⁴ <<http://cosmoinnovate.com.mk/prilozi/menadzent>> пристапено на: 11.4.2023.

менаџерите да одредат кого треба да се обидуваат да го регрутираат и да го изберат за постигнување на организациските цели сега и во иднина.

Анализата на работни места претставува процес на одредување на работните задачи, должности и одговорности што го сочинуваат работното место (опис на работното место) и познавањето, вештините и способностите потребни за извршување на тоа работно место (спецификации на работното место). Ваквата анализа е потребна за секое работно место во една организација. Таа може да се направи на неколку начини, а најкористени се набљудувањето на вработените додека ја извршуваат работата и интервјуирањето.

Откако менаџерите ќе ги завршат двете важни активности – планирањето на човечките ресурси и анализата на работни места за сите работни места во една организација, тие ќе ги знаат потребите од човечки ресурси и работните места што треба да ги пополнат. Освен тоа, ќе знаат и какви познавања, вештини и способности ќе им бидат потребни на потенцијалните вработени за извршување на тие работни места. По овој процес, може да почне првата компонента на системот на менаџментот со човечки ресурси, односно регрутирањето и селекцијата.

2.1. Хронолошки пресек на менаџментот со човечки ресурси

Модерната историја на човечките ресурси каква што ја знаеме започнува со Британската индустриска револуција. Основањето на големите фабрики значително ја зголемило побарувачката за работна сила. Тоа се случувало во 18 век, моментот кога започнува еволуцијата на новите практики за управување со луѓето, што претставува важен белег во историјата на човечките ресурси. Брзиот развој на новите индустриски пристапи и новите пронајдоци за работа драматично го промениле светот. Брзото и евтино производство станало приоритет за многу индустрии.

Фабриците ангажирале илјадници работници, кои работеле и до 16 часа на ден. Наскоро, многу претприемачи го откриле фактот дека задоволството на вработените влијае врз перформансите и продуктивноста. Задоволните вработени биле поефикасни од другата работна сила и можеле да произведат повеќе производи од депресивните вработени. Како резултат на тоа, многу фабрики почнале да воведуваат доброволни програми за вработените за да ги зголемат нивната удобност и задоволство. Покрај тоа, властите почнале да интервенираат со воведување на некои основни човекови права и правилници за безбедност на работа.

Од теоретски аспект, човечките ресурси како област на интерес почнуваат да се обликуваат во Европа од 19 век. Поимот е изграден врз едноставната идеја на Роберт Овен (Robert Owen, 1771–1858) и Чарлс Бебиџ (Charles Babbage, 1791–1871) за време на Индустриската револуција. Тие заклучиле дека луѓето се клучни за успехот на една организација и ја изразиле идејата дека благосостојбата на вработените води до совршена работа; без здрави работници, организацијата нема да опстане⁵⁵.

Вториот брз развој на човечките ресурси е забележан на почетокот на 20 век, под влијание на веќе споменатиот Фредерик Тејлор (1856–1915). Како што е нагласено и погоре во трудот, Тејлор го истражувал она што подоцна го нарекол „научен менаџмент“ (понекогаш се нарекува и „тејлоризам“), стремејќи се да ја подобри економската ефикасност на работните места во производството. Тој на крајот се

⁵⁵ Griffin, R. W. *Management: Principles and Practices*. South-Western Cengage Learning, 2013, 521.

фокусираше на еден од главните влогови во производствениот процес – трудот, преку истражување за продуктивноста на работната сила⁵⁶.

Во меѓувреме, во Англија, Чарлс Семјуел Маерс (Charles Samuel Myers, 1873 – 1946), инспириран од неочекувани проблеми меѓу војниците што ги вознемириле генералите и политичарите во Првата светска војна, го коосновал Националниот институт за индустриска психологија (NIPP) во 1921 година⁵⁷. Притоа, тој го посеал семето за движењето за човечки односи. Ова движење, од двете страни на Атлантикот, се заснова на истражувањата на Елтон Мајо дека и стимулите што не се поврзани со финансискиот надоместок и работните услови можат да дадат попродуктивни работници⁵⁸, за кои исто така стана збор во првата глава од овој труд.

Повеќето организации започнале со управување со персоналот (така порано се нарекувала областа што денес ја знаеме како менаџмент со човечки ресурси). Одделот за персонал имал големи одговорности, но бил сервисен (услужен) оддел. Се занимавал со сите прашања поврзани со вработените и бил одговорен за целосно усогласување со нововведените законски барања. Имал одговорност за спроведување различни програми за социјална заштита и безбедност на работното место. Сè било насочено кон продуктивноста на вработените. Редовните зголемувања на продуктивноста биле клучната мерка за менаџментот на вработените. Значајна промена била воведена по Втората светска војна бидејќи армиите развиле многу програми за обука за нови војници. По Втората светска војна, одделот за обука станал широкопризната и почитувана единица во одделот за управување со персоналот.

Згора на тоа, синдикатите еволуирале речиси во истиот момент како и управувањето со персоналот. Синдикатите ги смениле правилата на игра и одиграле значајна улога во подобрувањето на улогата на вработените во организацијата. Работодавецот добил доверлив партнер за разговор. Синдикатите вовеле многу подобрувања без значителни трошоци за бизнисот. Денес, синдикатите не се толку силни како што беа порано, но

⁵⁶ Merkle, J. A. *Management and Ideology*. University of California Press, 1980, 1.

⁵⁷ O'Sullivan, M. *What Works at Work*. The Starbank Press, Bath, 2014, 3.

⁵⁸ Mayo, E., 1945: *Hawthorne and the Western Electric Company*. Harvard Business School. (Archived from the original (PDF) on 6 January 2012. Retrieved 28 December 2011).

многу организации сè уште имаат корист од силното присуство на синдикати во нивната област.

Воведувањето на менаџментот со човечки ресурси започнува во 70-тите години на 20 век⁵⁹. Новите технологии овозможиле раст на големите мултинационални организации; тоа е моментот кога започнува новиот бран на глобализација. Одделите за персонал се претвораат во одделенија за човечки ресурси. Тие почнуваат да управуваат со процесите и процедурите околу глобализираната работна сила. Оттогаш, повеќето функции за човечки ресурси користат сложени HRIS-решенија, кои ги прават информациите за вработените достапни насекаде и во секое време за професионалците за човечки ресурси.

Втората значајна промена во историјата на менаџментот со човечки ресурси е воведувањето на моделот за деловно партнерство за човечки ресурси⁶⁶. Побарувачката на организациите драматично се променила како што економиите на богатите западни земји се насочиле кон економиите на услуги.

Улогата на човечките ресурси значително се менува бидејќи развојот на лидерството и планирањето на сукцесијата стануваат клучни процеси што ја обезбедуваат иднината на бизнисот. Исто така, квалитетот на обезбедените услуги за човечки ресурси станува значајна конкурентна предност.

Сублимирајќи го горенаведеното, хронолошкиот пресек на менаџментот со човечки ресурси може да го прикажеме низ четирите фази што ги објаснуваат Бојациоски и Ефтимов⁶⁰:

⁵⁹ <<https://hrmhandbook.com/hrt/history/>> пристапено на 11.4.2023.

⁶⁶ *Истото*.

⁶⁰ Бојациоски, Д.; Ефтимов, Љ. *Менаџмент на човечките ресурси*. Скопје: Економски факултет, 2009, 17-18.

2.2 Фази и функции на менаџирањето со човечки ресурси во локалната самоуправа

Прва фаза – кадровска функција

Оваа фаза го опфаќа периодот 1890–1910 година. Оваа фаза се однесува на доктрината за научно управување попозната како „научен менаџмент“ на Тејлор, при што за првпат јавно се упатува на потребата од научна селекција на работниците врз основа на нивните квалификации, како и потребата од воведување мотивирачки системи според кои тие ќе бидат плаќани.

Втора фаза – индустриски односи

Оваа фаза го опфаќа периодот 1910–1930 година. Тоа е периодот кога компаниите почнуваат да вработуваат социјални работници, кои ќе бидат одговорни за здравјето и благосостојбата на нивните вработени. Оваа фаза го опфаќа времето на Првата светска војна, но е значајна по зачетокот на науката позната како „индустриска психологија“, а најголемиот придонес се следи во развојот на методите за тестирање и селекција на вработените.

Трета фаза – односи меѓу вработените

Оваа фаза опфаќа три периоди.

Периодот 1930–1945 година е одбележан од експериментот на Мајо, чии резултати за влијанието на социјалните односи и неформалните контакти на работниците врз нивната продуктивност предизвикуваат интерес кај менаџерите. Односно, резултатите од експериментот покажале дека постои силна корелација меѓу задоволството на работниците и нивната продуктивност.

Вториот период (1945–1965 година) е период на интензивно синдикално организирање на работниците и чести штрајкови. Како логична последица на тоа, кадровските служби активно се вклучуваат во колективното преговарање и во односи со работниците. Во овој период за првпат се воведуваат и некои дополнителни бенефиции како платен одмор и пензиско и здравствено осигурување.

Последен период од фазата е 1965–1980 година, чија појдовна точка всушност е усвојувањето на Американската декларација за граѓански права во 1964 година, која

најстрого ја забранува дискриминацијата на луѓето (оттука и на вработените) врз основа на раса, националност, религија или пол. Обезбедувањето еднакви права при вработување и спречувањето на каква било дискриминација врз вработените стануваат едни од најважните приоритети на менаџментот на човечки ресурси.

Четврта фаза – менаџмент на човечки ресурси

Фазата што и научно се нарекува менаџмент на човечките ресурси опфаќа два периода, од кои вториот сè уште трае.

Првиот период (1980–1990) го одбележува светската рецесија, која доведува до масовни отпуштања насекаде низ светот. Менаџментот на човечки ресурси во овој период се соочува со потребата за развивање програми за приспособување на вработените кон новонастанатите состојби, како и нивна преквалификација и доквалификација (обука).

Вториот период започнува околу 1990 година, а трае и денес. Го одбележуваат развојот на технологијата, демографските промени и глобализацијата. Менаџментот на човечки ресурси игра стратегиска улога во управувањето со промените во организациите, етичките аспекти во работењето и прифаќањето и унапредувањето на различностите кај работната сила.

Останува прашањето какво влијание ќе изврши сè поактуелната вештачка интелигенција и дали таа ќе значи отпочнување на некаква нова фаза или период во развојот на менаџментот со човечки ресурси.

2.2. Фази и функции на менаџирањето со човечки ресурси во локалната самоуправа

Првиот Закон за јавни службеници во поранешна Југославија бил донесен во 1946 година, а подоцна бил заменет со законите од 1957, 1963 и 1974 година⁶¹.

Во 1991 година се смени политичкиот систем, економијата, но едно тешко се менуваше – воспоставената потреба да се има верна и поданички конципирана јавна администрација.

Членството во Европската Унија е една од најважните стратегиски цели на надворешната политика на Република Северна Македонија, а како резултат на ваквата аспирација многу политики во нашата земја се хармонизирани и сè уште се хармонизираат со барањата за членство во Европската Унија. Со оглед на тоа што реформите во јавната администрација се императив, се покажа дека ваквиот пристап на Европската Унија е многу моќен инструмент со кој нашата администрација се хармонизира со стандардите и принципите на ЕУ. Пристапот на Европската Унија кон реформите во Република Северна Македонија не е само „негативен“ во вид на барања, препораки и притисок. Позитивниот пристап на Европската Унија е во тоа што таа директно ги поддржува, уште повеќе, има директна инволвираност преку експертска и финансиска асистенција, и тоа во целиот период на претпристапност и преткандидатски период. Дел од фондовите и програмите на ФАРЕ⁶², КАРДС (1997-2013 година)⁶³, а во последните години и финансиската поддршка од Претпристапните инструменти познати како ИПА⁶⁴, се користени за изведување на реформите во администрацијата.

Иако менаџментот со човечките ресурси не е единствена цел на реформите што нашата држава треба да ги воведи во локалната самоуправа, сите сегменти од реформите на најдиректен начин, но и индиректно, се однесуваат или зависат токму од реформите во менаџирањето на човечките ресурси. Во сите препораки од страна на Европската Унија од

⁶¹ Севиќ, Ж. *Властите и државата, политичарите и јавните службеници: Политичкоадминистративните односи во Југославија*. Белград, 2011.

⁶² Создадена со основна намена за финансиска поддршка на Полска и Унгарија во 1989 година.

⁶³ CARDS programme (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans), 2000.

⁶⁴ Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee, June, 2010.

добивањето на статус на земја кандидат за членство се инсистира дека успешната интеграција во Унијата зависи најмногу од реформите, односно имплементирањето на стандардите на Заедничкиот административен простор на Европската Унија⁶⁵.

Со Уредбата за измени и дополнувања на Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа⁶⁶, поголемиот дел од органите на државната служба (централна и локална власт) се обврзани и веќе имаат воспоставено сектори/одделенија за менаџирање со човечките ресурси. Со Уредбата дополнително се потврдува извонредната важност на ваквите одделенија во развојот на административните капацитети, што пак, треба да доведе до изградба на професионална администрација и ефикасно менаџирање на човечките ресурси во јавниот сектор, како услов за зачленување во Европската Унија.

Реформите на јавната администрација се во правец на зајакнување на способноста да се создаде таква администрација што ќе може да биде силна поддршка не само на политиките туку најмногу на граѓаните и фирмите. Надлежностите на општината се определени со членовите 20 и 21. Општините во согласност со начелото на супсидијарност имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт. Општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и ги вршат работите од јавен интерес од локално значење утврдени со закон и се одговорни за нивното вршење, а се определуваат и изворите на финансирање за вршење на тие надлежности⁶⁷.

Со закон се определени и надлежности од системот за социјална и детска заштита, активности што ги реализира Одделението за социјална заштита и заштита на децата со персоналот, и тоа преку раководител на Одделението за социјална заштита и заштита на децата, соработник за социјална заштита и заштита на децата и соработник за поддршка и

⁶⁵ European Commission, 2010: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, Brussels, 660.

⁶⁶ Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр. 105/07).

⁶⁷ Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02).

упатување на лица со попреченост. Додека, пак, во одделението за управување со човечки ресурси се вклучени раководител, соработник, помлад соработник за развој и унапредување на процесот за управување со човечки ресурси. Вршењето на овие надлежности е во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита 2022-2032 година.

Јавната администрација (државни и јавни службеници) во локалните самоуправи исто така е круцијален сегмент на реформите. Процесот на стратемиско планирање на Заедницата на единиците на локална самоуправа стана пообеман, и тоа преку активно вклучување на сите засегнати страни во локалната самоуправа, односно сите градоначалници, претседатели на совети, административниот персонал на општините и персоналот на извршната канцеларија на Заедницата на единици на локалната самоуправа. Во согласност со напорите на Заедницата на единиците на локалната самоуправа за постигнување поголема самоодржливост, НДР ја поддржа ЗЕЛС во дизајнирање на структурата и подобрување на менаџирањето со јавната администрација, вклучително и на менаџирањето со човечки ресурси и човечки капитал.

Современите јавни администрации целокупните реформи ги засновуваат токму кон конкурентно ориентирана администрација, а тоа се изведува со добра изведба, односно учинок при работата. Потоа следува фазата на воспоставување разбирливи и утврдени стандарди на изведба, следење и обезбедување на повратни информации, процена. На крајот се изработува план со почеток и крај на периодот што се супервизира.

Очекувањата за учинок се основата за процена на изведбата на вработените. Стандардите ја зацртуваат основната линија за мерење на изведбата. Преку стандардите се обезбедува повратна информација што ќе го опише јазот помеѓу очекуваната и актуелната изведба.

Добропоставените *стандарди* се објективна основа за проценување на извршувањето на работите, обезбедуваат вработените да се запознаат со прифатливите и неприфатливите резултати, вработените се задоволни кога знаат дека задачите се изведени добро, новите вработени преку стандардите се информираат за очекувањата околу извршувањето на работата.

Основните термини преку кои се опишува изведбата се:

Квантитет – се изразува колку работа е потребно да биде извршена во одреден период. Овој параметар до скоро се сметаше дека не може да биде применуван во административната работа, но ваквата ситуација е променета со ориентацијата кон компетитивност на администрацијата.

Квалитет – со овој термин се опишува колку добро една работа е завршена. На пример, 95% од документите што се изработени од еден административен работник се прифатени без приговори и корекции.

Временска рамка – претставува одредено време (од–до) во кое една работа треба да се заврши.

Ефективно користење на ресурсите – се користи кога изведувањето на работата се посматра преку ефективното користење на ресурсите: заштеда на пари, отпадоци и сл.

Начин на ангажирање – се опишуваат условите кога личното однесување на вработениот влијае врз изведбата на работата, на пример: еден вработен ја завршува својата работа квалитетно и предвреме или, пак, ситуацијата е таква што во моментот на мерење не е оптоварен со работа и своето работно време го користи да им помогне на колегите, а со тоа 100% од работното време е работно ангажиран.

Начин на работа – ги опишува условите кога однесувањето на вработениот влијае врз работата на другите (ангажира други вработени за да се заврши поставената задача).

Работа според пропишани процедури и рутини – овој модул се користи кога за една работа е пропишана една рутина, па се мери колку вработениот успева да ја заврши работата и со кој квалитет, без притоа да излезе надвор од рутините.

Димитријоска дава преглед на различни листи на менаџерските функции, повикувајќи се на различни автори, притоа потенцирајќи дека за пет од сите споменати може да се гледа како основни функции, а тоа се: планирање, организирање, координација, поттикнување и контрола⁶⁸.

⁶⁸ Димитријоска, С. *Менаџмент на човечките ресурси во јавната администрација и социјалните дејности*. Скопје: Филозофски факултет, 2020, 66.

Планирањето е најважната функција, се среќава речиси кај сите автори, претставува процес на насочување на активностите преку кој однапред се утврдува што, кога, зошто, како и кој да направи.

Организирањето е важна функција на менаџментот, дава одговор на прашања како да се спроведат активности, колку луѓе се потребни за извршување на активностите, како да се групираат активностите и одговорностите.

Координацијата е важна функција на менаџментот затоа што го означува влијанието на луѓето да ги извршат задачите и да ги постигнуваат целите на локалната самоуправа.

Поттикнувањето или мотивацијата е комплексен систем на мерки, активности и дејства што менаџментот ги презема за стимулација на расположливите човечки ресурси.

Контролата исто така е една од клучните функции на менаџментот. Таа е услов без кој не може да се знае дали се остваруваат целите на организацијата, како се остваруваат, кои се слаби точки и треба ли нешто да се менува. Контролата е следење на активности за да се осигури дали се тие извршени како што е планирано и за да се исправат какви било девијации.

Законот за социјална заштита предвидува три вида грантови за обезбедување средства за давање социјални услуги: за општините, за здруженија и за иновативни и интервентни социјални услуги. Поддршка за достава на социјални услуги преку обезбедување грантови за финансирање на општините и за иновативни социјални услуги беше отпочната во 2020 година во рамките на Проектот за подобрување на социјалните услуги финансиран со заем од Светска банка. Вкупниот буџет за основање и за обезбедување социјални услуги од страна на 19 општини изнесуваше 2,7 милиони евра.

Европската Унија не е имуна на потребите од постојани административни реформи, што значи дека реформите во администрацијата никогаш и не завршуваат и се потребни за администрацијата да биде способна да одговори на предизвиците на новите потреби на граѓаните. Радикален пристап кон проблемот на контролирани вработувања се појавува во периодот од 1990 до 2008 година како модел за рedefинирање и стеснување на улогата на централната влада и давање поголема автономија на локално ниво, со целосно или

делумно преминување на јавните во приватни претпријатија. Најголемиот број земји на Европската Унија, меѓу кои и Литванија, спомнувана во литературата како една од најуспешните приказни, потоа Ирска, Финска, па и Франција, почнаа многу сериозно да пристапуваат кон некој модерен и софистициран вид на рецентрализација при менаџирањето со највисоките јавни службеници на микрониво, и притоа да заговараат „хоризонтална поврзаност на јавните службеници во креирањето на политики“ и „вертикална, кон донесување и спроведувањето на политиките“, и секако, програмите за затворање на работни места почнаа да ги темелат на анализи и процени направени токму од менаџерите со човечки ресурси.

Една од заедничките карактеристики на јавните администрации на земјите членки на Европската Унија, која се разви во периодот од 2000 до 2012 година, е тоа што многу влади направија напори да се редуцира нивото на вработување, особено во државниот сектор, а со цел да се намалат јавните трошоци. Меѓутоа, практиката покажа дека секоја модерна влада има потреба од развивање менаџерски критериуми со кои ќе го стави под контрола вработувањето во јавната администрација, односно потребата вработувањата да бидат во баланс со економскиот капацитет⁶⁹.

Од огромно значење е да се истакне дека со дефинирањето на стандардите на ЕУ административниот простор, најбитната и најрадикална промена настана во поимањето и третирањето на вработувањата во јавната администрација – тие одеднаш од вработувања за цел живот станаа многу повеќе времени вработувања.

Менаџирањето со јавната администрација е комплексно за мерење и без формално утврдени критериуми и форми на мерење тоа би било само реторичко и само во областа на теоријата. При следењето и мерењето на успешноста во менаџирањето со јавниот сектор како стандард во Европската Унија се прифатени независната надворешна ревизија и постојаната евалуација на главните иницијативи што се имплементираат. Исто така се идентификуваше и потребата подобро да се разбере дека е потребно време за адаптација на сериозните интервенции во менаџирањето во јавниот сектор, како на пример дека

⁶⁹ Pollitt, C. “Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective”. *COCOPS* Volume 31 Issue 1, 2014, 10.

промена во културата и традиционалните рутини не се постигнува преку ноќ и можеби ќе бидат потребни години за тоа.

Развивањето на менаџментот со човечки ресурси во јавниот сектор кај земјите членки на Европската Унија се движи во три правци:

- Потреба од подобрување на знаењето и вештините на службениците во јавната администрација како голем предизвик на современата влада и нејзиниот сериозен проблем за привлекување и задржување на висококвалитетни службеници – односно градењето на човечкиот капитал.
- Потреба од привлекување и мотивирање на високи службеници, а особено обучени менаџери со човечки ресурси, кои заедно треба да одговорат на барањата од властите за најквалитетно вршење на работните задачи и култура и свест за јавен интерес.
- Како среднорочна цел за земјите што имаат систем на вработување преку градење кариера е да разработат начини да се внесе поголем притисок врз вработените за подобрување на квалитетот, додека за оние што имаат систем на администрација на работно место да изнајдат начин за да се подобрат културната кохезија и тимската работа.

Главните цели на реформите на администрацијата на Европската Унија, кои се зацртани во стратегискиот документ „Европа 2020“, се: „да се намали чинењето на даноците на јавните сервиси, а со тоа и директно давање придонес во трајна консолидација на буџетите на државите членки“⁷⁰. Европската комисија во своите Насоки, на сличен начин како во Стратегијата, упатува на „потреба од јавни сервиси што се со највисок квалитет и голема веродостојност“ и дека ваквите јавни сервиси се најголем предуслов за економскиот успех на водечките земји членки на Европската Унија⁷⁸.

Стандардите за добро управување поставуваат насоки за единиците на локалната самоуправа, на аналоген начин како што начелата на јавната администрација поставуваат одредници за добро управување, односно за реформи во јавната администрација (на

⁷⁰ <<https://www.sep.gov.mk/post/?id=154#.ZDU3yeZByUk>> пристапено на: 11.4.2023.

⁷⁸ *Истото*.

централно ниво). Стандардите за добро управување во единиците на локалната самоуправа ги определуваат принципите од кои треба да се водат единиците на локалната самоуправа во областите: развој и координација на политиките и стратегиите, управување со човечки ресурси, практикување транспарентност и отчетност, обезбедување услуги и управување со општинските финансии. Стандардите вклучуваат и методолошки анекс со поставени индикатори и утврдени постапки за мерење на резултатите по индикаторите.

Политиките на локално ниво произлегуваат од надлежностите на општините дефинирани во Законот за локалната самоуправа и во други секторски закони. Во рамките на надлежностите на општината утврдени во Законот за локалната самоуправа и статутот како основен акт на општината, во процесот на креирање политики на локално ниво се вклучени органите на општината – градоначалникот и советот, локалната администрација, граѓаните и други субјекти што имаат улога во процесите на консултација и донесување одлуки.

Градоначалникот е орган на општината што донесува поединечни акти и решенија, но во исто време е и предлагач на еден од најважните документи преку кои се креираат локалните политики, а тоа е буџетот на општината. Исто така, градоначалникот е предлагач и на секторски локални политики, преточени во стратегии или пак програми.

Советот на општината ги донесува најзначајните прописи на општината, како што се статутот, планските документи, одлуките и, секако, буџетот на општината.

Локалната администрација ги подготвува планските документи на општината, буџетот на општината и другите акти, а спроведува и консултации со засегнатите страни. Процесот на консултација на локално ниво е определен во статутите на општините, во кои генерално се пресликани Законот за локалната самоуправа и законските форми за непосредно изјаснување на граѓаните. Посебни акти за спроведување процес на консултација нема, ниту пак се развиени соодветни механизми. Веројатно тоа е резултат и на фактот дека освен во Законот за урбанистичко планирање, во ниту еден друг закон не е предвидена задолжителна консултација.

Иако не на пропишан и предвидлив начин, граѓаните на локално ниво се вклучени во процесите на креирање на локалните политики преку одржување заеднички состаноци со

локалната администрација, учество во работата на месните или урбаните заедници, соработка на општината со граѓанскиот сектор во различни области и слично.

Менаџирањето со човечките ресурси во локалната самоуправа се состои од неколку фази⁷¹:

- поставување на политичката агенда – програма на советот;
- утврдување проблеми, потреби, интереси, анализа на состојбата;
- избор на решенија/мерки;
- усвојување на секторски програми;
- спроведување и надгледување;
- надгледување и оценување.

Наспроти теоријата, во практиката менаџирањето со човечките ресурси во локалната самоуправа се разликува во распоредот на некои од овие фази. Треба да се има предвид дека секоја од општините сама го организира и го приспособува менаџирањето, водејќи се од општите препораки, кои не мора секогаш да се законски уредени или обврзувачки.

⁷¹ Тодевски, М.; Ќуркчиева, И. *Развој и координација на политиките и стратегиите за управување со човечки ресурси во единиците на локалната самоуправа*. Скопје: Центар за управување со промени, Асоцијација за менаџмент консалтинг МКА-2000, Центар за истражувачко новинарство СКУП, 2018.

3. УНАПРЕДУВАЊЕ НА МЕНАѢЕРСКИТЕ ФУНКЦИИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ЗА ПОДДРШКА НА ЛИЦА СО ИНТЕЛЕКТУАЛНА ПОПРЕЧЕНОСТ

Унапредувањето на менаџерските функции кај менаџирањето со човечките ресурси во јавната администрација се однесува на унапредување на сите сегменти што го сочинуваат менаџирањето со овој ресурс. Успешноста на овој процес исто така зависи од правилната примена на методи, техники и инструменти при имплементацијата. Краен очекуван ефект е трансформација на кадарот во јавната администрација во ефикасен и ефективен човечки капитал подготвен да одговори на предизвиците што ги носи современата поставеност на јавната администрација кога се дава поддршка на лица со интелектуална попреченост со цел нивна интеграција во локалната средина.

Во социјалниот сектор се потребни менаџери што ќе бидат оспособени за раководење и управување со процесите во социјалниот систем преку тоа што ќе се ангажираат за:

- „да се обезбедат услови за најефикасно давање на социјални, развојни и информатички услуги;
- да се планира и да се обезбеди стабилност на активностите;
- да се обезбеди стратегија за развој на институцијата;
- да ѝ се обезбедат услови на организацијата за да ги задоволи барањата на соодветните државни органи;
- да се обезбеди вклучување во информатичкиот систем или системи од соодветната област;
- да се дејствува како авторитет“⁷².

Според нивоата на менаџментот, односно нивото на менаџмент функцијата што ја заземаат, менаџерите во социјалниот сектор може да бидат: *врвни менаџери* (кои се

⁷² Димитријоска, С. *Менаџмент на човечките ресурси во јавната администрација и социјалните дејности*. Скопје: Филозофски факултет, 2020, 70.

одговорни за извршување на целите поставени на ниво на институција), *менаџери на средно ниво* (кои се одговорни за конкретни задачи и активности во давањето социјална заштита) или *менаџери на пониско ниво* (кои се одговорни за спроведување на процедурите и политиката).

Како карактеристики што треба да ги поседуваат менаџерите во локалната самоуправа и во социјалниот сектор може да ги наведеме: сестраната образованост, способноста за преземање деловен ризик, способноста за донесување одлуки и за управување, добрата организираност, поседувањето смисла за мотивирање на луѓето, способноста да поставуваат цели и да ги мобилизираат луѓето за реализација на тие цели, смислата за современост и нови трендови, флексибилноста, како и постојаното следење на пазарот на социјални услуги и добра и на пазарот на трудот.

Пред да се премине на начините на кои може да се унапредат менаџерските функции на локалната самоуправа, важно е соодветно да се дефинира терминологијата. Во овој контекст, под *унапредување* се подразбира „поттикнување во развојот“. Оттука, под унапредување во споментатиот контекст се подразбира да се подобри квалитетот на сегашните стандарди во однос на управувањето со локалната власт. Во практиката, локалното управување ги овластува менаџерите во институциите на локалната самоуправа да ги извршуваат своите менаџерски функции. Според тоа, менаџерските функции на менаџерот во локалниот сектор се во служба на поддршка на јавната администрација за обезбедување стоки и услуги на заедницата во рамките на една модернизирана демократија⁷³.

Сите земји денес, без оглед на нивото на развој, се соочуваат со повици за административни реформи и подобрување на локалното управување. Меѓу најважните случувања во изминатите две децении, како периоди на модернизација и демократизација на власта, е зајакнувањето на локалните самоуправи. Барањата за зголемена одговорност и отчетност на властите одиграа значајна улога во овој развој. Затоа, оние што се занимаваат со градење на демократијата сè повеќе го насочуваат своето внимание кон воспоставувањето силни и одржливи локални власти како важно средство за обезбедување

⁷³ Kroukamp, H.; Lues, L. *Improving Local Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, 109.

дисперзија на политичката моќ и власта на владата, што е од суштинско значење за одржување на демократското владеење.

Меѓутоа, не се само прашањата на демократијата оние што го поттикнуваат зајакнувањето на локалната власт како дел од процесот на модернизација на власта, туку и економските фактори. Владите сè повеќе сфаќаат дека постоењето на одржливо, ефективно локално управување е важен фактор што придонесува за брз економски развој. Показател за ова е силната врска меѓу процентот од вкупното население на една земја што живее во урбани средини и нејзиниот брутодомашен производ по глава на жител (БДП). Според Светската банка, урбаните области во економски развиените земји се одговорни за 85% од БДП⁷⁴. Други индикации се: нивото на економски развој на еден регион и процентот на владини фондови и вработеност на ниво на локално управување (развиените земји како Јапонија и Северна Америка трошат 40-60% од сите владини расходи за локално управување); неуспехот на централното планирање и недостигот на економски успех на владите што во голема мера се потпираат на централизирано планирање; и сознанието дека економскиот раст бара креативни претприемачи, квалификувана работна сила, соодветна инфраструктура и олеснително опкружување меѓу техничката поддршка, законите и регулативите⁸³.

Еден од најважните аспекти за да се постигне унапредување на менаџерските функции во јавната администрација во локалната самоуправа е успешно спроведување на децентрализацијата на власта. Под децентрализација на власта се подразбира пренос на надлежностите од највисоките државни органи на власта на пониските органи на власта, односно со процесот на децентрализацијата државната власт им предава надлежности на локалните власти. Меѓутоа, децентрализацијата не треба да се подразбира единствено како трансфер на надлежностите од централно на локално ниво, туку во исто време децентрализацијата ги предефинира улогата и одговорностите на сите нивоа: централната власт, локалната власт и заедницата, со што на граѓаните им се овозможува вклучување во процесот на донесување одлуки. Поимот децентрализација денес е еден од најпопуларните

⁷⁴ Kroukamp, H.; Lues, L. *Improving Local Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, 110.

⁸³ *Истото*.

термини, а од аспект на овој труд е важен затоа што децентрализацијата е една од клучните реформи што може да придонесе за поголема грижа за лицата со интелектуална попреченост во локалната заедница.

Министерството за финансии на Република Северна Македонија во 2021 година донесе реформа за унапредување на фискалната децентрализација, која нуди сериозно системско решение за стабилни финансии на општините, што подразбира одговорни општини и испорака на квалитетни и ефикасни услуги за граѓаните. Реформата се состои од три столба: (1) зголемување на фискалниот капацитет на општините и зголемување на приходите на општините; (2) зголемување на финансиската дисциплина на општините, намалување на долговите и домаќинско работење и (3) зголемена транспарентност и отчетност. Клучен резултат на реформата е донесувањето на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, чии цели се обезбедување дополнителна демократизација на општеството, поефикасно и поекономично обезбедување и испорачување на услугите, но и засилен локален развој.

Локалните власти се најблиску до граѓаните, па оттаму пренесувањето повеќе надлежности на локално ниво и обезбедувањето повеќе средства е придонес кон функционални општини и кон поефикасно извршување на услугите. Единиците на локалната самоуправа се грижат за многу важни области што директно влијаат врз животот на граѓаните, надлежни се за образование, социјална заштита, заштита на животната средина, комунални услуги, спорт и рекреација, противпожарна заштита и сл.

Според студијата на случај „Општина по мерка на граѓаните“, а со цел унапредување на транспарентноста, социјалната инклузија и отвореноста на локално ниво, преземени се 9 чекори:

- „спроведување процес на идентификување на моменталните капацитети и потреби на локалните самоуправи од аспект на капацитетите на членовите на општинските совети, можностите за информирање и вклучување на граѓаните, вклучително и граѓаните со попреченост;
- подготовка на програма и материјали за обука на членовите на советите во 24 општини и обука за локалните даватели на услуги во три општини;

- подготовка на програма и материјали за обука наменета за лица со попреченост во однос на правото за пристап до информации од јавен карактер и спроведување обука;
- развивање прирачник за приспособување на интернет-страниците на локалните самоуправи според потребите на лицата со попреченост и приспособување на интернет-страниците на две општини (Куманово и Крива Паланка);
- воспоставување електронска платформа во 40 општини и градот Скопје (24 опфатени со проектот и 17 дополнителни општини) за објавување визуализирани фискални информации на квартално ниво кои се однесуваат на: тековниот оперативен биланс, тековниот капитален биланс, приходите и расходите по категории, достасаните ненамирени обврски, задолжувањата на локалните самоуправи и јавните претпријатија, и достасаните и намирени обврски;
- спроведување форуми во заедницата во 24 општини преку кои беа избрани и финансирани 33 проекти насочени кон подобрување на условите во училиштата и градинките, подобрување на условите за спортување и рекреација, поддршка на младите итн.;
- воспоставување дополнителни алатки заради воведување иновација во управувањето на 24-те опфатени општини преку набавка на опрема за пренос во живо на седниците на советите од 18 општини; набавка на е-киоск за наплата на локални даноци, водовод и канализација, паркинг и фирмарина во 2 општини; воспоставување платформа за учество во распределба на буџетските средства во една општина и сл.;
- спроведување студиски посети во Словенија и Хрватска наменети за членовите на советите, со цел размена на искуства;
- изработка на електронска платформа наменета за членовите на советите на сите 81 локални самоуправи, со цел пристап до материјалите и едукативните ресурси користени за време на обуките, пристап до законите и другите правни

акти релевантни за нивното работење, комуникација и вмрежување меѓу советите од различните локални самоуправи⁸⁴.

Во согласност со Законот за социјална заштита, обврска на општините е да основаат општински Совети за социјална заштита, како и совети за социјална заштита на планските региони. На тој начин, се очекува општините да ги зајакнат капацитетите за обезбедување на социјалната заштита и соодветно да одговорат потребите од социјална заштита на локалното население. Воспоставениот процес на стратешко планирање на општинско ниво претставува основа за креирање регионални социјални политики.

Надлежности на општинскиот совет за социјална заштита се:

- „ги следи, анализира и констатира состојбите во областа на социјалната заштита на ниво на плански регион;
- креира регионални политики за задоволување на социјално-заштитните потреби на населението;
- ги анализира социјалните планови подготвени од општински Совети за социјална заштита во кои се мапирани социјалните проблеми и се идентификувани ранливите групи во општините, како и капацитетите и расположливите социјални услуги на локално ниво;
- ги разгледува годишните програми за социјална заштита на општините на подрачјето на планскиот регион;
- ги проценува специфичните потреби за развој на социјални услуги во планскиот регион;
- изработува социјална мапа на планскиот регион (СМПР);
- доставува предлог за потребата од развивање на социјални услуги во планскиот регион, видот и начинот на воспоставување на услугите до МТСП;
- ги користи модалитетите и инструментите за развивање на меѓуопштинска соработка, иницира основање на заеднички установи за

⁸⁴ <https://ovp.gov.mk/wp-content/uploads/2022/02/Studija-na-sluchaj_Opstina-po-merka-1.pdf> пристапено на: 25.4.2023.

социјална заштита и центри за социјални услуги и соработува со Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка;

- се вклучува во подготовката на Програмата за развој на планскиот регион (петгодишна) која ја подготвува Центарот за развој на планскиот регион во делот поврзан со социјалниот развој на планскиот регион;
- учествува во утврдување на годишната листа на проекти за развој на планскиот регион од областа на социјалната заштита преку учество во регионалните консултации – форуми за утврдување на предлог-листа на регионални проекти;
- донесува деловник за работа на Совети за социјална заштита на плански регион;
- врши други работи од социјална заштита во планскиот регион⁷⁵.

За успешно спроведување на овие надлежности, Министерството за труд и социјална политика на Република Северна Македонија веќе неколку години на општините им доделува грантови за финансирање социјални услуги на локално ниво, а пријавувањето за овие грантови е преку јавен повик. Општините се должни секоја година да ја донесат и да ја спроведат и Годишната програма за социјална заштита.

Врз основа на член 9 алинеја 1 од Законот за социјалната заштита, Владата на Република Северна Македонија на седницата одржана на 1 ноември 2022 година ја донесе и Националната програма за развој на социјалната заштита 2022-2032 година⁷⁶, со која, меѓу другото, се регулираат и локалната и регионалната социјална заштита, како и човечките капацитети и стручната работа во установите за социјална заштита, сè со цел зголемена транспарентност и пристапност до системот на социјална заштита.

Според оваа Програма: „Општините развиваат локални мерки и активности за социјална заштита, и тоа: обезбедуваат спроведување на социјалната заштита согласно

⁷⁵ Борнарова, С.; Богоевска, Н. *Упатство за функционирање на советите за социјална заштита на планските региони*, 2021, 9.

⁷⁶ Национална програма за развој на социјалната заштита 2022-2032 година (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 237/22).

законската регулатива; утврдуваат и финансираат други права и социјални услуги во областа на социјалната заштита во поголем обем; основаат јавни установи за социјална заштита; даваат финансиски средства за вршење работи од социјална заштита на здруженија, други правни и физички лица и склучуваат управни договори; и вршат други работи поврзани со социјална заштита.

Општините имаат важна улога за стратешко планирање и обезбедување на услуги преку општинските совети за социјална заштита и советите за социјална заштита на планските региони кои се веќе формирани во поголем дел од општините и планските региони како мултисекторски тела на локално и на регионално ниво.

Новата улога на општините во социјалната заштита подразбира детално мапирање на социјалните проблеми и на ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и достапните социјални услуги во општината, како и утврдување на специфични цели за развој на социјалните услуги. Овие задолжителни активности за стратешко планирање се дел од процесот на подготовка на социјалниот план на општината што ќе се искористи како основа за развој на Годишната програма за социјална заштита. Новитетите за стратешко планирање на локално и регионално ниво се очекува: да ја намалат централизацијата во планирањето на социјалните услуги; да воведат пристап од долу нагоре во развојот на социјалните услуги; и да ја зголемат улогата и влијанието на локалните актери при идентификување и развој на услугите со цел задоволување на локалните потреби од социјална заштита⁷⁷.

Унапредувањето на менаџерските функции кај менаџирањето со човечките ресурси во јавната администрација може да се постигне и преку соработка со граѓанските организации, особено оние што дејствуваат на полето на социјална заштита. Според извештајот во врска со соработката на локалната самоуправа со граѓанските организации во Република Северна Македонија: „И покрај законската можност, но и обврска за донесување одредени акти на локално ниво (...), најголемиот број единици на локалната самоуправа во Македонија сè уште немаат изработено, ниту усвоено прописи за соработка

⁷⁷ Истомото.

со граѓанскиот сектор. Исклучок од ова е градот Скопје, чиј Совет има донесено Стратегија на Градот Скопје за соработка со невладините организации 2008-2010 година. Во уште неколку други општини, соработката со ГО е регулирана и се спроведува во рамките на програмата за работа, која ја донесува советот на општината. Во другите, соработката се одвива на основа ад-хок, најчесто со доставување барање за финансирање или за заедничка активност до градоначалникот или до советот, по што одлука носи една од овие две институции⁷⁸.

Како што објаснува Димитријоска: „реформските процеси во социјалниот сектор бараат и нов приод од страна на човечките ресурси, кои наместо досегашниот начин на работа, во принцип административен, треба да се насочат кон современите принципи на менаџерството, а тоа значи претприемчивост, современи принципи на раководење и управување со процесите, нова организација на институциите и сл. Сето тоа можат да го вршат само едуцирани и способни менаџери, оспособени за работа во социјалниот сектор⁷⁹.

Овие способности што треба да ги поседуваат менаџерите за човечки ресурси во локалната самоуправа може да ги групираме во неколку групи:

- **технички способности:** способност за примена на методите, процесите и процедурите; вештина за употреба на различни техники во различни дисциплини; познавање и успешно работење со техниката и технологијата; аналитички способности; способност за управување и сл.;
- **човечки способности:** тимски дух и способност за тимска работа; ефективно вклопување и работење како член на група; способност за работа со различни категории луѓе (родители, ученици, деца, граѓани и сл.); почитување на воспоставената хиерархија на сите основи; комуникациски вештини; создавање атмосфера на доверба и сигурност; способност за охрабрување и

⁷⁸ Атанасова, В.; Милевска-Костова, Н.; Марку, Б. *Соработка на локалната самоуправа со граѓанските организации*. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2007, 40.

⁷⁹ Димитријоска, С. *Менаџмент на човечките ресурси во јавната администрација и социјалните дејности*. Скопје: Филозофски факултет, 2020, 79.

мотивирање; способност за решавање на конфликти; способност за партиципација во сите домени и сл.;

- **концепциски способности:** поглед кон институцијата како целина; препознавање на меѓусебната зависност на сите функции; препознавање на односите во колективот, опкружувањето и општеството во целина; стремж кон подобрување на благосостојбата на институцијата; способност да се претвори акцијата во знаење и знаењето во акција; способност за препознавање зошто нешто е направено така како што е направено; способност да се согледа комплексноста на односите; вклучување на знаењето и разбирањето во процесот на менаџментот; способност за размислување и планирање на активностите; способност за донесување одлуки итн.;

- **аналитички способности:** способност за анализа и употреба на соодветни техники; анализа на проблемите и процена на можностите на институцијата и на вработените во неа; примена на научен и логичен метод; анализа на факторите на опкружувањето; утврдување на корелативните врски меѓу појавите; познавање на појавите и релациите во општеството;

- **одлучувачки способности:** способност за донесување одлуки; поседување моќ и капацитет за одлучување; способност за селектирање на важното од неважното; способност за селектирање на акциите; способност за подготвување одлуки.

Иако теоретски работите функционираат како што се објаснети, реалната состојба на терен не е секогаш во согласност со законската регулатива и треба уште многу да се работи на унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа.

Сепак, од досега наведеното може да се изведе заклучокот дека подобрувањето на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лицата со интелектуална попреченост бара повеќестран пристап, кој вклучува соработка со засегнатите страни, внимателно планирање и извршување на стратегии што се однесуваат на уникатните потреби на оваа популација. Да се подобрат менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лицата со интелектуална попреченост потребно е:

1.Спроведување процена на потребите – Од суштинско значење е да се проценат потребите на лицата со интелектуална попреченост во локалната заедница за да се разберат предизвиците со кои се соочуваат и поддршката што им е потребна. Ова може да помогне за да се идентификуваат празнините во постојниот систем и да се дизајнираат соодветни интервенции.

2.Зголемување на свеста и на образованието – Подигнувањето на свеста и на едукацијата на јавноста за интелектуалните попречености може да помогне да се намали стигмата и да се промовира разбирањето. Ова може да се направи преку кампањи, сесии за обука, работилници и други иницијативи за информирање.

3.Креирање средина за поддршка – На лицата со интелектуална попреченост може да им требаат специфични сместувања, како што се достапни згради, транспорт и методи на комуникација. Важно е локалната самоуправа да биде достапна и инклузивна, а персоналот да е обучен за да обезбеди соодветна поддршка и помош.

4.Поттикнување учество – Поттикнувањето на лицата со интелектуална попреченост да учествуваат во општеството може да им помогне да постигнат поголема независност.

5.Соработка со засегнатите страни – Соработката со засегнатите страни, како што се граѓанските и невладините организации за помош на лицата со попреченост, групите за застапување и давателите на услуги, може да помогне да се идентификуваат проблемите и да се развијат решенија што ги задоволуваат потребите на лицата со интелектуална попреченост.

6.Мониторирање и евалуација – Следењето и оценувањето на ефективноста на спроведените интервенции во рамките на локалната единица осигурува дали тие ги задоволуваат потребите на лицата со интелектуална попреченост. Преку повратните информации и податоци од засегнатите страни може да се направат потребните приспособувања и да се подобрат програмите и услугите во рамките на единицата на локалната самоуправа.

Накратко, подобрувањето на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лицата со интелектуална попреченост бара холистички пристап што се

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

однесува на уникатните потреби на оваа популација. Со спроведување на процена на потребите, зголемување на свеста и образованието, создавање средина за поддршка, развивање услуги засновани на заедницата, соработка со засегнатите страни и следење и оценување на интервенциите, може да се постигне напредок кон создавање поинклузивна и достапна заедница за лицата со интелектуална попреченост.

Истражување за состојбата на терен во три општини во главниот град и подетални заклучоци на темата се дадени во последната глава од овој труд.

4. ПОИМ ЗА ЛИЦА СО ИНТЕЛЕКТУАЛНА ПОПРЕЧЕНОСТ

Лица со интелектуална попреченост, или лица со интелектуални развојни нарушувања, се поединци што имаат ограничувања во интелектуалното функционирање (ограничена способност за рационално и логично размислување, ограничена способност за расудување и донесување заклучоци, ограничена способност за учење и паметење) и во адаптивното однесување (ограничена способност за комуникација со другите и за грижа за себе). Овие ограничувања обично започнуваат во детството и може да траат во текот на целиот живот. Интелектуалните попречености може да се разликуваат по сериозноста, при што некои поединци имаат благи ограничувања, а други имаат позначајни предизвици.

Интелектуалната попреченост, понекогаш нарекувана и ментална ретардација, е невролошка состојба, односно состојба на мозокот што се манифестира со потпросечна интелигенција или ограничени когнитивни способности. Лицата со интелектуална попреченост речиси секогаш имаат тешкотии во задржување на фокусот и вниманието, работната меморија и извршните функции на мозокот.

Интелектуалната попреченост може да е резултат на различни причини, а во најчесто дијагностицираните се вбројуваат: генетски состојби (како што се Даунов синдром и фрагилен X-синдром), повреди на мозокот, проблеми во текот на бременоста (користење алкохол или дрога, недоволна исхранетост или одредени инфекции кај родителот), проблеми при породувањето (интелектуалната попреченост може да е резултат на случај кога бебето е лишено од кислород за време на породувањето или е родено предвремено), болест или повреда на бебето (инфекциите како менингитис, голема кашлица или мали сипаници можат да доведат до интелектуална попреченост; тешка трауматска повреда на главата и мозокот; давење; екстремна неисхранетост; инфекции во мозокот; изложеност на токсични супстанции и сериозна злоупотреба на детето). Сепак, во многу случаи, или поточно кај две третини од лицата што имаат дијагностицирана интелектуална попреченост, точната причина не може да се идентификува.

Знаците на интелектуална попреченост може да се појават уште при раѓањето или за време на детството, кај некои лица и на 3-4 годишна возраст, а кај некои и дури по достигнувањето на училишна возраст. Сепак, во училишните години неизоставно доаѓа до детекција на интелектуалната попреченост бидејќи тогаш е највидлив застојот во однос на врсниците, чиј степен зависи од сериозноста на попреченоста. Најчести знаци и симптоми на интелектуална попреченост се: задоцнет психофизички развој, проблеми со ориентацијата во просторот и времето, проблеми со говорот и изразувањето, проблеми со учењето и паметењето, недостиг на основни животни вештини, недостиг на моторни вештини, неспособност за поврзување логични акции и реакции, неспособност за логично размислување и решавање проблеми, проблеми во социјализацијата и комуникацијата, проблеми во однесувањето дома и на друга локација, ниска толеранција на стрес и фрустрации, хиперактивност и импулсивност, изливи на бес и тантруми.

Статистички, едно на сто деца се соочува со интелектуална попреченост од различен степен. Застапеноста е речиси двапати поголема во земјите со ниски и средни приходи во споредба со земјите со високи приходи. Оваа состојба најчесто е застапена кај деца и лица со други невролошки состојби (т.н. комбинирана попреченост).

Според сериозноста, се разликуваат четири нивоа на интелектуална попреченост:

Лесна интелектуална попреченост – се манифестира со задоцнет развој на когнитивните способности, но без необични физички карактеристики и попречености. Лицата со лесна интелектуална попреченост се способни да учат практични животни вештини, читање и математика, способни се да се вклопат во општествените процеси и да функционираат самостојно во секојдневниот живот. Околу 85% од луѓето со интелектуална попреченост спаѓаат во оваа категорија.

Умерена интелектуална попреченост – се манифестира со доцнења во развојот (во поглед на говорот, моторни вештини, меки вештини), а може да има присутност и на физичка абнормалност или попреченост (дебел јазик, апнеја и слично). Лицата со умерена интелектуална попреченост можат да комуницираат на едноставен начин, можат да научат

основни вештини за здравје и безбедност, можат да се грижат сами за себе и можат да патуваат сами на блиски и познати места.

Тешка интелектуална попреченост – се манифестира со значителни одложувања во развојот. Лицата со тешка интелектуална попреченост го разбираат говорот, но немаат способност да комуницираат. Можат да научат дневни рутини и да водат едноставна грижа за себе, но потребни им се директен надзор и асистенција во социјални ситуации. Околу 3-4% од лицата со интелектуална попреченост спаѓаат во оваа категорија.

Длабока интелектуална попреченост – се манифестира со значајни доцнења во развојот во сите области и очигледни физички абнормалности. Лицата со длабока интелектуална попреченост можат да одговорат само на основни физички и социјални активности, потребен им е внимателен надзор, потребен им е придружник што ќе им помага во секојдневните активности затоа што не се способни за самостојно живеење. Околу 1-2% од лицата со интелектуална попреченост спаѓаат во оваа категорија.

Без оглед на нивото на попреченост, и лицата со интелектуална попреченост имаат уникатни вештини и способности, исто како и сите други. Во зависност од сериозноста на попреченоста, тие можат да учествуваат во своите заедници, да се вклучат во значајни активности, да развиваат односи и да водат исполнет живот. Иако овие лица можат да учат нови вештини, тоа се случува полека и бара многу трпение. Вообичаено, на лицата со интелектуална попреченост им е потребна помош во извршувањето на секојдневните активности. Поддршката од средината, инклузивното образование, соодветната здравствена заштита и социјалната поддршка се клучни за да им се помогне на поединците со интелектуална попреченост да напредуваат и да го достигнат својот целосен потенцијал.

Според Светската здравствена организација, попреченоста е дел од тоа да се биде човек. Речиси секој привремено или трајно ќе доживее инвалидитет во одреден момент од својот живот. Се проценува дека 1,3 милијарди луѓе – околу 16% од светската популација – моментално доживуваат значителна попреченост. Овој број се зголемува делумно поради стареењето на населението и зголемувањето на преваленцата на незаразните болести. Околината на една личност има огромен ефект врз искуството и степенот на

попреченост. Непристапните средини создаваат бариери што често го попречуваат целосното и ефективно учество на лицата со попреченост во општеството на еднаква основа со другите. Може да се постигне напредок во подобрувањето на социјалното учество со решавање на овие бариери и олеснување на лицата со попреченост во нивниот секојдневен живот⁸⁰.

Податоците на Светска здравствена организација(СЗО), покрај тоа што покажуваат дека околу 1,3 милијарди луѓе доживуваат значителна попреченост, даваат и други загрижувачки факти како на пример дека:

- некои лица со попреченост умираат и до 20 години порано од оние без попреченост;
- лицата со попреченост имаат двојно поголем ризик да развијат состојби како депресија, астма, дијабетес, мозочен удар, дебелина или лошо орално здравје;
- на лицата со попреченост им е 15 пати потежок непристапниот и недостапен превоз отколку на оние без попреченост;
- лицата со попреченост се соочуваат со многу здравствени нееднаквости, кои произлегуваат од неправедните услови на кои се изложени, како што се стигмата, дискриминацијата, сиромаштијата, исклученоста од образованиот систем и од можностите за вработување и бариерите со кои се соочува самиот здравствен систем.

Важно е на поединците со интелектуална попреченост да им се пристапува со почит, емпатија и инклузивност. Фокусирањето на нивните способности и силни страни наместо на нивните ограничувања е клучно за промовирање на достоинството и инклузивноста. Секој заслужува да биде третиран со почит, без разлика на неговите способности или попречености.

⁸⁰ <https://www.who.int/health-topics/disability#tab=tab_1> пристапено на: 24.4.2023.

Постојат групи за поддршка на семејства на лица со интелектуална попреченост, како и здруженија на граѓани што нудат помош и поддршка во форма на вмрежување, консултација и организираат обуки за помош и поддршка. Локалната самоуправа треба да ги унапреди своите функции во корист на овие лица, а тоа може да се постигне од повеќе аспекти.

Во однос на соодветната терминологија и дефинирањето, најголемиот напредок е постигнат во изминатите десет години, при што терминот „попреченост“ се прифаќа како најсоодветен и општествено прифатлив термин, наместо термините „хендикеп“, „инвалидност“, „посебни потреби“ итн.

На Генералното собрание на Обединетите нации на 13.12.2006 година се донесе Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, чии цели се унапредување, заштита и обезбедување целосно и еднакво уживање на сите човекови права и основни слободи за сите лица со попреченост, како и унапредување на почитувањето на нивното вродено достоинство. Според оваа Конвенција, лица со попреченост се „оние лица со долготрајни физички, ментални, интелектуални или сетилни оштетувања, кои во интеракција со различни бариери може да го попречат нивното целосно и ефективно учество во општеството на еднаква основа со другите“⁸¹.

Во Извештајот за напредокот во имплементацијата на Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост направен е преглед во колкава мера оваа Конвенција се имплементира во нашата држава во однос на неколку важни аспекти: недискриминација и подигање на јавната свест, пристапност, здравствена заштита и осигурување, самостојно живеење и вклученост во заедницата, образование, работа и вработување, соодветен животен стандард и социјална заштита, почит за домот и семејството, еднакво признавање пред законот, учество во политичкиот и јавниот живот, учество во културниот живот и спортот и сл. Според овој Извештај, најзначајните промени во изминатите 10 години⁸² се бележат во:

⁸¹ Конвенција за правата на лицата со попреченост, усвоена од Генералното собрание на Обединетите нации на 13.12.2006 година.

⁸² Извештајот е објавен во декември 2021 година.

- „Зголемено е признавањето на човековите права на лицата со интелектуална попреченост и нивното прифаќање како еднакви граѓани во општеството. Постигнат е напредок во подигањето на јавна свест за правата на лицата со попреченост, односно намален е степенот на предрасуди и нивно етикетирање. На попреченоста сè повеќе се гледа како на прашање на човекови права.
- Отпочнат е процесот на креирање систем на функционална проценка на деца и млади со попреченост, во согласност со Меѓународната класификација за функционалност, попреченост и здравје (МКФ) на Светската здравствена организација.
- Подобрена е рамката за заштита од дискриминација преку новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација⁸³.
- Позитивни промени се очигледни во социјалната заштита – овозможени се нови права и зголемени надоместоци за лицата со интелектуална попреченост. Особено е значајно што лицата со тешка и длабока интелектуална попреченост над 26-годишна возраст, конечно, во 2019 година, беа законски утврдени како можни корисници на надоместокот за попреченост.
- Во областа на социјалните услуги постои евидентен напредок, но сè уште е потребно подобрување на квалитетот на постоечките сервисни служби, нивно надградување за да можат подобро да одговараат на потребите, подобра распределеност на регионално/локално ниво, како и развој на новите видови услуги кои се зацртани во подобрената законска рамка. Во целиот процес, потребно е граѓанскиот сектор да биде прифатен како рамноправен партнер на државата.

⁸³ Според член 5 од овој Закон, се забранува секоја дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, потекло, национална или етничка припадност, пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, државјанство, социјално потекло, образование, религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство и општествен статус или која било друга основа.

- Како резултат на активностите во реформскиот процес за деинституционализација во изминатите неколку години, сите деца (со и без попреченост) кои беа сместени во резиденцијални институции се преселени од институциите и опфатени во социјални услуги во заедницата.

- Значителен напредок во развојот на инклузивното образование е постигнат со донесувањето на новиот Закон за основно образование и Концепцијата за инклузивно образование, како основа за поттикнување и конечно вистинско започнување на процесот на образовна инклузија во позитивна насока. Исто така, голем исчекор претставува иницијативата за вработување на 500 образовни асистенти кои ќе дадат поддршка на децата со посебни образовни потреби во редовните училишта во учебната 2021/2022 година. Ефикасноста на оваа иницијатива ќе биде предмет на дополнителна проценка.

- Состојбите во областа на вработување останаа непроменети во изминатата деценија од ратификацијата на Конвенцијата, односно сè уште е доминантен моделот на вработување на лицата со интелектуална попреченост во заштитни друштва. Во фаза на изработка е целосно нов закон за вработување на лица со попреченост, кој се очекува да донесе значително подобри решенија: воведување на квотен систем и професионална рехабилитација, воведување на моделот на поддржано вработување и подобри можности за вработување на отворен пазар на труд⁸⁴.

И покрај овие значајни чекори, во Извештајот се евидентира и дека сè уште лицата со интелектуална попреченост и нивните згрижувачи се недоволно запознаени со можностите за заштита од дискриминација што постојат во Република Северна Македонија и дека постои недоверба во институциите кога станува збор за постапувањето и решавањето во однос на нивните права.

⁸⁴ Крстовски, В.; Димоска де Јонг, В. *10 години потоа – Извештај за напредокот во имплементација на Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост*. Скопје: Републички центар за поддршка на лица со интелектуална попреченост „Порака“, 2021, 7.

Вреди да се спомене дека во Република Северна Македонија се спроведува процесот на деинституционализација, кој, покрај излегување на корисниците од установите за социјална заштита, подразбира и развој на социјални услуги во домот и во заедницата и услуги за вонсемејна заштита, кои ги поддржуваат независноста, самостојното живеење, вклучување и дејствување на лицата со попреченост во заедницата, како и обезбедувањето помош и поддршка кон нивните семејства. Уште од 2000 година во нашата земја, во согласност со меѓународната и националната законска регулатива, преку процесите на децентрализација и деинституционализација, во системот на социјална заштита како услуга во заедницата за децата и лицата со попреченост во континуитет се развива мрежата на центри за дневен престој. Овие центри за дневен престој се основани во согласност со одредбите од Законот за социјалната заштита и Правилникот за начинот, обемот, нормативите и стандардите за давање на социјалната услуга за дневен престој, за рехабилитација и реинтеграција и за ресоцијализација и за простор, средства, кадри определени според степен на квалификации и профили според видот на услугата и бројот на корисници и потребната документација за центар за дневен престој, центар за рехабилитација и центар за ресоцијализација. Центрите за дневен престој функционираат како организациски единици на меѓуопштинските центри за социјална работа и целосно се финансирани од страна на Министерството за труд и социјална политика. Услуги што се обезбедуваат во центрите се: дневно згрижување, исхрана, одржување лична хигиена, индивидуални активности за стекнување животни и работни вештини, воспитни, социјални, културни и рекреативни активности, превентивни активности, советување, едукација, образовна поддршка, социјална поддршка на лицата и нивните семејства и други сродни активности, во зависност од потребите на корисниците. Центрите за дневен престој обезбедуваат услуги за најмногу 24 корисници со попреченост во еден објект, со што се овозможуваат квалитетна грижа, можност за спроведување на индивидуален пристап и третмани, како и групна работа, а вклучени се специјални едукатори и рехабилитатори, логопеди, психолози, физиотерапевти и други профили определени за работа со овие категории граѓани. Центрите се лоцирани во урбани средини, со што се овозможува лесна соработка со сите други институции на локално ниво (образовни,

социјални, здравствени установи и др.) и интеграција на корисниците во локалната заедница. Досега отворени центри за дневен престој има во градовите: Крива Паланка, Берово, Битола, Гевгелија, Гостивар, Делчево, Македонски Брод, Кавадарци, Свети Николе, Кичево, Куманово, Прилеп (центар за лица со попреченост, центар за лица со церебрална парализа), Пробиштип, Скопје (центар за лица со попреченост, центар за лица со церебрална парализа, центар за деца со аутизам и центар за деца и лица со Даунов синдром), Тетово, Велес, Штип (центар за лица со попреченост и центар за деца со аутизам), Винаца, Ресен, Крушево, Дебар, Кратово, Струмица, Кочани, Македонска Каменица и Валандово.

Според Законот за социјална заштита, правото на дневно згрижување во дневен центар се обезбедува, меѓу другото, на лице со умерена и тешка попреченост во менталниот развој и на лице со телесна попреченост што не може само да се грижи за себе, како и на дете со телесна попреченост.

Според Член 42 од овој Закон:

„Право на оспособување за работно-производна активност има лице со умерени и тешки пречки во менталниот развој.

Правото на оспособување за работно-производна активност опфаќа упатување во установа за социјална заштита или во друго правно лице кое ги исполнува потребните услови, надоместок на трошоци за сместување и исхрана, надоместок на трошоци за оспособување за работно-производна активност и надоместок на трошоци за превоз.

Наод и мислење за способноста за оспособување за работно-производна активност на децата и младинците со умерени и тешки пречки во менталниот развој, дава органот надлежен за оцена на посебните потреби на децата и младинците со пречки во развојот, во согласност со актот за оцена на видот и степенот на попреченоста на лицата во менталниот или телесниот развој од членот 203 ставови 2 и 3 на овој закон⁸⁵.

⁸⁵ Закон за социјална заштита (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 104/19).

Според Законот, право на постојана парична помош има лице неспособно за работа и материјално необезбедено, кое не може да обезбеди средства за својата егзистенција врз основа на други прописи. За неспособно за работа, во смисла на овој Закон, се смета она лице што има умерени, тешки и длабоки пречки во менталниот развој, како и она лице со комбинирани и други пречки во развојот, кое поради степенот на попреченоста не може да се стекне со образование, како и лице со телесна попреченост, поради која е неспособно за работа.

Во однос на постапките што се водат во центрите за социјална работа, според член 203 од Законот за социјална заштита:

„Центарот врз основа на наод и мислење од стручен орган донесува решение за видот и степенот на попреченост и го евидентира лицето со пречки во развојот.

Постапката за утврдување на видот и степенот на попреченост се уредува со правилник за оцена на видот и степенот на попреченост на лицата во менталниот или телесниот развој, што со акт го определува министерот, во согласност со министерот за образование и наука и министерот за здравство.

Трошоците за постапката за добивање на наод и мислење за оцена на видот и степенот на попреченост паѓаат на товар на центарот за социјална работа, доколку не се на товар на Фондот за здравствено осигурување.

Со правилникот од ставот 2 на овој член се уредува стручниот профил на членовите на стручниот орган што дава наод и мислење за оцена на видот и степенот на попреченост и посебните потреби на лица со пречки во развојот, на првостепениот и на второстепениот орган, начинот и постапката за оценување на посебните потреби, водењето на евиденцијата за посебните потреби за овие лица и установите што формираат стручни органи кои даваат наод и мислење.

Ревизија на наодот и мислењето од првостепениот стручен орган врши комисија формирана од министерот, составена од три члена – доктори на медицина.

Ако при ревизијата на наодот и мислењето на првостепениот стручен орган се констатира дека истиот не е соодветен на утврдената фактичка здравствена состојба и медицинската документација врз основа на која истиот е издаден, комисијата од ставот 5 на овој член, поднесува кривична пријава за сознанија за сторено кривично дело, барање за поведување прекршочна постапка или иницијатива за покренување на дисциплинска постапка пред надлежен орган⁸⁶.

⁸⁶ Закон за социјална заштита (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 104/19).

4.1. Услуги и парични права за лица со интелектуална попреченост

Факт е дека до неодамна, односно до многу скоро, индивидуите со интелектуална и развојна попреченост беа згрижени во сосема одвоени и изолирани услови и беа лишени од целосна интеграција во своите заедници. За среќа, во последниве децении, правото на живеење во заедница и можности за учење стана јасно, а интеграцијата на лицата со интелектуална и развојна попреченост во нивните заедници постојано се подобрува. Сепак, останува уште многу работа во разбирањето на компонентите на вклученоста во заедницата, во идентификувањето како да се подобрат овие можности, во разбирањето како да се зголеми прифаќањето на заедницата и во осигурувањето дека поединците со попреченост го искусуваат целиот опсег на искуства за целосно приспособување во заедницата.

Република Северна Македонија, исто како и другите современи држави во светот, се соочува со голем предизвик да се создаде „погодна клима“, односно политички, општествен и социјален амбиент во кој сите граѓани ќе уживаат еднаквост во поглед на правата и слободите, и тоа не само формално-правна еднаквост туку и фактичка, односно реална еднаквост. Најдобри показатели за тоа во колкава мера државата успеала да ја постигне оваа еднаквост се положбата на лицата со попреченост и почитувањето и остварувањето на нивните социјални, здравствени, образовни и други права.

Лицата со интелектуална попреченост треба да имаат пристап до низа услуги за поддршка на нивната благосостојба, вклученост и независност. Некои од клучните услуги што треба да им бидат достапни на лицата со интелектуална попреченост вклучуваат:

Образование и развој на вештини – пристап до квалитетно образование и програми за развој на вештини што се приспособени на способностите и потребите на поединецот. Ова може да вклучува специјализирани училишта, стручна обука и можности за доживотно учење за подобрување на нивните когнитивни, социјални и практични вештини.

Здравствена заштита и медицински услуги – пристап до сеопфатни здравствени услуги, вклучително и редовни медицински прегледи, превентивна нега и специјализирани

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

услуги за да се одговори на какви било специфични здравствени потреби поврзани со интелектуалната попреченост. Ова може да вклучува и пристап до услуги и терапии за ментално здравје по потреба.

Социјални и рекреативни програми – можности за учество во социјални и рекреативни активности што промовираат социјална интеракција, ангажман во заедницата и вештини за слободно време. Ова може да вклучува програми засновани на заедницата, спорт, уметност и културни активности што се инклузивни и приспособени на способностите на поединецот.

Поддршка при вработување – поддршка за наоѓање и одржување на значајно вработување што се усогласува со способностите, интересите и целите на поединецот. Ова може да вклучува стручни процени, обука за работа и сместување на работното место за да се олеснат успешните можности за вработување.

Поддршка за независно живеење – поддршка за развивање и одржување на вештини за самостоен живот, како што се управување со лични финансии, готвење, чистење и транспорт. Ова може да вклучува и поддршка за наоѓање соодветни опции за домување, вклучувајќи групни домови или поддржани аранжмани за живеење.

Застапување и правна поддршка – пристап до услуги за застапување и правна поддршка за заштита на правата и интересите на лицата со интелектуална попреченост. Ова може да вклучува помош при навигација во правниот систем, пристап до бенефиции и права и решавање на прашања поврзани со дискриминација или злоупотреба.

Поддршка на семејството – услуги за поддршка на семејствата на лица со интелектуална попреченост, вклучително и советување, грижа за одмор и едукација за стратегии за грижа. Ова може да вклучува и групи за поддршка и мрежи за поврзување со други семејства што се соочуваат со слични предизвици.

Помошна технологија и адаптивни помагала – пристап до помошна технологија и адаптивни помагала што можат да ги подобрат независноста и учеството на поединецот во различни аспекти од животот. Ова може да вклучува комуникациски уреди, помагала за мобилност и други специјализирани алатки за надминување на бариерите и промовирање на вклученоста.

Транспортни услуги – пристап до безбедни и сигурни транспортни услуги што можат да ги олеснат учеството во заедницата, вработувањето и социјалниот ангажман за поединци со интелектуална попреченост. Ова може да вклучува достапни опции за јавен превоз или специјализирани транспортни услуги.

Планирање и управување во кои личноста ќе биде во центарот – индивидуализирани и персонално-центрирани услуги за планирање и управување за да се развие и имплементира холистички план за грижа што се однесува на уникатните потреби, преференции и цели на поединецот со интелектуална попреченост. Ова може да вклучи координација меѓу различни даватели на услуги и агенции за да се обезбеди сеопфатна и координирана поддршка.

Интересно е да се погледне оваа листа на социјални услуги во контекст на ангажманот и вклученоста во заедницата. Високите нивоа на ангажман во заедницата директно водат до подобар квалитет на животот, овозможувајќи социјална вклученост, подобрување на социјалната благосостојба и зголемување на среќата. Да се биде вистински дел од една заедница, исто така, значи да се обезбедат многу повеќе можности за избор, контрола, независност и самоопределување.

Важно е да се напомене дека услугите за лицата со интелектуална попреченост треба да се обезбедуваат на начин што ги промовира нивното достоинство, почит и самоопределување. Услугите треба да бидат индивидуализирани, културно одговорни и фокусирани на промовирање на автономијата, вклученоста и благосостојбата на лицето со интелектуална попреченост.

Социјалната заштита е организирана дејност од страна на државата заради спречување и ублажување на основните социјални ризици на кои се изложени граѓанинот, семејството и групите население што се корисници на социјална помош. Системот за социјална заштита на Република Северна Македонија поминал низ неколку фази, но сè уште е во процес на доградба и усовршување. Сè уште постои потреба од реформи што ќе овозможат стабилен и ефикасен систем, кој ќе гарантира успешно задоволување на потребите на сите граѓани на кои им се неопходни социјална заштита и социјална сигурност.

Социјалните услуги се низа јавни услуги наменети да обезбедат поддршка и помош за одредени групи, кои вообичаено ги вклучуваат обесправените, односно маргинализираните. Тие можат да бидат обезбедени од поединци, приватни и независни организации или администрирани од централната или локалната власт. Социјалните услуги се поврзани со концептот на благосостојба и социјална држава бидејќи земјите со големи програми за социјална помош често обезбедуваат широк опсег на социјални услуги. Социјалните услуги се користат за да одговорат на широк опсег на потреби на едно општество. Пред индустријализацијата, обезбедувањето социјални услуги во голема мера било ограничено на приватни претпријатија и добротворни организации, со ограничен обем на покриеност. Социјалните услуги сега генерално се сметаат на глобално ниво како „неопходна функција“ на општеството и механизам преку кој владите можат да ги решаваат општествените прашања.

Во член 19 од Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите нации им се гарантира правото на лицата со попреченост да живеат самостојно, со еднакви можности за избор како и другите луѓе. Од особено значење е пристапот до одредени услуги како што се здравствените и социјалните услуги, елиминирање на физичките бариери, финансирање преку локални фондови, подигање на свеста на сите фактори во општеството и сл.

Во согласност со Законот за социјална заштита, во Република Северна Македонија се обезбедуваат неколку вида социјални услуги:

Услуги на информирање и упатување – информирање на граѓаните за правата од социјална заштита и расположливите социјални услуги, првична процена и упатување до други институции, со цел остварување непречен пристап до правата и услугите.

Услуги на стручна помош и поддршка – помош и поддршка за надминување на индивидуални и семејни проблеми преку процена, планирање, интервенции за заштита и евалуација, како и следење на состојбата по завршување на интервенциите, со цел зајакнување на корисниците, промоција на нивниот непречен развој, обезбедување и одржување на добросостојбата и независноста и нивно долгорочно оспособување за самостојно надминување на социјалните проблеми.

Услуги на советување – советодавна работа, со цел превенирање, ублажување и надминување на последиците од настанатите социјални проблеми на поединец и семејство. Советувањата вклучуваат: подготовка за брак, живот во семејство, родителство, планирање на семејство, брачно/партнерско советување за партнери со нарушени односи, советување при развод на брак, семејна медијација за семејства со нарушени семејни односи, психосоцијална поддршка за жртви на семејно насилство, психосоцијален третман на сторители на семејно насилство и други специјализирани видови советувања.

Услуги во домот – услуги за обезбедување помош и нега во домот на лице со привремено или трајно намален функционален капацитет, со цел овозможување на лицето да продолжи да живее во сопствениот дом и превенција на потребата од вонсемејна заштита, кои се обезбедуваат како помош и нега во домот и лична асистенција.

Услуги во заедницата – услуги на дневен, привремен престој, ресоцијализација, рехабилитација, реинтеграција на корисници, одмена на семејна грижа и куќа на половина пат, заради превенција, згрижување и заштита, со цел овозможување на корисникот да продолжи да живее во сопствениот дом, односно заедницата, и превенција на потребата од вонсемејна заштита.

Услуги за вонсемејна заштита – сместување, помош и поддршка од стручни лица, згрижување, исхрана, облека, здравствена заштита и други услуги за корисници што немаат услови за живеење во своето семејство или од други причини им е потребна вонсемејна заштита. Услуги на вонсемејна заштита се живеење со поддршка, згрижување во друго семејство и сместување во установа.

Особено е важна достапноста на услугите за лица со интелектуална попреченост на локално ниво. Основните организации што пружаат услуги за лицата со интелектуална попреченост во заедницата треба да одговараат на потребите на корисниците на услугите што тие ги обезбедуваат. Под тоа се подразбира дека треба да обезбедат соодветен простор, соодветен персонал, да бидат достапни и да обезбедуваат квалитетни услуги и тренинзи за ресоцијализација и инклузија на корисниците во општеството.

Во моментот на локално ниво во Република Северна Македонија функционираат неколку вида институции и форми преку кои им се нудат поддршка и помош, како и услуги на лицата со интелектуална попреченост⁸⁷:

Сместување во згрижувачко семејство – Згрижувањето во семејство опфаќа основна заштита и 24-часовна грижа за лицето со интелектуална попреченост. Важни критериуми што се земаат предвид при изборот на згрижувачко семејство се: возраста, здравствената состојба, подобноста, материјалните услови, станбените услови и обуката на згрижувачите. Згрижувач може да биде само полнолетно лице. Разликата во возраста меѓу згрижувачот и згриженото лице треба да е најмалку 18, а најмногу 50 години. Згрижувачките семејства добиваат специјализирана обука за згрижување на дете или лице со попреченост. Подготовката, проценката и обуката на згрижувачкото семејство се спроведува од страна на Центарот за поддршка на згрижувачки семејства⁸⁸.

Дневни центри за лица со интелектуална попреченост – Како што е споменато и погоре, дневните центри за лица со интелектуална попреченост функционираат како организациони единици на меѓуопштинските центри за социјална работа, а обезбедуваат услуги како: дневно згрижување, исхрана, одржување лична хигиена, индивидуални активности за стекнување животни и работни вештини, воспитни, социјални, културни и рекреативни активности, превентивни активности, советување, едукација, образовна поддршка, социјална поддршка на лицата и нивните семејства и други сродни активности, во зависност од потребите на корисниците.

Мали групни домови / организирано живеење со поддршка – Процесот за деинституционализација наметнува нов тренд за служби за поддршка на лицата со попреченост во заедницата, кои во нашата земја допрва треба да се развиваат. Во моментот само во неколку града има мали групни домови и служби за самостојно живеење за деца со посебни потреби или возрасни лица со попреченост.

⁸⁷ Дамовски, А. „Сервиси за лица со интелектуална попреченост во Република Македонија: визија и реалност“, *Ревиија за социјална политика* год. 8 бр.11/2, 2015, 537-545.

⁸⁸ Правилник за поблиските критериуми за избор на згрижувачко семејство, видот и бројот на корисниците кои можат да се сместат во едно згрижувачко семејство, стандардите за давање на услугата згрижување, нормативите и стандардите за вршење на дејноста на центарот за поддршка на згрижувачки семејства, за простор, средства, кадри и начинот на водење на евиденција и потребната документација за згрижувачките семејства (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 288/20).

Заштитно вработување и работно ангажирање – Лицата со попреченост во моментот во нашата земја генерално се вработуваат во заштитни друштва. Добра практика се стимулативните мерки за работодавците што ги нуди државата, благодарение на кои дел од приватните компании веќе функционираат како заштитни друштва, иако бројот на ваквите компании е мошне мал. Невладините граѓански организации што се занимаваат со правата на лицата со попреченост апелираа на квотно вработување, но тоа сè уште не е реалност кај нас. Сепак, кревањето на јавната свест придонесе да се зголеми бројот на лицата со попреченост во институциите на системот. Следен чекор е социјалното претприемништво, кое би требало да придонесе за поголемо вклучување на лицата со попреченост во работниот процес, но и за одржливост на проектите, дневните центри и институциите.

За жал, во Република Северна Македонија недостигаат **развојни советувалишта**, односно центри за рана интервенција, каде што би се овозможиле процените на функционалните способности на децата со посебни потреби и на лицата со интелектуална попреченост.

Од она што го знаеме како досегашно искуство и податоци од релевантни истражувања, може да заклучиме дека постојниот систем во Република Северна Македонија сè уште се справува со поголем дел од проблемите на централно ниво и дека постои недостиг од политики и структури на локално ниво, според кои би се изготвувале решенија во согласност со локалните потреби. Во следната и последна глава од овој труд подетално се разгледува состојбата во три општини во градот Скопје, со акцент на системските пропусти и како тие да се решат за општините да преземат поголеми одговорности за поддршка на лицата со интелектуална попреченост.

Парични права се обезбедува за домаќинства кои се наоѓаат во ситуација на социјален ризик со обезбедуваа парично давање на месечно ниво или еднократен паричен износ во ситуација на итна потреба. Во согласност со Законот за социјална заштита (Службен весник на РСМ бр. 104/19) **гарантирана минимална помош** е право кое го се обезбедува за домаќинство кое е материјално необезбедено и кое има во сопственост имот

и имотни права од кои неможе да се издржува и чии вкупни приходи во последните три месеци се пониски од висината на утврдената гарантирана минимална помош.

Се пресметува како основа за еден член на домаќинството во висина од 4 .0000 денари месечно зголемена за коефициент од еквивалентна скала за други членови на домаќинството и тоа вториот член за коефициент од 0,4 третиот член за коефициент од 0,4 четвртиот член за коефициент од 0,4 и петиот член за коефициент од 0,2 еквивалентната скала се зголемува за коефициент од 0,1 за дете член за домаќинство 0,5 за самохрана мајка за време на бременоста пред породувањето и самохран родител до започнување на основно образование но најдоцна до седумгодишна возраст на детето а заклучно до третото дете. Гарантирана минимална помош се исплатува во висина на разлика од износот на гарантирана минимална помош и вкупни просечни месечни приходи по сите основи на домаќинството остварени во последни три месеци.

Правото на надоместок на плата за скратено време поради неџа на дете со попреченост и најтешки облици на хронични заболувања утврдено со Законот за работни односи, родителот го остварува во центарот за социјална работа без оглед на возраста на детето (Службен весник на Република Северна Македонија бр.151/21). Висината на надоместок на плата за скратено работно време изнесува 50% од просечната нето плата за полно работно време. Односно 100% од просечната нето плата за скратено време исплатено во претходната година но најмногу 50% од просечната нето плата во Република Северна Македонија за претходната година.

Додаток за домување се обезбедува на материјално и станбено необезбедни лица и корисник на гарантирана минимална помош и лице кое до 18 години имало статус на дете без родители и без родителска грижа и по стекнување на полнолетството а најмногу до 26 годишна возраст.

Траен надоместок се обезбедува за згрижувач кој згрижувал дете/лице во семејството и родител кој се грижел за свое дете со попреченост во висина од 8.000 денари. Право на траен надоместок има згрижувач кој згрижувал лице/дете во свое семејството најмалку петнаесет години по наполнување на 62 години на живот за жена, односно 64 години на живот за маж кој е невработен и не користи право на пензија по која

било основа. Правото на траен надоместок го остварува и родител кој се грижел за дете со попреченост во развојот до негова 26 годишна возраст без да користи услуга на семејна социјална заштита, кој е невработен и не користи пензија по наполнување на 62 години на живот за жена, односно 64 години на живот за маж.

Еднократна парична помош или помош во натура⁸⁹ се доделува на лице или на семејство кое се нашло во состојба на социјален ризик, како и на лице и семејство поради претрпена природна непогода или епидемија и подолго лекување во здравствена установа на член на семејството, како и во случаи на вонредно загрозување на населението од поголеми размери. Износот на еднократната парична помош може да изнесува од 4.500 до 30.000 денари, во зависност од потребите на семејството утврдени со закон. Лице кое до 18-годишна возраст имало статус на дете без родители и без родителска грижа, односно по престанување на старателството, а најмногу до 26-годишна возраст, има право на интервентна еднократна помош во висина до 180.000 денари, заради вклучување во социјалната средина, по напуштање на установата или згрижувачкото семејство.

Здравствена заштита остварува корисник на гарантирана минимална помош кое е лице неспособно за работа, корисник на надоместок поради попреченост, корисник на надоместок за лица под супсидијарна заштита, корисник на вонсемејна заштита, лице жртва на семејно насилство за кое има мерки за заштита во согласност

⁸⁹ Под помош во натура, се подразбира обезбедување облека, исхрана и други средства за кои центарот за социјална работа ќе утврди дека се неопходни за минимална егзистенција на граѓанинот и семејството.

II ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ

За да се добие една поконкретна слика за тоа во колкава мера менаџерските функции во локалната самоуправа навистина се насочени кон поддршка на лицата со интелектуална попреченост, за потребите на овој труд е направено истражување во три општини во градот Скопје – Центар, Аеродром и Гази Баба.

Идејата е подетално да се разгледа состојбата во овие три општини, при што акцент се стави на системските пропусти и врз основа на добиените резултати ќе се извлечени заклучоци какви мерки да се преземат за поголема одговорност кон поддршка на лицата со интелектуална попреченост.

Секако, при истражувањето е земен предвид фактот дека три општини не се доволно број за целокупната слика, но се добра појдовна точка за да се добијат некои генерални идеи.

Оттаму, истражувањето беше изведено според следните неколку чекори:

1. Дефинирање на предметот на истражување и целната група.
2. Поставување на главна цел и специфични цели на истражувањето.
3. Поставување на хипотетска рамка на истражувањето.
4. Одредување на методите и техниките за спроведување и обработката на анкета и интервјуа и нивно спроведување.
5. Анализа на резултатите добиени од анкетата и интервјуата и докажување на хипотезите.
6. Развивање на тези во вид на заклучоци.

1. Предмет на истражувањето

Појдовно стојалиште при определувањето на предметот е дека организациската архитектура на јавната администрација во единиците на локалната самоуправа е комбинација од организациска структура, систем на контрола, култура и систем на менаџмент со човечки ресурси преку инструменти и рутини што менаџерите ги воспоставуваат и ги развиваат за нивно ефикасно и ефективно искористување како компаративна предност на нивната организација за исполнување на политики, стратегии и тековни прашања за функционирање на единиците, особено во поддршка на лицата со интелектуална попреченост.

Во согласност со ова, **предмет на истражувањето се можностите и начините за унапредување на менаџментот со човечки ресурси во администрацијата на локалната самоуправа.** Истражувани се теориите, тековните пристапи и практики, содржината, методите, инструментите и алатките, и конечно, компонентите и архитектурата на менаџментот со човечки ресурси, потоа факторите (надворешни, внатрешни, субјективни и објективни), расположливите алатки што придонесуваат кон ефикасната и ефективна менаџерската улога во трансформација на човечките ресурси во човечки капитал, нормативната и искусствената рамка на менаџирањето со човечките ресурси на локалната самоуправа и хармонизацијата на практиката со онаа во земјите на Европската Унија и можните сегменти и нови елементи за подобрување.

Предметна рамка на истражувањето е реалната ситуација со менаџирањето со човечките ресурси во локалната јавна администрација и можностите за унапредување, како на неговите компоненти така и на менаџирањето со човечки ресурси во целост.

2. Цели на истражувањето

Цел на истражувањето е да се согледаат можностите за унапредување на менаџерските функции во администрацијата на локалната самоуправа преку идентификување стратегии, форми, техники и инструменти на менаџирањето (сите негови елементи, односно фази) со администрацијата, кои придонесуваат во нејзиното унапредување, а со тоа и подобрување на работата и сервисите на администрацијата во единиците на локалната самоуправа според стандардите и нормите на Европската Унија во поддршка на лицата со интелектуална попреченост.

Специфични цели се:

- спроведување детално истражување врз репрезентативен примерок од различни групи вработени – државни службеници од 20 одделенија и 5 сектори, односно да се постигне опфатеност над 60%;
- анализа на најглавните законски и подзаконски акти и други документи и споредба со валидни и релевантни научни и образовни институции, Влада на Република Северна Македонија, и тоа на непристрасен и професионален начин;
- креирање насоки за модел на унапредување на менаџирањето со човечките ресурси засновани како на теоретска основа така и на реалните практики и рутини во локалната самоуправа со акцент на предлагање можности за што поефикасни способности за ефективно менаџирање, а со тоа и унапредено исполнување на мисијата и политиката на организацијата за поддршка на лица со интелектуална попреченост.

3. Хипотетска рамка

За потребите на истражувањето ја поставуваме следната хипотетска рамка.

Општа хипотеза: Со унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа се згледува квалитетот на социјална поддршка кон лицата со интелектуална попреченост.

Од општата хипотеза се издвојуваат и четири посебни хипотези.

Посебна хипотеза 1: Оспособувањето и обучувањето на персоналот на локалната самоуправа за работа со лица со интелектуална попреченост влијае врз квалитетот на социјална поддршка кон лицата со интелектуална попреченост.

Посебна хипотеза 2: Изготвувањето Индивидуален план за лице со интелектуална попреченост на локално ниво влијае врз квалитетот на доставените услуги.

Посебна хипотеза 3: Помошта предвидена со Програмата за социјална заштита на локалната самоуправа за лица со попреченост е во согласност со нивните потреби.

Посебна хипотеза 4: Унапредувањето на соработката меѓу единиците на локалната самоуправа влијае врз подобрувањето на квалитетот на социјалните услуги за лицата со интелектуална попреченост.

Од претходно изнесените хипотези произлегуваат следните варијабли на истражувањето.

Зависна варијабла е социјалната поддршка на лицата со интелектуална попреченост.

Независни варијабли на истражувањето се обуките на персоналот на локалната самоуправа, оспособеноста на персоналот на локалните самоуправи за изготвување и спроведување на Индивидуален план за корисникот, издвоените финансиски средства за поддршка на лица со интелектуална попреченост и соработката меѓу единиците на локалната самоуправа.

4. Методологија на истражувањето, репрезентативен примерок и план за истражување

За креирање насоки за унапредување на ефикасноста на менаџирањето со човечки ресурси во администрацијата на локалната самоуправа во општините Аеродром, Центар и Гази Баба од суштествена важност беше да се осознае фактичката ситуација за менаџирањето со човечки ресурси како основа за негово унапредување.

За образложување на методологијата на истражувањето прво беше потребно елаборирање и аргументирање на потребата од истражувањето на податоци од различно потекло: веќе продуцирани податоци и податоци што се добија преку истражувањето. Понатаму следува јасно поставување на хипотската рамка, како и образложување на техниките и методите за собирање, анализа и обработка на добиените податоци и резултати.

За истражувањето се користеа индуктивниот модел со интерпретативниот метод со техниките што се природни за него при анализата на материјали од втора рака и дедуктивниот модел при анализата на анкетата и интервјуата (квантитативниот метод).

Во истражувањето беа применети следните техники:

- **анализа на содржината**, т.е. документи што не се произведени со активностите на истражувањето (закони, подзаконски акти, правилници и сл.), како и преглед на претходни релеватни истражувања на темата и консултирање стручна литература од областа;

- **анкета** (со прашања од затворен тип) и **полуструктурирано интервју** во кое се користени прашања од анкетниот прашалник и отворање на дискусија за нив (полуструктурирани прашања).

Резултатите од анкетата и од интервјуто се прикажани описно и графички.

Репрезентативен примерок на истражувањето се 120 вработени во редовен работен однос во администрацијата на единиците на локалната самоуправа (по 40 од секоја локална самоуправа) и реалниот број на менаџери, а не бројот на менаџери предвидени со

Правилникот за систематизација на работни места на општинската администрација во општините Аеродром, Центар и Гази Баба.

Репрезентативниот примерок на испитаничката група „менаџери“ се состои од 15 менаџери, и тоа по 5 од секоја локална самоуправа. Во однос на стручниот профил на вработените за анкетата, испитаничката група беше составена од: референти, виши референти, самостојни референти, соработници и советници во секоја од трите локални самоуправи.

Истражувањето е реализирано во следните фази:

Прва фаза – подготвителна фаза:

- запознавање на одговорните со истражувањето по устен пат, договарање на термини и тек на анкетаирањето, изготвување и дистрибуција на прашалници за интервјуирање и анкетаирање;
- преку дедуктивниот модел и преку евалуација, увид и изведување заклучоци за степенот на подготвеност на јавната администрација за вклучување во истражувањето.

Втора фаза – анализа од втора рака: се состои од прибирање на документација, анализа, неформални интервјуа со менаџерите на секторите и одделенијата, рационализација на добиените заклучоци од анализата и неформалните интервјуа преку индуктивниот модел (теории, наоди).

Трета фаза – спроведување на анкетата: со два типа прашања – беше спроведена со 120 вработени во редовен работен однос во администрацијата на единиците на локалната самоуправа, и тоа по 40 од секоја локална самоуправа.

Четврта фаза – спроведување на интервјуа (поединечни и групни): се организираа интервјуа со две групи испитаници, и тоа: поединечни интервјуа со менаџерите на секторите и одделенијата во локалната самоуправа и групно интервју со вработени во администрацијата на локалната самоуправа во секоја единица. За интервјуата се користеа структурирани и полуструктурирани прашања (од затворен и од отворен тип).

Анкетата и интервјуата беа анонимни.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

Во развојот на истражувањето имавме соработка како со менаџерите така и со одделенијата за менаџирање со човечки ресурси.

5. Анализа на законската регулатива

Во теоретскиот дел на трудот во неколку наврати се цитирани делови од двата најважни документа кога станува збор за лицата со попреченост – националниот Закон за социјална заштита и Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите нации. Освен тоа, во неколку наврати ја споменавме и Годишната програма за социјална заштита што општините се должни секоја година да ја донесат и да ја спроведуваат.

Како што е наведено и во теоретскиот дел од трудот, со Законот за социјална заштита од 2019 година се гарантираат еднаков третман и недискриминација во остварувањето на правата од социјалната заштита за сите лица, вклучително и за лицата со физичка и/или интелектуална попреченост. Со овој Закон, како и со обемното ревидирање на Законот за детска заштита, се реструктурираа и се консолидираа системот за парична помош, пред сè со цел да се обезбедат зголемен опфат и соодветност. Реформите воведоа и нови услуги за социјална поддршка и грижа за лицата со попреченост на локално ниво.

Република Северна Македонија ја ратификува Конвенцијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост во 2011 година. Оттогаш, правата на лицата со попреченост се значително унапредени преку различни реформи во областа на социјалната заштита и образованието, заложите за борба со дискриминацијата, инклузивните услуги за вработување и деинституционализацијата. Очигледна е политичката волја да се обезбеди активно учество на лицата со попреченост, која е прсликана и во законската регулатива. Сепак, особено на локално ниво, нашата земја сè уште се бори целосно да ја спроведе Конвенцијата во конкретни политики, системи, програми, дејства и услуги што би овозможиле самостоен и достоинствен живот на лицата со попреченост.

Од големо значење е и Законот за спречување и заштита од дискриминација, во која се наведува попреченоста како една од основите за дискриминација и кој вклучува и дефиниција на лицата со попреченост како лица со долготрајни физички, интелектуални, ментални или сетилни нарушувања, што, во интеракција со различните социјални пречки, може да ја спречува нивната целосна и ефективна застапеност во општеството на еднаква основа со другите. Овој Закон ги забранува сите видови и форми на дискриминација, како

директна и индиректна дискриминација, повикување на, поттикнување на и наведување кон дискриминација, вознемирување, виктимизација и сегрегација, а потешките облици на дискриминација во смисла на Законот значат повеќекратна дискриминација и континуирана дискриминација. Она што е особено важно да се истакне е дека овој Закон нагласува дека забраната на дискриминацијата значи и обезбедување соодветен пристап до инфраструктурата, стоките и услугите, пред сè преку примена на принципот на разумно приспособување, и дека негирањето на разумното приспособување исто така претставува дискриминација. За жал, во практична примена сè уште постои проблем во разбирањето и препознавањето на принципот на разумно приспособување од страна на институциите.

Што се однесува пак на Уставот на Република Северна Македонија, во него правото на еднаквост и недискриминација е загарантирано со членот 9, но попреченоста сè уште не е вклучена како посебна основа за дискриминација. Дополнително, треба да се наведе и дека терминологијата (инвалидни лица, инвалиди) што се користи во Уставот е застарена и не е во согласност со Конвенцијата на ОН.

Добра вест во однос на законската регулатива е тоа што Министерството за труд и социјална политика започна со процесот за подготовка на Нацрт на закон за системот за проценка на лица со попреченост. Како што е наведено во соопштението од Министерството, „Проценка во смисла на овој закон претставува утврдување на попреченост како долготрајна телесна, интелектуална, ментална или сетилна оневозможност на лице, што во интеракција со различните општествени бариери може да го спречи неговото целосно и ефективно учество во општеството на еднаква основа со другите граѓани, како и определување на нивото на преостаната работна способност и потребна поддршка на лицето“⁹⁰. Временската рамка за изготвување на предлог-законот наведена во ова соопштение е од 15.5.2023 до 15.6.2023 година.

Во однос на ваквата законска рамка, во Анализата на состојбата со правата на лицата со попреченост во Република Северна Македонија направена од ОН во 2021 година се посочува дека „пристапот заснован на правата на лицата со попреченост не е доследно

⁹⁰ <<https://akademik.mk/izvestuvane-za-pochetok-na-protsesot-za-podgotovka-na-natsrt-na-zakon-za-sistemot-zaprotsenka-na-litsa-so-poprechenost/>> пристапено на: 25.6.2023.

уреден во законодавството, и сè уште преовладува медицинскиот пристап кон попреченоста. Иако Законот за спречување и заштита од дискриминација е уреден во согласност со Конвенција за правата на лицата со попреченост, Уставот и постојната законската рамка се обременети со многу омаловажувачка терминологија, главно со примена на медицинскиот пристап кон попреченоста. Не се отсликани разликите во самата заедница на попреченост и не се земаат предвид во законите, стратегиите, плановите и буџетите. Законската рамка за хуманитарни кризи и вонредна состојба не е усогласена со Конвенција за правата на лицата со попреченост. Во услови на пандемија, лицата со попреченост се повторно маргинализирани од главните текови, и нема соодветен одговор на нивните посебни потреби^{91,92}. Понатаму во Анализата е поентирано: „И покрај значителните подобрувања на законодавството, вклучувајќи го и усогласувањето со европското законодавство, сè уште постои недоволна усогласеност на законите и подзаконските акти и политики што се однесуваат на лицата со попреченост со Конвенција за правата на лицата со попреченост (КПЛП), што е посочено и во препораките на Комисијата за правата на лицата со попреченост, додека пак спроведувањето на законските одредби претставува особено слаба точка. Во исто време, законските одредби се однесуваат само на формална еднаквост по основ на попреченоста“⁹³.

Покрај законските и подзаконските акти, од значење е да се спомене и Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026 година, која предвидува три општи стратешки цели. Од нив, според информациите што се достапни до денот на реализирање на истражувањето, досега е постигната само една, и тоа подобрувањето на правната рамка за еднакви можности и недискриминација. Од друга страна, пак, најмал напредок се забележува во градењето капацитети и подобрувањето на работата и координацијата на институционалните механизми за спречување и заштита од дискриминација. Дополнителна слабост е недоволниот буџет наменет за спроведување на оваа Стратегија.

⁹¹ <<https://www.unicef.org/northmacedonia/media/11711/file/mkd-unprpd-sitan-mk-2022.pdf>> пристапено на:

⁹² .6.2023.

⁹³ *Истото*.

6. Анализа на добиените резултати од анкетата и интервјуата

Како што веќе е нагласено, за потребите на истражувањето најпрвин беше спроведена анкета со вкупно 120 вработени во редовен работен однос во 3 општини во Скопје – Аеродром, Центар и Гази Баба, односно по 40 од секоја од трите единици на локалната самоуправа. Анкетата се состоеше од неколку групи прашања. Првата група прашања беа општи и демографски прашања.

Во однос на полот, во анкетата учествуваа 103 жени и 17 мажи. Поголемата бројност на жените учеснички во истражувањето е од причина што на споменатите работни места (референти, виши референти, самостојни референти, соработници и советници) во овие три општини работат лица од женски пол. Сепак, прашањето во однос на полот е од демографска природа и нема некакво значајно влијание врз резултатите од истражувањето, така што нема особено да го земаме предвид во понатамошното истражување.

Што се однесува на возраста на застапените испитаници, најголем број од нив (38 испитаници) се на возраст од 41 до 50 години, во возрастната група од 31 до 40 години има 35 испитаници, во возрастната група над 51 година има 31 испитаник, а најмал број испитаници се на возраст под 30 години.

Од аспект на завршеното образование на учесниците во анкетата, убедливо најголем број од нив (94 испитаници) се со завршено високо образование, потоа следуваат испитаниците со магистратура или докторат (12 испитаници), помал број испитаници се со завршено вишо образование (8 испитаници), а најмал број испитаници (6 испитаници) се со завршено средно образование. Поголемиот број испитаници со завршено високо образование и магистратура или докторат наспроти помалиот број испитаници со завршено вишо или средно образование оди во прилог на ова истражување, но и на персоналот во локалните самоуправи, со оглед на тоа што тоа докажува дека во општините се вработени луѓе со повисок степен на завршено образование, кои обично се поамбициозни, поотворени за дообучување и поподготвени за прифаќање на различностите, па оттаму посоодветни за работа со лицата со интелектуална попреченост.

Последниот демографски податок на учесниците во анкетата се однесува на нивното работно искуство. Од нив, најголем број (34 испитаници) се со работно искуство од 15 години и 1 месец до 20 години. Со работно искуство од 10 години и 1 месец до 15 години се 29 испитаници. Потоа, 25 испитаници се со работно искуство од 5 години и 1 месец до 10 години. Со работно искуство над 25 години се 22 испитаници. Помал број испитаници (7 испитаници) се со работно искуство од 20 години и 1 месец до 25 години. А најмал број испитаници (само 3 испитаници) се со работно искуство до 5 години. Тоа што најголемиот број испитаници се со работно искуство над 10 години исто така оди во прилог на истражувањето со оглед на тоа што 10-15 години работно искуство се најдобар период за еден вработен да има добра слика за реалната состојба денес во компарација со блиското минато.

Врз основа на сите овие податоци, може да заклучиме дека просечни учесници во истражувањето се лица од женски пол на возраст од 31-40 години, со завршено високо образование, односно со работно искуство во локалната самоуправа од 15 години и 1 месец до 20 години. Полот и возраста ги зедовме како нерелевантни параметри за ова истражување затоа што немаат некое позначително влијание врз него, а за нивото на завршено образование и работно искуство веќе е образложено зошто одат во прилог на истражувањето.

Табела бр. 1: Социодемографски карактеристики на примерокот

СОЦИОДЕМОГРАФСКА КАТЕГОРИЈА	ПРОЦЕНТ
Пол	%
Машки	14%
Женски	86%
Возраст	%
до 30 год.	13%

31-40 год.	39%
41-50 год.	32%
51 год. или повеќе	25%
Ниво на завршено образование	%
средно образование	5%
вишо образование	7%
високо образование	78%
магистратура или докторат	10%
Работно искуство	%
до 5 год.	3%
5 год. и 1 мес. – 10 год.	21%
10 год. и 1 мес. – 15 год.	24%
15 год. и 1 мес. – 20 год.	28%
20 год. и 1 мес. – 25 год.	26%
над 25 год.	18%

Во втората група прашања од учесниците беше побарано да одговорат во колкава мера се согласуваат со одредени констатации, при што понудените одговори беа: 1 – „воопшто не се согласувам“; 2 – „не се согласувам“; 3 – „ниту се согласувам, ниту не се согласувам“; 4 – „се согласувам“; 5 – „сосема се согласувам“.

Дел од прашањата од оваа група се однесуваа на обуките за работа со лицата со интелектуална попреченост за вработените во локалната самоуправа, односно беа поврзани со посебната хипотеза 1. Тргувајќи од фактот дека соодветните обуки ги опремуваат вработените во локалната самоуправа со потребното знаење, вештини и емпатија за да ги разберат уникатните потреби на лицата со интелектуална попреченост и да им обезбедат соодветна помош, во рамките на локалната самоуправа треба да се организираат редовни обуки за да се осигури дека членовите на персоналот ќе останат ажурирани за најдобрите практики, новите истражувања и развојните пристапи во областа на интелектуалната попреченост. Овие обуки треба да опфатат различни аспекти,

вклучително и свесност за попреченоста, техники на комуникација, планирање насочено кон личноста, законски рамки и инклузивни практики. Ваквите обуки би резултирале со подобро разбирање и свест кај вработените во локалната самоуправа, што ќе доведе до подобри услуги за социјална поддршка, зголемена инклузивност и подобри резултати за лицата со интелектуална попреченост во нивните заедници.

Поради тоа, беше поставено прашање во однос на сите видови обуки наменети за вработените во локалната самоуправа преку формулираната констатација „Во локалната самоуправа во која работам редовно се организираат обуки (генерички, специјализирани и електронски) и редовно земам учество во нив“. Најголем број испитаници (37%) одговорија дека се согласуваат со оваа констатација, односно потврдија дека во нивните локални заедници се организираат обуки на кои тие редовно земаат учество. Меѓутоа, изненадува фактот што, наспроти ова, дури 27% од испитаниците одговориле дека не се согласуваат со оваа констатација, односно дека во нивните локални самоуправи не се организираат обуки, а уште толку изненадува фактот што исто толкав број се и воздржани за ова прашање, односно одговорија дека ниту се согласуваат, ниту не се согласуваат со констатацијата.



Графикон бр. 1: Редовност во организирањето обуки во локалната самоуправа.

Обуката за работа е постојана и планирана активност заснована на подготовка на кадри кои ќе вршат одредена работна активност. Оттука, обуката за работа или деловната обука е активност што ја спроведува локалната самоуправа. Притоа, локалната самоуправа е одговорна за подготовка и обука на своите вработени за извршување на одредени работни активности со развивање на нивното знаење, како и нивните вештини.

Потребни се редовни обуки кои се однесуваат на промена на законска регулатива, правила на работа, безбедност и здравје, обуки кои се однесуваат на градење и усовршување на менаџерски структури и трансформација на организацијата и сл. Најчести целни групи се: менаџери, правници, економисти, социјални работници, советници и други стручни професии и сл.

Обуки за професионален развој на кариерата најчесто се поврзуваат со стратегијата за развој на организацијата, што значи дека имаат долгорочен карактер. Цел на овие обуки е управување и подобрување со перформансите и капацитетите. До скоро се сметало дека овие обуки најпрво се однесуваат на менаџерската структура, но ваквиот став кон обуките е променет во однос на целните групи. Овде спаѓа и учењето преку редовниот образовен систем или, пак, преку неформален систем, но тој дел на обуки ќе биде објаснет во делот на развојот на човечките ресурси.

Специфичните обуки претставуваат обуки кои се идентификувани како потреби за посебни индивидуи или група на државни службеници, кои не се идентификувани како потреба за сите државни службеници од посебен ранг или улога.

Оваа подготовка се спроведува на плански, систематски и на постојан начин. Со оглед на континуираните промени во стратегијата на локалната самоуправа, при примена на иновации, вештини и техники обуката мора да биде постојана. Целта на обуките е претставниците од единиците на локалната самоуправа да добијат основни знаења за одредени вештини, полесно да работат со лица попречени во развојот и да им достават соодветна поддршка.

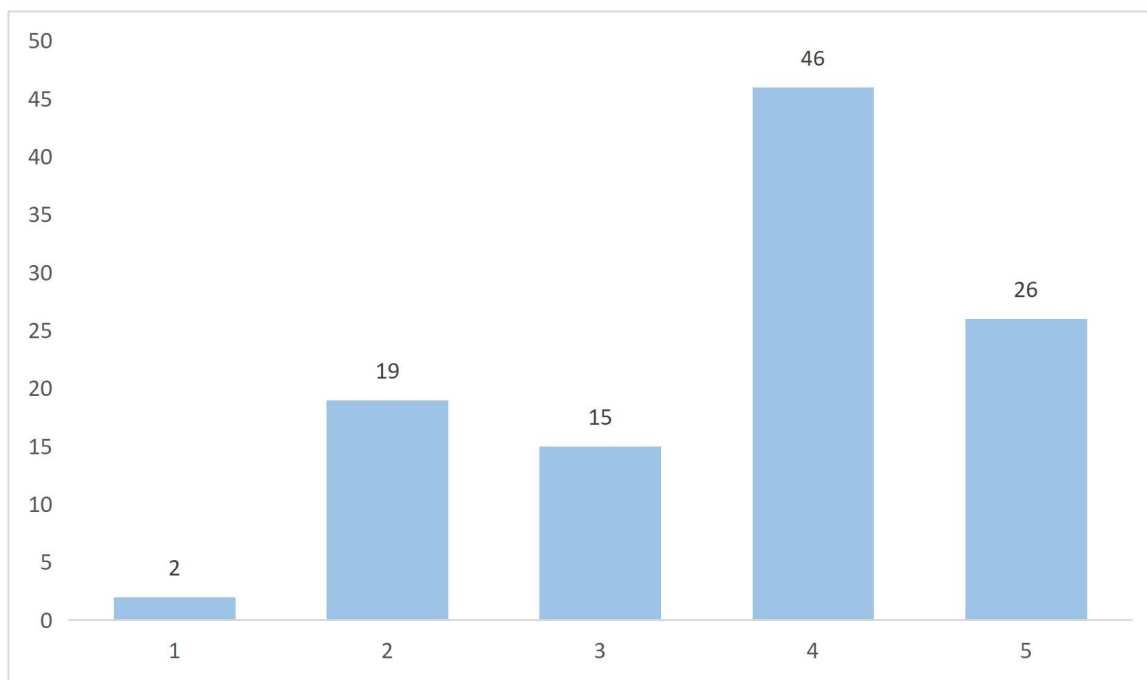
Во однос на учество на обуки што се специјализирани за работа со лица со интелектуална попреченост беше формулирано тврдењето „Во последните две години бев

вклучен/а во обуки за работа со лица со интелектуална попреченост“. Најголем број испитаници (40%) се согласуваат со ова тврдење, односно потврдуваат дека зеле учество во обуки за работа со лица со интелектуална попреченост. Сепак, повторно изненадува фактот што има голем број воздржани испитаници (35%). Помал број испитаници (13%) не се согласуваат со ова тврдење, односно тврдат дека во последните две години не биле вклучени во обуки за работа со лица со интелектуална попреченост.



Графикон бр. 2: Вклученост на вработените во локалната самоуправа во обуки за работа со лица со интелектуална попреченост.

Едно од прашањата во врска со првата посебна хипотеза се однесуваше и на тоа колку од вработените што во последните две години биле вклучени во обуки за работа со лица со интелектуална попреченост се задоволни од знаењата што ги стекнале на обуките, односно беше формулирано тврдењето „Обуките во кои бев вклучен/а ги задоволуваат моите потреби за подобрување на моите вештини за работа со лица со интелектуална попреченост“. Најголем број испитаници (40%) одговориле дека се согласуваат со ова тврдење, односно дека споменатите обуки ги задоволуваат нивните потреби.



Графикон бр. 3: Задоволеност на вработените во локалната самоуправа од обуките за работа со лица со интелектуална попреченост.

Добиените резултати ја потврдуваат посебната хипотеза 1 дека обуката на вработените во локалната самоуправа за работа со лица со интелектуална попреченост влијае врз квалитетот на социјалната поддршка за оваа популација. Наодите укажуваат дека значителен дел од испитаниците го потврдиле редовното организирање обуки во нивните локални самоуправи и нивното активно учество на овие сесии. Дополнително, значителен број вработени пријавиле дека се вклучени во специјализирани обуки конкретно фокусирани на работа со лица со интелектуална попреченост. Исто така, мнозинството од оние што учествувале на ваквите обуки изразија задоволство од стекнатото знаење, сугерирајќи дека обуките ги задоволуваат нивните потреби за подобрување на нивните вештини во оваа област. Сепак, во одредена мера загрижува значителниот број на воздржани и незадоволни испитаници бидејќи тие укажуваат на потенцијални празнини во достапноста или ефективноста на обуките. Генерално,

резултатите од истражувањето ја потврдуваат хипотезата дека обуката на персоналот игра клучна улога во подобрувањето на квалитетот на социјалната поддршка за лицата со интелектуална попреченост, но има простор за подобрување во смисла на обезбедување поширок пристап и задоволување на потребите на сите вработени во локалната самоуправа.

Според националната Програма за социјална заштита, во секоја општина на локално ниво треба да се донесе соодветна Програма за социјална заштита, но и на секое регистрирано лице со попреченост што живее во општината да му се пружи индивидуализирана поддршка преку изготвување Индивидуален план, кој ќе содржи остварливи цели. Тој претставува добар пример како едно лице што долги години живеело без потребната поддршка може со секојдневна индивидуална работа успешно да се интегрира во општеството.

Во врска со изготвувањето Индивидуален план за лица со интелектуална попреченост беше поставена посебната хипотеза 2, односно дека оспособувањето на персоналот од локалната самоуправа низ обуки и практична работа за изготвување и спроведување на Индивидуален план за лица со интелектуална попреченост влијае врз квалитетот на доставените услуги. Оттука беше формулирано тврдењето „Се чувствувам доволно обучен/а и подготвен/а за изготвување и спроведување на Индивидуален план за лица со интелектуална попреченост“.

Интересно е тоа што во врска со ова тврдење, најголем број од испитаниците (37%) се воздржани, односно одговориле со „ниту се согласувам, ниту не се согласувам“, па се поставува прашањето дали можеби не се сосема запознаени со самиот факт дека во секоја локална самоуправа треба да се изготви Индивидуален план за секое регистрирано лице со интелектуална попреченост. Друг проблем е и тоа колку навистина во општините се регистрирани сите лица со попреченост, кој е на добар пат да се реши откако ќе се донесе споменатиот Закон за систем за проценка на лицата со интелектуална попреченост. Сепак, за нас е значајно тоа што голем број испитаници (30%) одговориле и дека се согласуваат со горенаведеното тврдење, односно дека се чувствуваат обучени и подготвени за изготвување и спроведување на Индивидуални планови за корисници



Графикон бр.4: Подготвеност и обученост на персоналот во локалната самоуправа за изготвување и спроведување на Индивидуален план за лица со интелектуална попреченост.

Резултатите добиени од истражувањето даваат одредена поддршка за посебната хипотеза 2 дека обуката на персоналот на локалната самоуправа за подготовка и спроведување на Индивидуален план за лица со интелектуална попреченост влијае врз квалитетот на дадените услуги. Додека значителен дел од испитаниците изразија воздржаност или неутралност дали се чувствуваат доволно обучени и подготвени да ја преземат оваа задача, значителен број вработени ја потврдија својата доверба во своите способности. Сепак, наодите поведуваат и важни размислувања, како што е потенцијалниот недостиг на свест кај некои испитаници во врска со барањето да се развие Индивидуален план за секое регистрирано лице со интелектуална попреченост. Понатаму, прашањето за прецизно евидентирање на лицата со попреченост во општините бара дополнително внимание. Генерално, резултатите сугерираат дека обуката и практичната работа се важни фактори што придонесуваат за квалитетот на обезбедените услуги, но

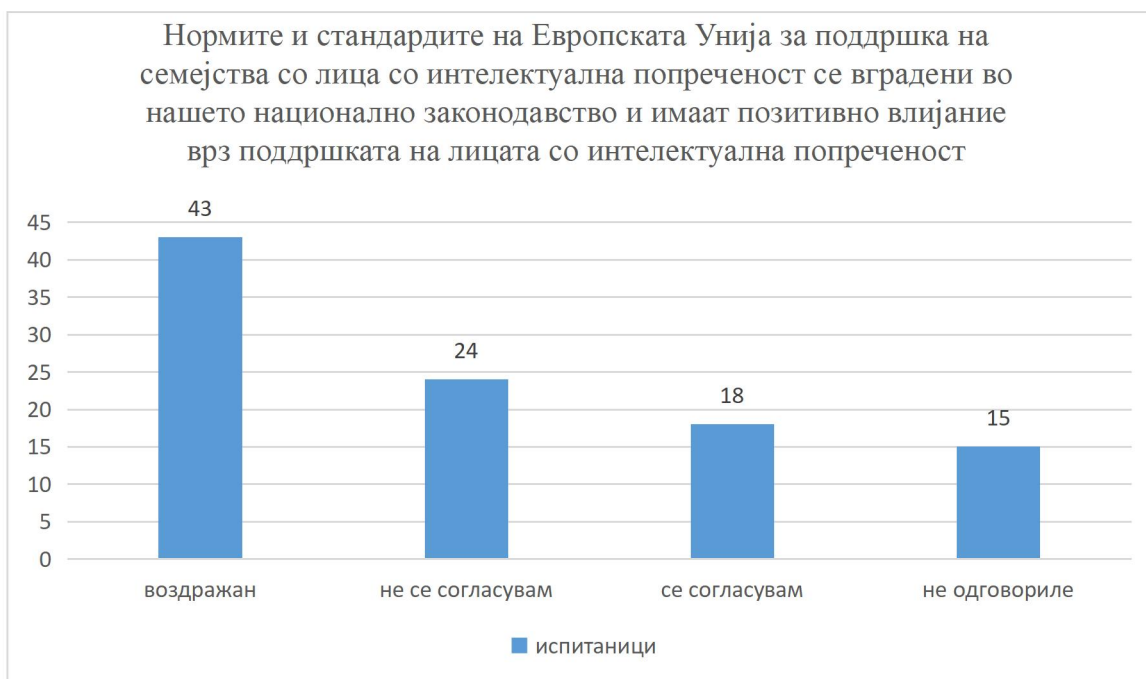
потребни се дополнителни напори за да се обезбеди подобро разбирање и спроведување на индивидуалните планови за лицата со интелектуална попреченост.

Во однос на спроведување на Програмата за социјална заштита и финансиските средства предвидени со неа, при истражувањето не успеавме да дојдеме до овие програми на општините Центар и Гази Баба, кои не се објавени на нивните интернет-страници, додека Општина Аеродром има изготвено Програма за остварување социјална и детска заштита и заштита и спасување¹⁰², но во неа не се предвидени средства за лицата со попреченост. Одговорите на овие прашања од страна на менаџерите во општините се образложени подолу во трудот. Резултатите од анкетата во врска со посебната хипотеза 3, односно дека помошта предвидена со Програмата за социјална заштита на локалната самоуправа за лица со попреченост е во согласност со нивните потреби. Во врска со оваа посебна хипотеза беа поставени 5 прашања, односно констатации.

Со оглед на тоа што донесувањето на Програмата за социјална заштита е една од мерките што ги предвидуваат реформите од процесот за евроинтеграции, беше формулирано тврдењето „Нормите и стандардите на Европската Унија за поддршка на семејства со лица со интелектуална попреченост се вградени во нашето национално законодавство и имаат позитивно влијание врз поддршката на лицата со интелектуална попреченост. Најголем број од испитаниците (43%) се воздржани во однос на ова тврдење. Голем дел од испитаниците (24%) одговориле дека не се согласуваат, а нешто помал број испитаници (18%) одговориле дека се согласуваат, (15 %) не одговориле.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

http://aerodrom.gov.mk/Upload/Editor_Upload/%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%A3%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%98/2022/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%20%D0%B4%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%202022.pdf пристапено на 25.6.2023.



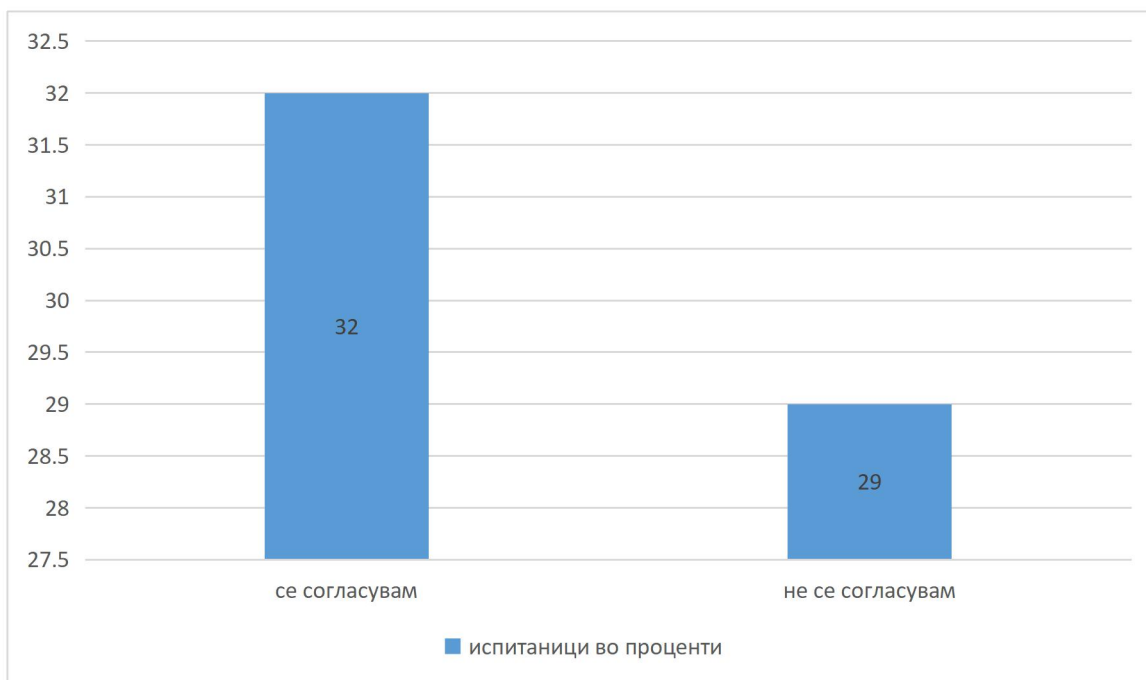
Графикон бр. 5: Став на вработените во локалните самоуправи во врска со имплементацијата на европската законска регулатива во националниот систем.

Хармонизацијата на законодавството на Република Северна Македонија со правото на ЕУ претставува приближување на решенијата на националното законодавство кон правото на ЕУ. Во рамките на ЕУ хармонизацијата, но и унификацијата на правото треба да овозможи остварување на единствен простор на слобода, безбедност и правда, како и единствен пазар во кој непречено се остваруваат економските и другите функции на Унијата.

Во текот на 2023 година се спроведува Програмата за реформи во вработувањето и социјалната политика, се превземаат мерки и активности за намалување на сиромаштијата и социјалното вклучување за ранливите граѓани. Процесот на Европска интеграција на

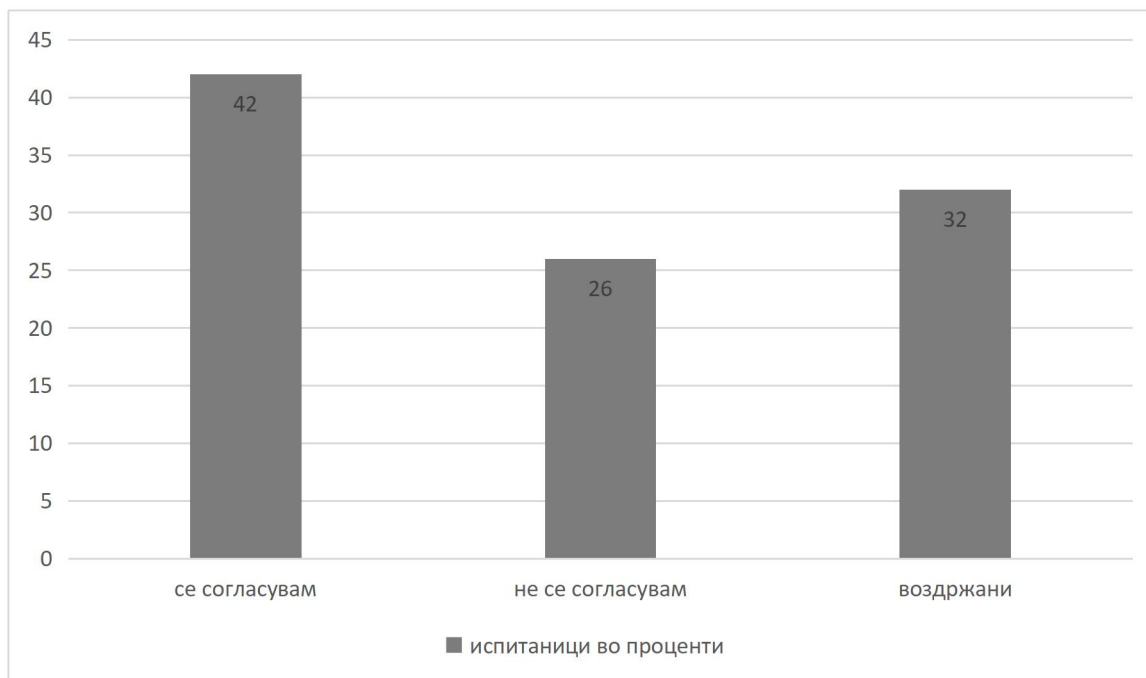
Република Северна Македонија претставува значаен механизам на взаемен дијалог со Европската комисија за превземање и спроведување на активности и мерки согласно утврдените национални приоритети за намалување на сиромаштијата и постигнување на одржлив развој до 2030 дел од Агендата 2030 на Европската Унија и Целите за одржлив развој на ООН. Во оваа насока се следат и меѓународните документи, конвенциите и препораките, меѓу кои се: Програмата за Стратегијата за социјална кохезија на Европскиот комитет за социјална кохезија и Рамката за соработка за одржлив развој на Обединетите нации 2021- 2025, кој претставува клучен документ на Владата на Република Северна Македонија, кој ја определува стратешката и правна рамка и стратешките приоритете за одржлив и инклузивен економски и социјален развој за постигнување квалитетна социјална заштита и социјални услуги.

Подетално за спроведувањето на споменатата Програма беше формулирана констатацијата „Во делот на Програмата за социјална заштита на локалната самоуправа во која работам поддршката кон лицата со интелектуална попреченост е во согласност со нивните потреби“. Најголем број од испитаниците (32%) одговориле дека се согласуваат со ова тврдење, но голем е бројот и на оние испитаници (29%) што не се согласуваат.



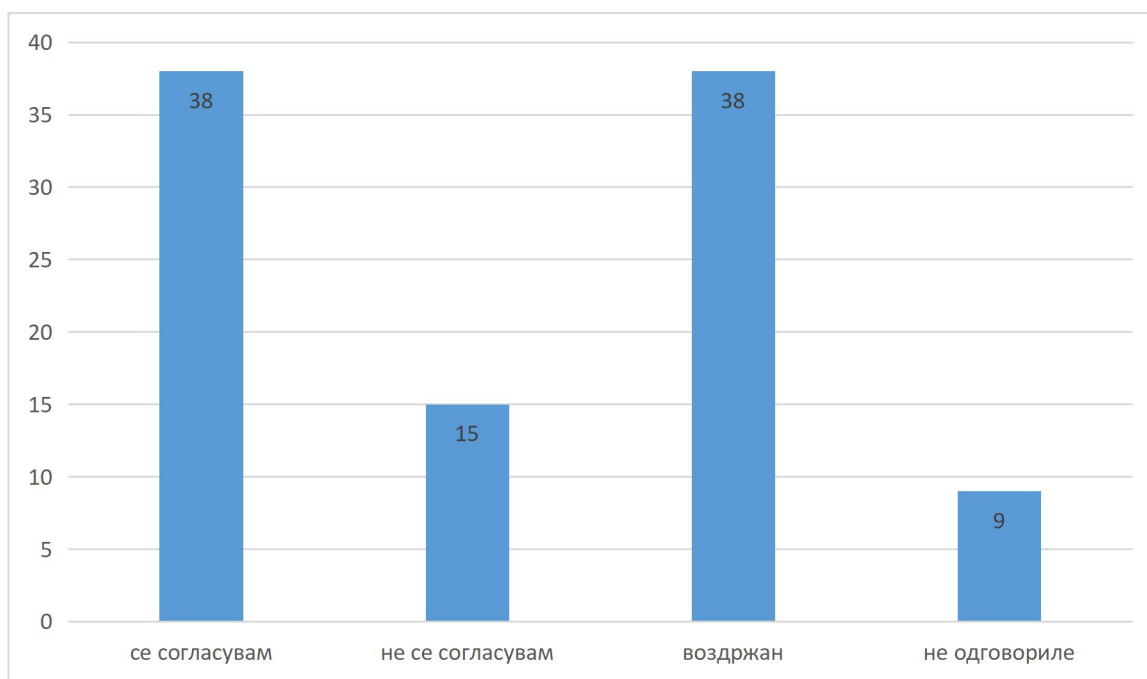
Графикон бр. 6: Став на вработените во локалната самоуправа за правилното спроведување на Програмата за социјална заштита во однос на лицата со интелектуална попреченост

Бидејќи од интерес за ова истражување е и дали постои разлика во спроведувањето на Програмата во различни локални самоуправи, го формулиравме тврдењето „Постои голема разлика во спроведувањето на Програмата за социјална заштита меѓу единиците на локалната самоуправа“. Најголем дел од испитаниците (42%) се согласуваат со ова тврдење. Сепак, голем е бројот и на оние испитаници (32%) што се воздржани за ова прашање, односно ниту се согласуваат ниту не се согласуваат. Помал број испитаници (26 %) не се согласуваат со тврдењето.



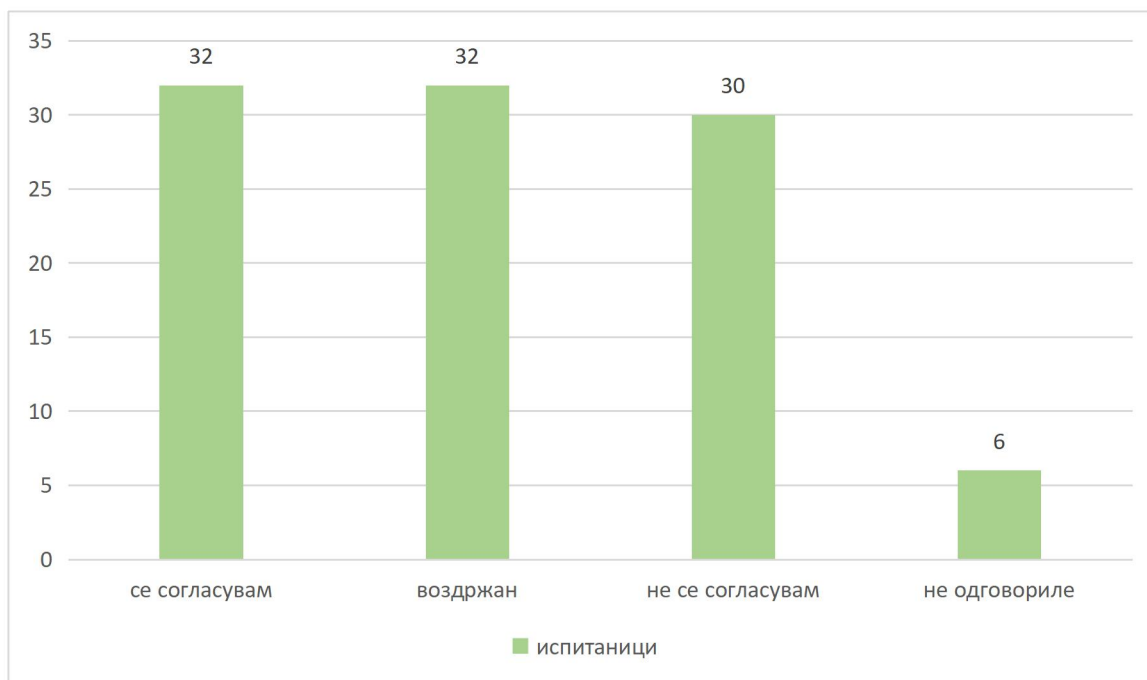
Графикон бр. 7: Став на вработените во локалната самоуправа за разликите во спроведувањето на Програмата за социјална заштита меѓу различни единици на локалната самоуправа.

Во тесна врска со претходната констатација е и констатацијата „Постои голема разлика во издвојувањето на средства што се ставаат на располагање на локалните самоуправи за поддршка на лица со интелектуална попреченост“, за која добивме мошне интересни резултати. Имено, исто онолкув број испитаници (38%) колку што се согласуваат со ова тврдење се изјасниле и како воздржани. Не се согласуваат 15% од испитаниците.



Графикон бр. 8: Став на вработените во локалната самоуправа за разликите во издвојувањето на средства за социјална заштита меѓу различни единици на локалната самоуправа.

Меѓу најважните прашања за докажување на посебната хипотеза 3 секако е тврдењето „Локалната самоуправа во која работам им обезбедува квалитетни социјални услуги на лицата со интелектуална попреченост за нивна социјална интеграција во локалната средина“. Имено, 32% од испитаниците одговориле дека се согласуваат со ова тврдење, а исто толкув е бројот и на оние што се воздржани. Не се согласуваат 30% од испитаниците.



Графикон бр. 9: Задоволство кај вработените во локалната самоуправа од квалитетот на социјалните

услуги за лица со интелектуална попреченост.

Активностите на локалната самоуправа поддржуваат понатамошна деинституционализација на услугите за социјална заштита и го зајакнуваат квалитетот и опсегот на услуги за лицата со посебни потреби и други ранливи групи. Се подобри пристапот на ромската заедница до социјалната заштита, домувањето, образованието и здравјето. Акцијата придонесе за спроведување на препораките презентирани во Извештајот за евалуација на Ромите. Концептот за инклузивно образование е операционализиран преку развивање на механизми за поддршка на ранливи групи.

Резултатите добиени од истражувањето даваат мешани докази во однос на посебната хипотеза 3 дека помошта предвидена со Програмата за социјална заштита на локалната самоуправа за лицата со попреченост е во согласност со нивните потреби. Наодите укажуваат на значително ниво на воздржаност и неутралност меѓу испитаниците, што укажува на несигурност или недостиг на јасност во однос на инкорпорирањето на нормите и стандардите на Европската Унија за поддршка на семејствата со интелектуална

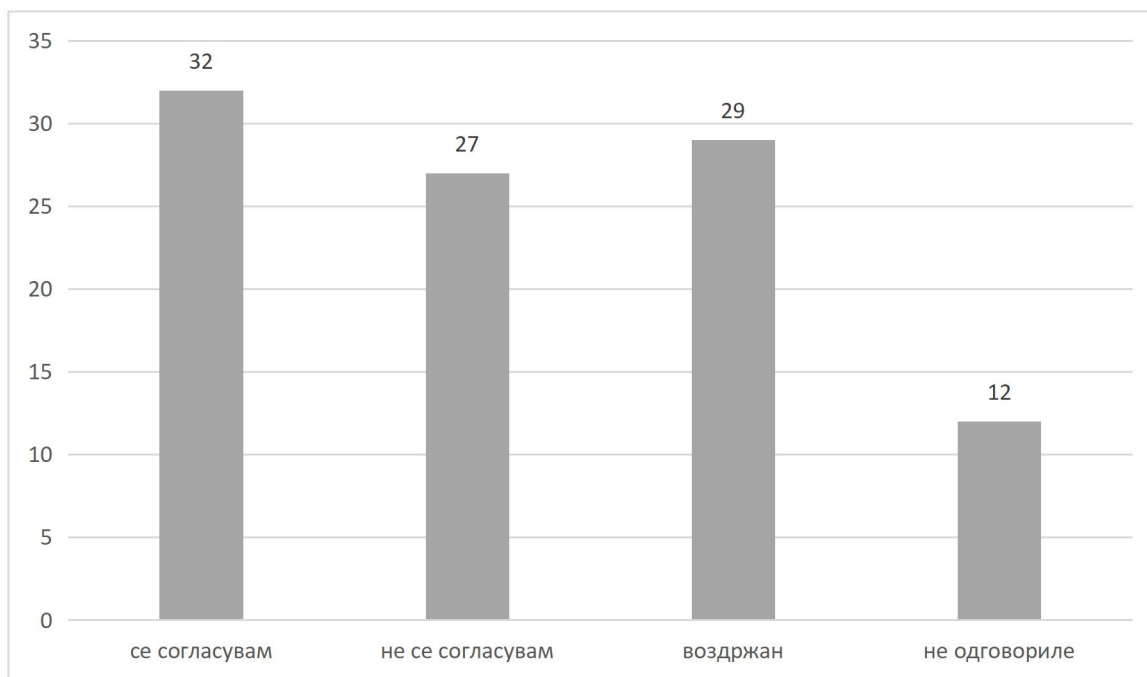
попреченост во националното законодавство. Исто така, значителен дел од испитаниците изразија несогласување со тврдењето дека поддршката за лицата со интелектуална попреченост во Програмата за социјална заштита е усогласена со нивните потреби. Дополнително, мнозинството од испитаниците се согласија дека постојат значителни разлики и во спроведувањето на Програмата за социјална заштита меѓу единиците на локалната самоуправа и во распределбата на средствата за поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Понатаму, подеднаков број испитаници беа неопределени за квалитетот на социјалните услуги што ги обезбедува нивната локална самоуправа за социјална интеграција на лицата со интелектуална попреченост како и оние што не се согласуваат со тврдењето. Генерално, наодите од истражувањето укажуваат на потребата од поблиско испитување и подобрување во спроведувањето на програмите за социјална заштита за да се обезбеди подобро усогласување со потребите на лицата со интелектуална попреченост.

При истражувањето го зедеме предвид и фактот дека соработката меѓу различни единици на локалната самоуправа игра клучна улога во обезбедувањето квалитетни социјални услуги за лицата со интелектуална попреченост со оглед на тоа што овозможува споделување на ресурси, експертиза и најдобри практики, што доведува до посеопфатен и поефективен систем за поддршка. Колаборативните напори можат да помогнат во решавањето на различните потреби на лицата со интелектуална попреченост, да се обезбеди доследност во обезбедувањето услуги и да се промовира сеопфатен пристап кон нивната благосостојба и социјална интеграција. Со заедничка работа, единиците на локалната самоуправа можат да ги здружат своите ресурси и знаење, да ја подобрат координацијата и да создадат мрежа за поддршка, со што би се подобрил севкупниот квалитет на социјалните услуги за лицата со интелектуална попреченост во различни заедници.

Оттука, во истражувањето беа разгледани и ставовите на учесниците за соработката меѓу локалните самоуправи, во врска со посебната хипотеза 4, односно дека унапредувањето на сооработката меѓу единиците на локалната самоуправа влијае врз подобрувањето на квалитетот на социјалните услуги за лицата со интелектуална

попреченост. Во однос на ова беше формулирано тврдењето „Постои добра соработка меѓу единиците на локалната самоуправа во креирање и спроведување на програми за поддршка на семејства на лица со интелектуална попреченост“.

Најголем дел од испитаниците (32%) се согласуваат со тврдењето. Сепак, мошне е голем бројот (29%) на оние што се воздржани за ова прашање, како и на оние што не се согласуваат со тврдењето (27%).



Графикон бр. 10: Соработка меѓу единиците на локалната самоуправа во креирање и спроведување на програми за поддршка на семејства на лица со интелектуална попреченост

Во секоја единица на локална самоуправа се формира општински совет за социјална заштита, во кој членуваат претставници од сите релевантни институции и здруженија. Советот изготвува социјален план за подрачјето на општината, кој содржи мапирање на социјалните проблеми и ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и расположливите социјални услуги, како и специфичните потреби за развој на социјални услуги во општината вклучувајќи ги и децата на улица. Градоначалникот, врз основа на социјалниот план, изготвува годишна програма за социјалната заштита, која

ја донесува Советот на општината. Врз основа на годишните програми за социјална заштита на општините и мислењето на планските региони, Министерството за труд и социјална политика ги планира мерките, активностите, потребите и условите за доделување на средства за општините за развивање на социјални услуги за лица во ризик. Единиците на локалната самоуправа превземаат мерки за поддршка на лица во ризик.

Резултатите добиени од истражувањето даваат делумна поддршка на посебната хипотеза 4 дека унапредувањето на соработката меѓу единиците на локалната самоуправа влијае за подобрување на квалитетот на социјалните услуги за лицата со интелектуална попреченост. И покрај тоа што значителен број од испитаниците се согласија со изјавата со која се потврдува добрата соработка меѓу единиците на локалната самоуправа во креирањето и спроведувањето на програмите за поддршка на семејствата на лицата со интелектуална попреченост, значителен дел од испитаниците изразија воздржаност или несогласување за ова прашање. Ова сугерира дека постои простор за подобрување во поттикнувањето на соработката и координацијата меѓу различните единици на локалната самоуправа за подобрување на севкупниот квалитет на социјалните услуги за лицата со интелектуална попреченост. Понатамошните напори треба да се насочат кон зајакнување на соработката и споделување на ресурси и експертиза меѓу единиците на локалната самоуправа за да се обезбедат поефикасни системи за поддршка на ова ранливо население.

Покрај анкетата направена со 120 вработени во трите општини, во истите општини спроведовме интервјуа и со 15 менаџери (по 5 од секоја општина), на кои дискутиравме за истите прашања од анкетата.

Речиси сите менаџери во локалните самоуправи на трите општини ни одговорија дека ја разбираат важноста од обезбедување постојани можности за обука за вработените за подобра поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Велат дека се стремат да организираат редовни обуки за да се осигурат дека персоналот ги поседува потребните вештини и знаења.

Во однос на зачестеноста на обуките, во сите три општини целта е да се спроведуваат најмалку двапати годишно, со тоа што од Општина Аеродром велат дека организираат и дополнителни специјализирани работилници или сесии по потреба. Овие обуки покриваат

широк опсег на теми, како што се: свеста за попреченост, инклузивни комуникациски стратегии, правни и политички рамки и пристапи насочени кон личноста. Менаџерите велат дека вложуваат напори да ги приспособат обуките на специфичните потреби на вработените за поддршка на лицата со попреченост. Во однос на учеството на вработените, пак, менаџерите велат дека ги охрабруваат сите членови на персоналот да земат учество на овие обуки. Од Општина Центар велат дека, иако учеството може малку да варира во зависност од темата за обука и ограничувањата за распоред, се стремат кон стапка на учество од најмалку 80%. Веруваат дека нудејќи ги овие можности за обука и нагласувајќи ја нивната важност, можат да поттикнеме култура на континуирано учење и развој во нивната организација.

Во текот на изминатите две години, во трите општини биле организирани обуки конкретно фокусирани на работа со лица со интелектуална попреченост. Овие обуки биле инструментални, за подобрување на разбирањето на вработените за уникатните предизвици со кои се соочува оваа популација, и им обезбедиле практични алатки и стратегии за да обезбедат ефективна поддршка. Добиени се позитивни повратни информации од учесниците, кои изразиле зголемена доверба во својата способност да се вклучат во работата со лица со интелектуална попреченост и да го промовираат нивното вклучување во различни аспекти од животот во заедницата.

Генерално, обуките ги исполниле очекувањата на менаџерите и одиграле витална улога во подобрувањето на квалитетот на услугите што општините ги обезбедуваат. Тие им помогнале да создадат поинклузивна и попријатна средина за лицата со интелектуална попреченост, овозможувајќи им да водат исполнет живот и целосно да учествуваат во животот во општините.

Менаџерите во локалните самоуправи веруваат и дека нормите и стандардите поставени од Европската Унија за поддршка на лицата со интелектуална попреченост се клучни во обликувањето на нашето национално законодавство и имаат позитивно влијание врз поддршката што им се дава на лицата со интелектуална попреченост во нашата средина.

Иако е важно да се признае дека може да има предизвици во целосното спроведување и имплементирање на овие стандарди на локално ниво, менаџерите сметаат дека целокупното влијание е позитивно. Од Општина Гази Баба, на пример, велат дека нормите и стандардите на ЕУ обезбедуваат силна основа за нивните напори за поддршка на лицата со интелектуална попреченост, во водењето на политиките и во распределбата на ресурсите. Од Општина Центар, пак, велат дека тие им помагаат да воспостават рамка за отчетност и континуирано подобрување, осигурувајќи дека вработените во нивната локална самоуправа постојано се стремат да ги подобрат квалитетот и ефективноста на социјалните услуги за поддршка.

Во однос на горенаведеното отсуство на Програмата за социјална заштита на интернет-страницата на Општина Центар, менаџерите велат дека достапноста на програмата може да се припише на технички превид или доцнење во ажурирањето на интернет-локацијата, но Општината има Програма за социјална заштита и таа активно се спроведува за поддршка на различни ранливи групи, вклучително и за лицата со попреченост.

Слично како нив, од Општина Гази Баба исто така наведоа дека тековната ситуација може да се должи на привремен технички проблем или превид при ажурирањето на интернет-локацијата. Сепак, важно е да се напомене дека Општината е целосно посветена на социјалната заштита и на благосостојбата на сите жители, вклучително и на лицата со посебни потреби. Во Општината активно се спроведува Програма за социјална заштита, со која се доделуваат ресурси за поддршка на лицата на кои им е потребна, вклучително и оние со попреченост.

Од Општина Аеродром, пак, велат дека отсуството на конкретни средства за лицата со попреченост во нивната Програма за социјална и детска заштита и заштита и спасување е резултат на тоа што таа Програма ги содржи само дополнителните мерки и активности што се нудат како инструменти за поддршка, но Општината е посветена на инклузивност и обезбедување сеопфатна помош за лицата со попреченост преку различни канали, вклучително и соработка со специјализирани организации, пристап до грантови и користење на пошироки ресурси за социјална заштита.

Менаџерите во сите три локални самоуправи цврсто веруваат дека нивните општини се посветени на обезбедување квалитетни социјални услуги за лицата со интелектуална попреченост за поддршка на нивната социјална интеграција во локалната средина. Велат дека ја препознаваат социјалната интеграција како основен аспект за обезбедување благосостојба и за вклучување на лицата со интелектуална попреченост. За таа цел, општините имаат спроведено различни иницијативи и програми чија цел е да го олеснат активното учество на лицата со интелектуална попреченост во заедницата.

Од Општина Аеродром велат дека се стремат да обезбедат лицата со интелектуална попреченост да имаат пристап до основните услуги, како што се здравствената заштита, образованието и можностите за вработување. Тесно соработуваат со релевантните засегнати страни, вклучувајќи ги давателите на здравствени услуги, образовните институции и работодавците, за да создадеме поддржувачка и инклузивна средина.

Општина Центар, пак, има воспоставено партнерства со локални организации и здруженија што се специјализирани за интелектуална попреченост. Овие соработки им овозможуваат на вработените во локалната самоуправа да ја искористат своката експертиза и да ги искористат достапните ресурси за да обезбедат приспособени услуги за поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Нивните социјални услуги вклучуваат услуги за советување и рекреативни активности дизајнирани да ги подобрат социјалната интеракција и целокупната благосостојба.

Општина Гази Баба активно промовира свесност и разбирање за интелектуалната попреченост во локалната заедница. Во Општината се организираат кампањи за подигање на свеста, работилници и настани за да се поттикне културата на вклученост, да се намали стигмата и да се промовира прифаќањето на лицата со интелектуална попреченост. Со промовирање на инклузивен начин на размислување, целта е да се создаде средина каде што секој ќе се чувствува ценет и почитуван.

Според менаџерите на локалните самоуправи, постои квалитетна соработка меѓу различни општини за поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Иако може да има разлики во нивото на соработка меѓу општините, главната цел останува иста – да се работи заедно за да се обезбеди најдобра можна поддршка за лицата со интелектуална

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

попреченост. Преку меѓусебната соработа, општините можат да ги искористат заедничките ресурси, да разменуваат знаења и искуства, да спроведуваат заеднички иницијативи и колективно да се залагаат за правата и потребите на лицата со интелектуална попреченост.

Заклучоци и препораки

Главната цел на ова истражување беше да се испита во колкава мера менаџерските функции во локалната самоуправа се насочени кон поддршка на лицата со интелектуална попреченост. За да се постигне оваа цел, беа формулирани и тестирани една општа хипотеза и четири посебни хипотези со помош на анкета и интервју како методи на истражување.

Во општата хипотеза беше наведено дека со унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа се подобрува квалитетот на социјалната поддршка кон лицата со интелектуална попреченост. Четирите посебни хипотези беа поврзани со следните аспекти на менаџерските функции: обуки за работа со лица со интелектуална попреченост, изготвување индивидуален план за лица со интелектуална попреченост, имплементација на Програмата за социјална заштита и финансиските средства обезбедени од неа и соработка меѓу единиците на локалната самоуправа.

Анкетата беше спроведена со 120 вработени со полно работно време во три општини во Скопје: Аеродром, Центар и Гази Баба. Анкетата се состоеше од неколку групи прашања со кои беа мерени мислењата и ставовите на испитаниците за четирите аспекти на менаџерските функции споменати погоре. Интервјуто беше спроведено со по пет менаџери од секоја општина одговорни за надзор на испораката на социјалните услуги за лицата со интелектуална попреченост.

Резултатите од анкетата покажаа дека испитаниците генерално се согласуваат дека обуките за работа со лица со интелектуална попреченост и соработката меѓу единиците на локалната самоуправа позитивно влијаат врз квалитетот на социјалната поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Резултатите покажаа и дека испитаниците делумно се согласуваат дека изготвувањето индивидуален план за лицата со интелектуална попреченост и спроведувањето на Програмата за социјална заштита и финансиските средства обезбедени од неа исто така позитивно влијаат врз квалитетот на социјалните услуги. Сепак, испитаниците посочија и дека има разлики во распределбата и користењето на средствата меѓу различните единици на локалната самоуправа.

Резултатите од интервјуто ги потврдија наодите од анкетата и дадоа повеќе сознанија за предизвиците и можностите за подобрување на раководните функции во локалната самоуправа. Менаџерите ја истакнаа важноста од континуирана обука и едукација за нивниот персонал, како и за нив самите, за да ги унапредат вештините и компетенциите во работата со лицата со интелектуална попреченост. Тие, исто така, ја истакнаа потребата од подобра координација и комуникација меѓу различните нивоа на власт и меѓу различните единици на локалната самоуправа за да се обезбеди ефективна и ефикасна испорака на социјалните услуги. Покрај тоа, тие потврдија дека има празнини и ограничувања во тековната Програма за социјална заштита и нејзините механизми за финансирање, поради што таа бара ревизија и подобрување.

Врз основа на овие резултати, може да заклучиме дека општата хипотеза и сите посебни хипотези беа потврдени со ова истражување. Тоа значи дека постои позитивна врска меѓу унапредувањето на менаџерските функции во локалната самоуправа и подобрувањето на квалитетот на социјалната поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Меѓутоа, оваа врска не е линеарна или едноставна, туку сложена и динамична, под влијание на различни фактори и услови.

Затоа, можеме да понудиме неколку препораки за идни истражувања и практики во оваа област. Прво, потребни се повеќе истражувања за да се истражи како различните типови менаџерски функции влијаат врз различните аспекти на социјалната поддршка и социјалните услуги за лицата со интелектуална попреченост. На пример, како стратегиското планирање, буџетирањето, управувањето со перформансите, управувањето со човечки ресурси или управувањето со иновациите се поврзани со социјалната вклученост, зајакнувањето, учеството или задоволството на лицата со интелектуална попреченост. Второ, потребни се повеќе истражувања за да се споредат и да се спротивстават различните модели и практики на локалната самоуправа и на јавната администрација во однос на социјалната поддршка и социјалните услуги за лицата со интелектуална попреченост. На пример, како различните организациски структури, политичкиот надзор, професионалните градски управители, мотивацијата на јавните служби или бирократската класа влијаат врз квалитетот и ефективноста на социјалната

поддршка и социјалните услуги. Трето, потребни се повеќе истражувања за да се испита како локалната самоуправа може да соработува со другите актери и засегнати страни во обезбедувањето социјална поддршка и социјални услуги за лицата со интелектуална попреченост. На пример, како единиците на локалната самоуправа соработуваат со граѓанските организации, учесниците од приватниот сектор, академските институции или меѓународните агенции за да ги подобрат своите менаџерски функции и давањето услуги.

Од практичен аспект, можеме да предложиме некои импликации за креаторите на политики што се вклучени во унапредувањето на менаџерските функции во локалната самоуправа за поддршка на лицата со интелектуална попреченост. Прво, тие треба да признаат дека подобрувањето на менаџерските функции не е цел сама по себе, туку средство за постигнување на следната цел: подобрување на квалитетот на животот и благосостојбата на лицата со интелектуална попреченост. Затоа, тие треба да усвојат пристап насочен кон личноста, кој се фокусира на потребите, преференциите, правата и аспирациите на лицата со интелектуална попреченост како корисници на услуги и граѓани. Второ, тие треба да усвојат пристап ориентиран кон учење, кој поттикнува континуирано подобрување и иновации во нивните менаџерски функции. Ова значи дека треба да бараат повратни информации од својот персонал, од корисниците на услуги и од партнерите; да ги следат и да ги оценуваат перформансите на вработените во локалната самоуправа; да ги идентификуваат најдобрите практики; да ги споделуваат сознанијата; да учат од грешките; да експериментираат со нови идеи; да се приспособат на променливите околности. Трето, тие треба да усвојат заеднички пристап, кој поттикнува партнерство и соработка меѓу различни нивоа на власт и меѓу различни единици на локалната самоуправа. Ова значи дека треба да воспостават јасни улоги и одговорности; да ги координираат политиките и програмите; да ги усогласат ресурсите; ефикасно да комуницираат; да решаваат конфликти; да изградат доверба итн.

Веруваме дека креаторите на политики и јавната администрација во локалната самоуправа следејќи ги овие препораки можат да придонесат за подобрување на менаџерските функции во локалната самоуправа за поефективна и поефикасна поддршка кон лицата со интелектуална попреченост.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

На кирилица:

- Атанасова, В.; Милевска-Костова, Н.; Марку, Б.(2007) *Соработка на локалната самоуправа со граѓанските организации*. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, Атанасовски, Р. (2019) *Менаџирање на човечки ресурси во полицијата со осврт на селекција на кадри*. (Магистерски труд). Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Филозофски факултет. Скопје,
- Бојаџиоски, Д.; Ефтимов, Љ. (2009) *Менаџмент на човечките ресурси*. Скопје: Економски факултет,
- Боландер, Ц.; Снел, С. (2011) *Управување со човечки ресурси*. Кочани: Генекс,
- Борнарова, С.; Богоевска, Н. (2021) *Упатство за функционирање на советите за социјална заштита на планските региони*,
- Влада на Република Македонија, 2005: Детален план за трансфер на надлежности и ресурси во процесот на децентрализација.
- Дамовски, А. „Сервиси за лица со интелектуална попреченост во Република Македонија: визија и реалност“, *Ревизија за социјална политика* год. 8 бр.11/2, 2015, 537-545.
- Димитријоска, С. (2020) *Менаџмент на човечките ресурси во јавната администрација и социјалните дејности*. Скопје: Филозофски факултет,
- Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија, 2005: Прирачник за градоначалниците и членовите на Советот на општините во Република Македонија.
- Закон за административни службеници (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 215/21).
- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, пречистен текст (Службен весник на Република Македонија бр. 112/14).
- Закон за државни службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 108/05).

Закон за заштита на децата (Службен весник на Република Македонија бр. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15 и 25/15).

Закон за заштита на населението од заразни болести (Службен весник на Република Македонија бр. 66/04, 139/08, 99/09 и 149/14).

Закон за здравствена заштита, пречистен текст (Службен весник на Република Македонија бр. 10/13).

Закон за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02). Закон за основно образование (Службен весник на Република Македонија бр. 103/08, 33/10, 116/110, 156/10, 18/11, 15/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14 и 116/14).

Закон за социјална заштита (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 104/19).

Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 149/14).

Здружение на финансиски работници за локална самоуправа и јавни претпријатија, 2005, Прирачник за подготовка на општински буџет.

Карамучева, М. (2015) *Обуката како дел од менаџментот на човечки ресурси во социјалната сфера*, (Магистерски труд). Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Филозофски факултет.

Скопје,

Кекеновски, Ј.; Димитровски Р. (2007) *Јавна администрација*. Скопје

Конвенција за правата на лицата со попреченост, Усвоена од Генералното собрание на Обединетите нации на 13.12.2006 година.

Крстовски, В.; Димоска де Јонг, В. *10 години потоа – Извештај за напредокот во имплементација на Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост*. Скопје:

Републички центар за поддршка на лица со интелектуална попреченост „Порака“, 2021.

Милевска, М. (2019) *Процесот на селекција и регрутација во мултинационалните компании*, Магистерски труд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Филозофски факултет. Скопје

Министерство за локална самоуправа, 2008: Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2008-2010.

Министерството за труд и социјална политика, 2008: Национална стратегија за деинституционализација во системот на социјална заштита во Република Македонија 2008-2018.

Национална програма за развој на социјалната заштита 2022-2032 година (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 237/22).

Правилник за начинот, обемот, нормативите и стандардите за давање на социјалните услуги на дневен престој, за рехабилитација и реинтеграција и ресоцијализација и за простор, средства, кадри и потребната документација за центар за дневен престој, центар за рехабилитација и центар за ресоцијализација (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 150/2020).

Правилник за поблиските критериуми за избор на згрижувачко семејство, видот и бројот на корисниците кои можат да се сместат во едно згрижувачко семејство, стандардите за давање на услугата згрижување, нормативите и стандардите за вршење на дејноста на центарот за поддршка на згрижувачки семејства, за простор, средства, кадри и начинот на водење на евиденција и потребната документација за згрижувачките семејства (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 288/20).

Прирачник за извршување на буџети. *Ефикасно финансиско управување со општините.*

Скопје: USAID, 2012, 4.

Саздовска, С.; Чичева, В.; Димовска, Д. (2008) *Прирачник за менаџмент со човечки ресурси.*

Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка,

Севиќ, Ж. (2011) *Властите и државата, политичарите и јавните службеници: Политичкоадминистративните односи во Југославија.* Белград,.

Силјановска-Давкова, Г.; Митков, В.; Каракамишева-Јовановска, Т. и др. (2020) *Локална самоуправа.* Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.

Системско законодавство за лицата со хендикеп. Скопје: Полио плус – движење против хендикепот, 2006.

Тодевски, М.; Куркчиева, И. (2018) *Развој и координација на политиките и стратегиите и управување со човечки ресурси во единиците на локалната самоуправа.* Скопје: Центар

за управување со промени, Асоцијација за менаџмент консалтинг МКА-2000, Центар за истражувачко новинарство СКУП,

Томиќ, Т. (2019) *Менаџмент на човечки ресурси во политичките партии во Република Македонија*. (Магистерски труд). Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Филозофски факултет. Скопје

Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр. 105/07).

На латиница:

Berkley, G. E.; Rouse, J. E. (1994) *The craft of public administration*. Dubuque, Iowa: Brown & Benchmark Publishers,

Brownlow, L. (2015) *Woodrow Wilson and Public Administration*. American Society for Public Administration, 17.

Cheryl, K. (2015) *Postmodern Public Administration: In The Shadow Of Postmodernism*. Administrative Theory & Praxis,

European Commission, “The former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011”, COM (2010) 660, (Brussels, 2010).

Fox, C. J.; Miller, H. T.(1995) *Postmodern public administration: Bureaucracy, modernity, and postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press

Griffin, R. W.(2013) *Management: Principles and Practices*. South-Western Cengage Learning,

Herbert, S., Smithburg, D. W., Thomson, V. A(1970). *Public Administration*. New York: Knopf,

Kroukamp, H.; Lues, L.(2007) *Improving Local Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan,

2 Lamidi, K. O. “Theories Of Public Administration: An Anthology Of Essays”. *International Journal of Politics and Good Governance* Volume VI No. 6.3 Quarter III, 2015, 15.

Mayo, E., (1945): *Hawthorne and the Western Electric Company*. Harvard Business School. (Archived from the original (PDF) on 6 January 2012. Retrieved 28 December 2011).

Merkle, J. A.(1980) *Management and Ideology*. University of California Press, 1.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

Miller, H. T. "Post-Progressive Public Administration: Lessons from Policy Networks". *Public Administration Review* 54 (4), 1994, 378-386.

Myrick, D. "Frederick Taylor as a Contributor to Public Administration". *Mediterranean Journal of Social Sciences* Vol. 3, 2012, 11-12.

O'Sullivan, M. *What Works at Work*. The Starbank Press, Bath, 2014.

Pfiffner, J. M.; Presthus, R. Public administration. New York: Ronald, 1967.

Pollitt, C. "Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective". *COCOPS* Volume 31 Issue 1, 2014, 10.

Ruben, B. D. *General System Theory*. Interdisciplinary Approaches to Human Communication, 2018, 95-118.

Twigg, J.; Atkin, (1994) K. *Carers Perceived: Policy and Practice in Informal Care*. Philadelphia: Open University Press,

На интернет:

<<http://cosmoinnovate.com.mk/prilozi/menadzent>> пристапено на: 11.4.2023.

Анализа на состојбата со правата на лицата со попреченост во Република Северна Македонија – 2021. <https://www.unicef.org/northmacedonia/media/11711/file/mkd-unprpdsitan-mk-2022.pdf> пристапено на: 25.6.2023.

Влада на Република Македонија. *Прирачник за стратешко планирање*. <<https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%88%D0%BA%D0%BE%20%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf>> пристапено на: 11.4.2023.

Европска повелба за локална самоуправа. <<https://rm.coe.int/european-charter-of-local-selfgovernment-mkd-a6/1680a3a63e>> пристапено на: 5.7.2023.

Известување за почеток на процесот за подготовка на Нацрт на закон за системот за проценка на лица со попреченост. Академик. <https://akademik.mk/izvestuvane-za-pochetokna-protsesot-za-podgotovka-na-natsrt-na-zakon-za-sistemot-za-protsenka-na-litsa-sopoprechenost/> пристапено на: 25.6.2023.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

Министерство за информатичко општество на Република Северна Македонија.
<http://www.mio.gov.mk/> пристапено на: 10.2.2023.

Николиќ, С. *Менаџмент на човечки ресурси како фактор на менаџмент на знаење во современата организација.*

https://www.researchgate.net/publication/317597123_MENADMENT_NA_COVECKI_RESURSI_KAKO_FAKTOR_NA_MENADMENT_NA_ZNAENE_VO_SOVREMENATA_ORGANIZACIJA пристапено на: 5.7.2023.

Партнерство за отворена власт на Северна Македонија. *Општина по мерка на граѓаните.*
<https://ovp.gov.mk/wp-content/uploads/2022/02/Studija-na-sluchaj_Opstina-po-merka-1.pdf>
пристапено на: 25.4.2023.

Програма за остварување социјална и детска заштита и заштита и спасување во Општина Аеродром за 2022 година.
http://aerodrom.gov.mk/Upload/Editor_Upload/%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%A3%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%98/2022/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%20%D0%B4%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%2022.pdf пристапено на: 25.6.2023.

Секретаријат за европски прашања. *Планирање и програмирање на ИПА помошта за периодот 2014-2020 (ИПА II).* <<https://www.sep.gov.mk/post/?id=154#.ZDU3yeZByUk>>
пристапено на: 11.04.2023.

Станчевска, А. *Организациската структура на јавната администрација во Република Северна Македонија и нејзината нормативна дејност.*
<https://centrum.mk/wpcontent/uploads/2022/01/PJESA-4.pdf> пристапено на: 11.4.2023.

Услуги за лицата со попреченост на локално ниво. Здружение за поддршка на деца и млади со различниности „Сината птица“.
<https://okno.mk/sites/default/files/Sinata%20ptica%20%20%20Uslugi%20za%20licata%20so%20%20poprecenost.pdf> пристапено на: 5.7.2023.

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

Analytica. *Rightsizing of the Public Administration in Macedonia.*
<http://www.analyticamk.org/images/stories/files/reportno24.pdf> пристапено на: 5.7.2023.

<<http://www.businessdictionary.com/definition/management.html>> пристапено на: 10.2.2023.

Brief History of Human Resources Management. <<https://hrmhandbook.com/hrt/history/>>
пристапено на 11.4.2023.

Elton Mayo And His Key Theories. <<https://www.managementstudyhq.com/elton-mayotheories.html>> пристапено на 11.4.2023. <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/municipality>> пристапено на 20.2.2023.

<<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/municipal>> пристапено на: 20.2.2023.

<<https://publicadministrationtheone.blogspot.com/2012/07/organisations-theories-systems.html>>
пристапено на: 11.4.2023.

Ward, P. *Frederick Taylor's Principles of Scientific Management Theory.*
<https://nanoglobals.com/glossary/scientific-management-theory-of-frederick-taylor/> пристапено на: 10.4.2023.

World Health Organization. *Disability.*

<https://www.who.int/healthtopics/disability#tab=tab_1> пристапено на: 24.4.2023.

ПРИЛОГ 1 Анкетен прашалник

Прашалникот е наменет за државните и јавни службеници во општините Аеродром, Центар и Гази Баба и има за цел да се согледаат можностите за зајакнување на јавната администрација на локалната самоуправа на општините Аеродром, Центар и Гази Баба преку идентификување на стратегии, програми и обуки што придонесуваат во нивното зајакнување, а со тоа и за подобрување на работата на администрацијата во единицата на локалната самоуправа во поддршка на лица со интелектуална попреченост.

Акетата е анонимна. Заради целосна анонимност, Ве молиме да не го наведувате Вашето име. Обработката на податоците се врши со користење на научни методи, а резултатите се со намена и не може да се користат за кои било други цели.

ВЕ МОЛИМЕ ЗА ИСКРЕН ОДГОВОР

Упатство за пополнување на прашалникот

1. Прашањата се одговараат со заокружување на соодветен одговор. Кога ниту една дадена можност не го дава соодветниот одговор, Ве молиме заокружете го приближниот.

2. Ве молиме одговорете на сите прашања.

3. Од Вашата искреност при одговарање на прашалникот зависи успехот на истражувањето. Ве потсетуваме дека истражувањето е анонимно и нема можност да бидете идентификувани.

Анкетен прашалник

1. Пол:

- а) женски
- б) машки

2. Општина во која работите:

- а) Аеродром
- б) Центар
- в) Гази Баба

3. Возраст:

- а) до 30 години
- б) од 31 до 40 години
- в) од 41 до 50 години
- г) 51 година или повеќе

4. Ниво на завршено образование:

- а) средно образование
- б) вишо образование
- в) високо образование
- г) магистратура или докторат

5. Работно искуство:

- а) до 5 години
- б) од 5 години и 1 месец до 10 години
- в) од 10 години и 1 месец до 15 години
- г) од 15 години и 1 месец до 20 години
- д) од 20 години и 1 месец до 25 години

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

г) над 25 години и 1 месец

Во продолжение на прашалникот, ве молиме заокружете во колкава мера се согласувате со наведените тврдења.

6. Нормите и стандардите на Европската Унија за поддршка на семејства со лица со интелектуална попреченост се вградени во нашето национално законодавство и имаат позитивно влијание врз поддршката на лицата со интелектуална попреченост.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

7. Во делот на Програмата за социјална заштита на локалната самоуправа во која работам поддршката кон лицата со интелектуална попреченост е во согласност со нивните потреби.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

8. Постои голема разлика во спроведувањето на Програмата за социјална заштита меѓу единиците на локалната самоуправа.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

9. Постои голема разлика во издвојувањето на средства што се ставаат на располагање на локалните самоуправи за поддршка на лица со интелектуална попреченост.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

10. Постои добра соработка меѓу единиците на локалната самоуправа во креирање и спроведување на програми за поддршка на семејства на лица со интелектуална попреченост.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

11. Локалната самоуправа во која работам им обезбедува квалитетни социјални услуги на лицата со интелектуална попреченост за нивна социјална интеграција во локалната средина.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

12. Во локалната самоуправа во која работам редовно се организираат обуки (генерички, специјализирани и електронски) и редовно земам учество во нив.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

13. Во последните две години бев вклучен/а во обуки за работа со лица со интелектуална попреченост.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

14. Се чувствувам доволно обучен/а и подготвен/а за изготвување и спроведување на Индивидуален план за лица со интелектуална попреченост.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам
4. Се согласувам
5. Сосема се согласувам

15. Обуките во кои бев вклучен/а ги задоволуваат моите потреби за подобрување на моите вештини за работа со лица со интелектуална попреченост.

1. Воопшто не се согласувам
2. Не се согласувам
3. Ниту се согласувам, ниту не се согласувам

Унапредување на менаџерските функции на локалната самоуправа за поддршка на лица со интелектуална попреченост

4. Се согласувам

5. Сосема се согласувам

16. Предложете што, според Вас, е неопходно да се промени во поглед на поддршката на семејства што имаат лице со интелектуална попреченост во Вашата локална самоуправа.

Пополнетиот прашалник Ве молиме да го вратите на лицето што Ви го дистрибуирало.

Ви благодариме за учеството.