ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКИ

ЗА ОДРЖЛИВОСТ НА ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“ И ЛОКАЛНИ СОЦИЈАЛНИ ПАРТНЕРСТВА

ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКИ

ЗА ОДРЖЛИВОСТ НА ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“ И ЛОКАЛНИ СОЦИЈАЛНИ ПАРТНЕРСТВА

Автори:
Проф. д-р Сузана Борнарова
Проф. д-р Наташа Богоевска

Скопје, 2020

ПРИДОНЕС КОН ОВА ИЗДАНИЕ

НАРИНЕ САХАКЈАН, Постојана претставничка на УНДП во Северна Македонија

СУЗАНА АХМЕТИ ЈАЊИЌ, Програмски координатор во УНДП во Северна Македонија

УРИМ КАСАПИ, Програмски аналитичар во УНДП во Северна Македонија

СНЕЖАНА МИРЧЕВСКА ДАМЈАНОВСКА, Национален технички советник во УНДП во Северна Македонија

МАРИЈА ТРИФУНОВСКА, Специјалист за инклузија на лица со попреченост во УНДП во Северна Македонија

НАУЧЕ ТАШКОВСКИ, Мониторинг офицер во УНДП во Северна Македонија

АНА ДИМОВСКА КОТЕВСКА, Специјалист по комуникации во УНДП во Северна Македонија

СОДРЖИНА

СКРАТЕНИЦИ 4

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ 5

ВОВЕД 7

МЕТОДОЛОГИЈА 8

КОНТЕКСТ И ПОЛИТИКИ 9

АНАЛИЗА НА ПРЕДЛОГ-РЕШЕНИЈАТА ЗА ПОЛИТИКИ 10

- Анализа на остварливоста на решенијата 10
- Анализа на импактот од решенијата врз актерите и групите на интерес 14

АНАЛИЗА НА РЕШЕНИЕТО СО НАЈГОЛЕМ ИМПАКТ 17

МОДИФИКАЦИЈА НА ПРОГРАМАТА, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И СЛЕДНИ ЧЕКОРИ 19

- Модификација на содржинатана програмата 19
- Имплементација на решенијата и следни чекори 22

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 24

СКРАТЕНИЦИ

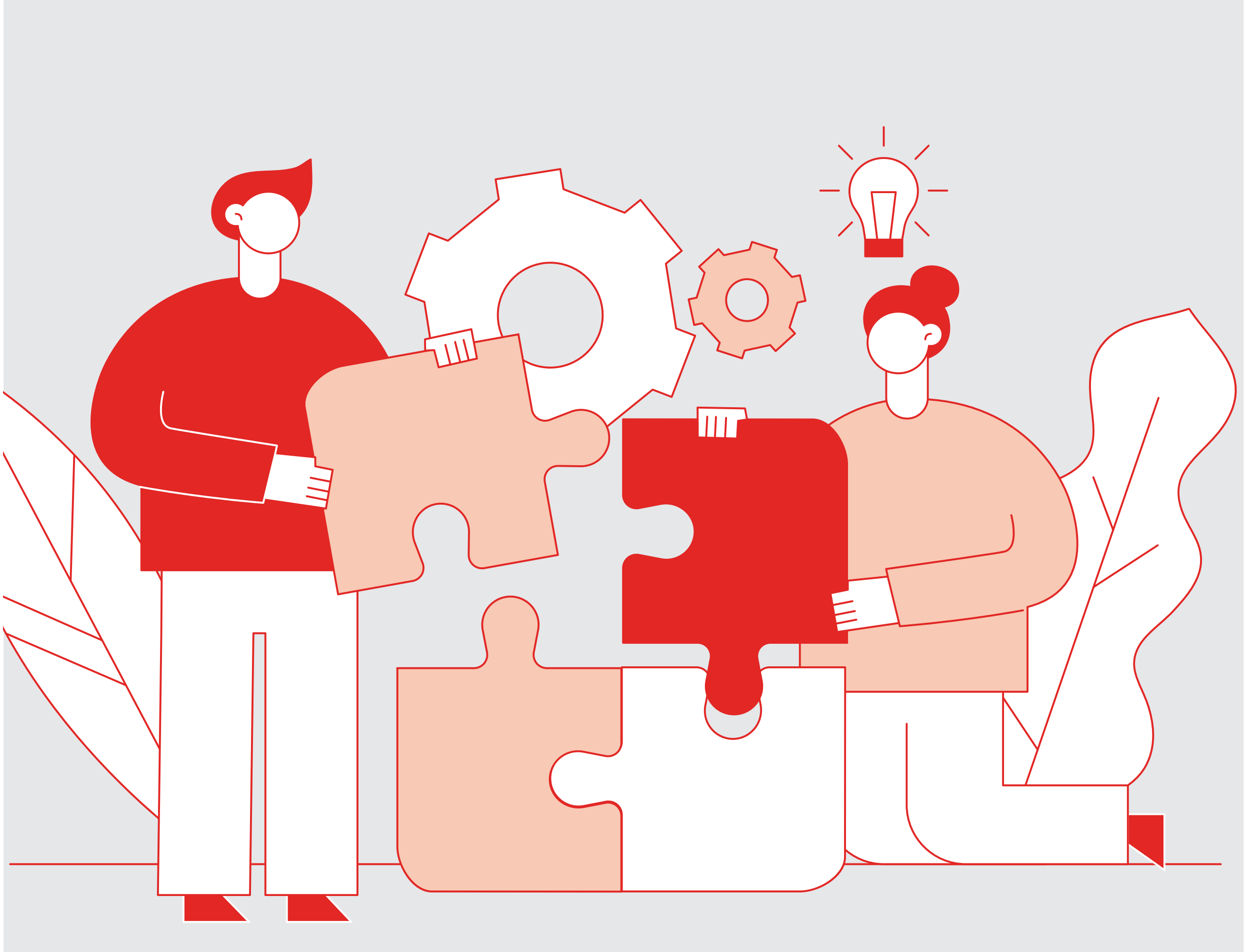
АВРСМ	Агенција за вработување на Република Северна Македонија
ЗСД	Завод за социјални дејности
ЗСЗ	Закон за социјална заштита
МЗ	Министерство за здравство
МОН	Министерство за образование и наука
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
НВО	Невладини организации
ОК	Општинска комисија
ОКР	Општинско-корисна работа
ОП	Оперативен план
ОССЗ	Општински совет за социјална заштита
ПОКР	Програма „Општинско-корисна работа“
РТ	Работно тело
УНДП	Програма за развој на Обединетите нации
ЦВ	Центар за вработување
ЦСР	Центар за социјална работа

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Програмата Општинско-корисна работа (ПОКР) предвидена со годишните оперативни планови за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на труд на Владата на Република Северна Македонија, се спроведува континуирано од 2012 година, менаџирана од страна на Канцеларијата на УНДП во Скопје. Анализите направени во текот на нејзината имплементација покажуваат значителни придобивки од оваа Програма во однос на зајакнување на капацитетите на невработените лица за вклучување на пазарот на трудот, како и обезбедување социјални и здравствени услуги на локално ниво. Како резултат на потребата за усогласување на ПОКР со промените во законската регулатива во соодветните области, како и приспособување на актуелните социјално-заштитни потреби на локалното население, УНДП иницираше спроведување на истражување заради согледување на тековната состојба и давање препораки за унапредување и постигнување долгорочна одржливост на ПОКР.

За таа цел, кон крајот на 2019 година, беше спроведено теренско истражување на централно и локално ниво, со вклучување на 119 претставници од сите релевантни актери преку примена на техниките на полуструктуирано интервју и дискусии во фокус-групи. Резултатите од истражувањето се дадени во Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку Програмата „Општинско-корисната работа и стратешкото планирање во социјалната заштита на локално ниво“. Врз основа на наодите од Извештајот е подготвен и овој Документ за политики во кој се понудени и анализирани три решенија за модификација на содржината на ПОКР и промените во улогите на клучните актери вклучени во нејзината реализација. За разгледување на предностите и слабостите на решенијата како и нивната остварливост и импакт врз групите на интерес, беа применети техниките на ПАСТЕЛ и СВОТ-анализа.

Сите три анализирани решенија во овој Документ предвидуваат промени во содржината на ПОКР, а разликите се состојат во предложените различни улоги и одговорности на актерите за менаџирање и имплементирање на ПОКР (Решение 1: менаџирање преку АВРСМ; Решение 2: проектно менаџирање преку УНДП и Решение 3: проектно менаџирање преку АВРСМ и општините). Иако анализата покажа дека најостварливо решение во моментот е решението 2, сепак, решение со најголем импакт врз актерите и групите на интерес е решението 3 поради што овде се предлага фазно менување на ПОКР во периодот од 2020 до 2022 година. Притоа, во 2020 и 2021 година ќе се реализираат активности за зајакнување на капацитетите на институциите за да можат да одговорат на барањата и промените кои ги налага третото решение, предвидено да почне да се применува во 2022 година. Дотогаш, менаџирањето на ПОКР



останува на УНДП. Во исто време, во овој преоден период се предвидува неопходно усогласување на ПОКР со законските решенија и актуелните трендови за развој на услуги на локално ниво. Исто така, во овој период треба да се направи значително подобрување на содржината на постојните услуги и воведување на нови, што ќе влијае врз зголемувањето на квалитетот и ефектите од ПОКР.

Реализацијата на препораките од овој документ ќе придонесе не само кон подобрување на ПОКР како примарна цел туку и кон зајакнување на локалните капацитети за стратешко планирање во областа на социјалната заштита, подобрување на мултисекторската соработка и градење на одржливи локални партнерства за решавање на социјалните проблеми, како и задоволување на социјално-заштитните потреби во локалните заедници.

ВОВЕД

Мерката општинско-корисна работа е составен дел од Програмата за работно ангажирање утврдена со Годишен оперативен план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот (во натамошниот текст Оперативен план). Имплементацијата на Програмата Општинско-корисна работа (ПОКР) е во надлежност на АВРСМ во партнерство со: МТСП, МОН, УНДП, СДЦ, единиците на локалната самоуправа и Град Скопје. Мерката се реализира континуирано од 2012 година со доминантна менаџерска улога на Канцеларијата на УНДП во Скопје.

ПОКР има за цел зголемување на вработливоста на потешко вработливи лица преку обука и работно ангажирање со скратено работно време на невработени лица евидентирани во АВРСМ во достава на социјални и здравствени услуги на локално ниво, вклучително и корисници на паричен надоместок и право на парична помош од социјалната заштита (ГМП).

Во досегашната имплементација на ПОКР се постигнати значајни ефекти кои позитивно се одразуваат врз повеќе целни групи. Оваа Програма придонесе за развојот на социјалните услуги во државата, подигање на свесноста за потребата од инвестирање во социјалната заштита на локално ниво, унапредување на меѓуинституционалната соработка, како и за јакнење на капацитетите на вработените лица за менаџирање и имплементација на услугите од ваков вид. Од особено значење е придонесот од ПОКР кон олеснета интеграција на пазарот на трудот на давателите на услугите и социјална инклузија како на корисниците на услугите, така и на давателите.

Сепак, искуствата од повеќегодишната имплементација на ПОКР покажуваат дека веќе се созреани условите за нејзино модифицирање, подобрување и проширување од неколку аспекти: опфатот и содржината на мерките за зголемување на вработливоста на невработените лица; видот, содржината и квалитетот на социјалните услуги; модалитетите на хоризонталната и вертикалната соработка; мониторингот и евалвацијата. Ваквата потреба се јавува и како резултат на влијанието на надворешните фактори, пред сѐ социополитичките и контекстуалните. Имено, во последните неколку години од имплементацијата на ПОКР одредени политички и легислативни решенија во соодветните области предизвикаа промени во контекстот во кој се доставуваат услугите, во улогите на клучните актери, како и во барањата и очекувањата на граѓаните.

Како одговор на овие предизвици, Канцеларијата на УНДП во Скопје иницираше подготовка на Документ за политики кој треба да понуди можни решенија за тоа како ПОКР треба да се развива и да биде одржлива во иднина.

МЕТОДОЛОГИЈА

Во 2019 година Канцеларијата на УНДП во Скопје иницираше спроведување теренско истражување со цел увид во постојната состојба, предизвиците и имплементациските слабости во однос на доставата на социјалните услуги преку Програмата „Општинско-корисната работа (ПОКР) и стратешкото планирање во социјалната заштита на локално ниво". Истражувањето беше спроведено во три општини со регионален пристап и со него беа опфатени вкупно 119 претставници од релевантни институции на централно ниво (МТСП, АВРСМ, ЗСД, МОН) и локално ниво (ЦСР, ЦВ, општинска администрација), како и даватели и корисници на услуги од 23 општини, вклучително и Град Скопје. Беа применети техниките на полуструктуирано интервју и дискусии во фокус-групи.

Врз основа на добиените резултати од истражувањето во 2020 година беше подготвен Извештај од анализата на доставата на социјалните услуги преку Програмата „Општинско-корисната работа и стратешкото планирање во социјалната заштита на локално ниво", со препораки за унапредување на различните аспекти од реализацијата на ПОКР: регулацијата на ПОКР, фазите во реализацијата, како и содржината на услугите.

Извештајот послужи како основа за подготовка на овој Документ кој има за цел давање препораки за идните политики заради обезбедување долгорочна одржливост на ПОКР. Во исто време, Документот за политики е насочен кон постигнување на следните посебни цели:

- Развивање препораки за пристапот кој треба да се усвои за создавање локални партнерства за рана и ефикасна идентификација на потребите на локалното население, развој на соодветни социјални услуги и обезбедување стабилно финансирање;
- Развивање препораки за подобрување на шемата за вработување преку работно ангажирање на невработени лица и понуда на нови услуги и сертифицирани програми за едукација.

За таа цел, како техники за оцена на можните решенија за политиките се користат ПАСТЕЛ и СВОТ-матриците:[1]

- ПАСТЕЛ-техниката се фокусира на: политичките, административните, социјалните, технолошките, економските и правните аспекти на решенијата кои се предмет на анализа. Со оваа техника се мери и утврдува влијанието на наведените аспекти врз остварливоста на понудените решенија. Во модифицирана верзија, истата техника е применета и од аспект на импактот врз клучните групи од интерес.
- СВОТ-техниката ги анализира внатрешните карактеристики на можните решенија (предности и слабости), како и надворешните фактори кои можат да влијаат врз решенијата (можности и закани).

1 Herman L. (2013). Writing Policy Papers. Stanford Law School. California, USA.

КОНТЕКСТ И ПОЛИТИКИ

Клучни дејности во кои се реализира ПОКР се: вработување, социјална заштита, образование и здравство како комплексни области кои се регулираат со обемна тврда и мека легислатива. Овие области се меѓусебно тесно поврзани и на ниво на политики и на ниво на имплементација. Голем број различни актери се вклучени во вршењето на овие дејности, како на централно така и на локално ниво. Тоа налага ПОКР да биде целосно усогласена со примарната и секундарната регулација од сите релевантни области и да понуди соодветни модалитети за меѓуинституционална соработка и координација.

Исто така, неопходно е ПОКР да ги следи законските измени, кои беа особено обемни во изминатата година. Ова особено се однесува на областа социјална заштита и основно образование, каде што беа усвоени целосно нови текстови на системските закони: Закон за социјална заштита и Закон за основно образование. Воедно, измени и дополнувања беа направени и во другите закони со кои се регулираат овие области: Закон за средно образование, Закон за осигурување во случај на невработеност и Закон за здравствена заштита.

Во исто време, активностите кои се реализираат преку ПОКР треба да ги следат и да се усогласени со стратешките правци утврдени во развојните документи од клучните области. Услугите во областа на образованието треба да бидат во согласност со Концепцијата на инклузивното образование на која упатува Законот за основно образование, а која до подготовката на овој документ сѐ уште не е усвоена. Во областа на социјалната заштита, развојот на услугите треба се раководи од неколку клучни актуелни трендови, и тоа: деинституционализација, плурализација и децентрализација. Овие трендови се соодветно инкорпорирани во следните стратешки документи: Национална програма за развој на социјалната заштита 2011 – 2021; Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во Република Македонија 2010 – 2020; Национална стратегија за деинституционализација во Република Македонија 2018 – 2027 „Тимјаник“; Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016 – 2020; Национална стратегија за стари лица 2010 – 2020; Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност (ревидирана) 2010 – 2018.

Планирањето на годишните активности на општините кои треба да се реализираат преку ПОКР треба да биде дел од стратешкото планирање во социјалната заштита на локално ниво. Во таа насока, тие треба да се засновани на локалните документи какви што се: Годишната програма за социјална заштита, која ја донесува Советот на општината и Социјалниот план со кој се врши мапирање на социјалните проблеми и ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и расположливите социјални услуги, како и специфичните потреби за развој на социјалните услуги во општината. На тој начин, ќе се избегне удвојување на одредени услуги кои се финансираат од различни извори (како што се годишните грантови финансирани од МТСП).

АНАЛИЗА НА ПРЕДЛОГ-РЕШЕНИЈАТА ЗА ПОЛИТИКИ

АНАЛИЗА НА ОСТВАРЛИВОСТА НА РЕШЕНИЈАТА

Сознанијата добиени од претходноспроведеното теренско истражување со кое се утврди потреба за модификација на ПОКР и промена на улогата на актерите, упатуваат на неколку можни решенија:

- **Решение 1**: Продолжување на ПОКР со промена на содржината на програмата во однос на услугите, давателите и корисниците, промена во улогите на актерите и преземање на менаџирањето на програмата од страна на АВРСМ.
- **Решение 2**: Продолжување на ПОКР со промена на содржината на програмата во однос на услугите, давателите и корисниците, промена во улогите на актерите и продолжување со доминантно проектно менаџирање на програмата од страна на УНДП.
- **Решение 3**: Продолжување на ПОКР со промена на содржината на програмата во однос на услугите, давателите и корисниците, промена во улогите на актерите и проектно менаџирање на програмата во партнерство меѓу АВРСМ и општините.

Основните елементи на понудените решенија се претставени во Преглед 1 и се однесуваат на клучните аспекти на ПОКР во кои се предлагаат одредени промени во однос на: содржината на програмата, улогите на вклучените актери во нејзината реализација и можностите за развивање ефективни партнерства. Сите решенија содржат значителни содржински модификации во обем, содржина, вид и начин на достава на услугите, критериуми за избор на корисниците и давателите на услуги (согласно со предлозите од Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку Програмата „Општинско-корисната работа и стратешкото планирање во социјалната заштита на локално ниво“, 2020), а се разликуваат во однос на институционалните аранжмани кои што се предвидуваат. Имајќи ја предвид новата законска регулатива во системот на социјална заштита и задолжителната обврска за формирање општински совети за социјална заштита, која делумно е имплементирана во одредени општини, решенијата нудат можност за користење на капацитетите на овие локални тела, преку кои ќе се обезбеди мултисекторска соработка потребна и за имплементација на ПОКР. На тој начин, ќе се надминат слабостите на досегашната практика на формирање повеќе локални тела кои се преклопуваат во нивните надлежности. Клучните разлики меѓу решенијата се во улогите на актерите, односно предлагањето на институција/организација која ќе ја менаџира програмата, што резултира и во промената на улогите и на другите актери.

Преглед 1. Клучни елементи на предлог–решенијата за промена на ПОКР

РЕШЕНИЈА	СОДРЖИНА НА ПРОГРАМАТА (УСЛУГИ)	УЛОГИТЕ НА АКТЕРИТЕ	ПАРТНЕРСТВА/ТЕЛА
1. Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (менаџирање преку АВРСМ)	▪ Се модифицира содржината на програмата во однос на: обемот, содржината, видот и начинот на достава на услугите, критериумите за избор на корисниците и давателите на услуги (согласно со предлозите од Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку ПОКР, 2020 и препораките од поглавје 7.1. подолу).	▪ Националните институции МТСП (подготвува Оперативен план) и АВРСМ (ја имплементира програмата, го менаџира финансирањето, врши мониторинг и евалвација); ▪ Општина: информирање, промоција, анализа на потребите од услуги, консултација со Подгрупата на Општинскиот совет за социјална заштита (ОССЗ) при избор на давателите и корисниците, кофинансирање; ▪ ЦВ: информирање, промоција, селекција на давателите на услугите во консултација со Подгрупата на ОССЗ, следење на давателите, обуки, склучување договор, исплата; ▪ ЦСР: информирање, промоција, анализа на потребите од услугите, избор на корисниците на услугите во консултација со Подгрупата на ОССЗ, следење на корисниците; ▪ УНДП: советодавна и друг вид поддршка.	▪ Работното тело и општинската комисија се укинуваат; ▪ Се формира Подгрупа на Општинскиот совет за социјална заштита (ОССЗ) составена од претставник од општина, ЦВ, ЦСР, училиште, здравствен дом, НВО, која учествува во подготвување на социјален план на општината согласно со кој ќе се врши избор на услуги за ПОКР и учествува во фазите на постапката за имплементација на ПОКР
2. Продолжување на ПОКР со промена во услугите, без значителна промена на улогите на актерите (проектно менаџирање преку УНДП)	▪ Се модифицира содржината на програмата во однос на: обемот, содржината, видот и начинот на достава на услугите, критериумите за избор на корисниците и давателите на услуги (согласно со предлозите од Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку ПОКР, 2020 и препораките од поглавје 7.1. подолу).	▪ Националните институции: МТСП (подготвува Оперативен план) и АВРСМ (ја имплементира програмата во партнерство со: УНДП, МОН, МТСП, МЗ, општини); ▪ Општина/ЦВ/ЦСР/УНДП: Иста улога (со имплементација на препораките за унапредување на нивната улога од Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку ПОКР, 2020).	▪ Работното тело, надлежно за реализација на ПОКР, се зајакнува со претставник од Министерството за здравство (МЗ) и зајакнатата улога на стручната поддршка и усвојување на годишниот извештај за својата работа; ▪ Општинската комисија за реализација на ПОКР со постојните надлежности се заменува со Подгрупата на Општинскиот совет за социјална заштита (ОССЗ) составена од постојани членови: претставник од општина, ЦВ и ЦСР, и повремени членови: претставник од училиште, здравствен дом, НВО и други.

РЕШЕНИЈА	СОДРЖИНА НА ПРОГРАМАТА (УСЛУГИ)	УЛОГИТЕ НА АКТЕРИТЕ	ПАРТНЕРСТВА/ТЕЛА
3. Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (проектно менаџирање преку партнерството на АВРСМ и општините)	▪ Се модифицира содржината на програмата во однос на: обемот, содржината, видот и начинот на достава на услугите, критериумите за избор на корисниците и давателите на услуги (согласно со предлозите од Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку ПОКР, 2020 и препораките од поглавје 7.1. подолу).	▪ Националните институции: МТСП (носи Оперативен план) и АВРСМ ја презема улогата и на УНДП (ја имплементира програмата во партнерство со: МОН, МТСП, МЗ, општините, УНДП, го менаџира финансирањето, врши мониторинг и евалвација); ▪ Општина/ЦВ/ЦСР: Иста улога (со имплементацијата на препораките за унапредување на нивната улога од Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку ПОКР, 2020); ▪ УНДП: советодавна и друг вид поддршка.	▪ Работното тело, надлежно за реализација на ПОКР, се зајакнува со претставник од МЗ и зајакнатата улога на стручната поддршка и усвојувањето на годишниот извештај за својата работа; ▪ Општинската комисија со постојните надлежности се заменува со Подгрупата на Општинскиот совет за социјална заштита (ОССЗ) составена од постојани членови: претставник од општина, ЦВ и ЦСР, и повремени членови: претставник од училиште, здравствен дом, НВО и други.

Во продолжение е извршена анализа на остварливоста на трите решенија поединечно со помош на ПАСТЕЛ-техниката од неколку аспекти: политички, административен, социјален, технолошки, економски и правен аспект.

Анализата покажува дека не постојат разлики во остварливоста на предлог-решенијата во однос на: социјалниот, технолошкиот, економскиот и правниот аспект. Независно од тоа кое решение се анализира, од социјален аспект ПОКР е широко прифатена и постои свест за потребата од нејзино продолжување што се должи на долгогодишната примена на програмата и позитивните ефекти врз задоволување на социјално-заштитните потреби на локалното население. Во однос на буџетот и расположливата информатичко-комуникациска технологија, се предвидува истите ресурси да бидат на располагање во сите три можни решенија. Исто така, за сите три решенија правната рамка е поволна и дозволува соодветно приспособување и усогласување на Програмата.

Разликите меѓу понудените решенија се јавуваат во однос на политичката волја и поволноста на контекстот, како и во однос на административните капацитети за нивна реализација (види Преглед 2).

Преглед 2. Оцена на остварливоста на предлог-решенијата за промена на ПОКР

АСПЕКТИ	ИНДИКАТОРИ ЗА ОСТВАРЛИВОСТ	Остварливост (решение 1)	Остварливост (решение 2)	Остварливост (решение 3)
Политички	▪ Политичка волја	-	+	+/-
	▪ Политички контекст	+/-	+	+
Административни	▪ Организациска структура	+	+	+
	▪ Кадровска екипираност	+/-	+/-	+/-
	▪ Знаења и вештини	+/-	+/-	+/-
	▪ Менаџерски способности	+/-	+	+/-
	▪ Мрежна соработка	+/-	+/-	+/-
Социјални	▪ Општествена свест	+	+	+
	▪ Јавно мислење	+	+	+
	▪ Социјално-заштитни потреби	+	+	+
Технолошки	▪ Информатичко-комуникациска технологија	+/-	+/-	+/-
Економски	▪ Буџетирање	+/-	+/-	+/-
	▪ Економска оправданост	+	+	+
Правни	▪ Национално законодавство	+	+	+
	▪ Локални прописи	+	+	+
	▪ Протоколи за соработка	-	-	-
Бодување: + = 2 бода; +/- = 1 бод; – = 0 бодови		**21**	**25**	**23**

Од трите понудени решенија, првото решение со кое се предвидува самостојно менаџирање на програмата од страна на АВРСМ во соработка со другите актери, е оценето како треторангирано по остварливост (21 бод). Тоа пред сè се должи на недостатокот на подготвеност за преземање на менаџирањето на програмата од страна на АВРСМ во овој момент, иако на долг рок, со соодветна подготовка, тоа е крајната цел.

Третото решение во кое се нуди продолжување на проектната реализација на програмата во партнерство меѓу АВРСМ и општините, поради

интересот и веќе стекнатото искуство на општините во менаџирање на ПОКР на локално ниво, е оценето како поостварливо од првото (23 бода).

Најостварливо решение во овој момент е второто понудено решение (25 бода) со кое се предлага продолжување на доминантното менаџирање на програмата од страна на УНДП поради поволната политичка клима и изградените менаџерски способности во текот на повеќегодишната реализација на ПОКР (Види Преглед 3).

Преглед 3. Вкупна оцена на остварливоста на решенијата преку ПАСТЕЛ-анализата

РЕШЕНИЈА	АСПЕКТИ НА ОСТВАРЛИВОСТ						ВКУПНО
	Политички	Административни	Социјални	Технолошки	Економски	Правни	
1. Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (менаџирање преку АВРСМ)	1	6	6	1	3	4	21
2. Продолжување на ПОКР со промена во услугите, без значителна промена на улогите на актерите (проектно менаџирање преку УНДП)	4	7	6	1	3	4	25
3. Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (проектно менаџирање преку партнерството на АВРСМ и општините)	3	6	6	1	3	4	23

АНАЛИЗА НА ИМПАКТОТ ОД РЕШЕНИЈАТА ВРЗ АКТЕРИТЕ И ГРУПИТЕ НА ИНТЕРЕС

Покрај оценета на остварливоста на понудените решенија, анализата опфати и оцена на нивниот импакт врз групите на интерес, пред сè давателите и корисниците на услугите, како и врз сите релевантни институции вклучени во ПОКР (Преглед 3).

Преглед 4. Оцена на импактот на решенијата врз актерите и групите на интерес

РЕШЕНИЈА	ИМПАКТ ВРЗ АКТЕРИТЕ И ГРУПИТЕ ОД ИНТЕРЕС					ВКУПНО
	Даватели на услуги	Корисници на услуги	Национални институции	Општини	Локални институции (ЦВ, ЦСР)	
1.Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (менаџирање преку АВРСМ)	+	+	-	+/-	+	7
2.Продолжување на ПОКР со промена во услугите, без значителна промена на улогите на актерите (проектно менаџирање преку УНДП)	+	+	+/-	+	+/-	8
3. Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (проектно менаџирање преку партнерство на АВРСМ и општините)	+	+	+/-	+	+	9

Бодување: + = 2 бода; +/- = 1 бод; —= 0 бодови

Оваа анализа како најповолно решение со најголем импакт го истакна третото решение кое предвидува проектно менаџирање на ПОКР преку партнерство на АВРСМ и општините. Имено, со ова решение се нуди одржлив пристап на сите инволвирани актери согласно со нивната системска институционална поставеност и примарни надлежности. На тој начин оптимално се користат постојните административни капацитети, особено кадрите оспособени за професионално вршење на овие дејности. Во исто време, со продолжување на проектниот модел на работа, се задржуваат предностите стекнати од досегашната реализација на ПОКР. Се максимизира и импактот врз давателите и корисниците кои услугите ги добиваат на стандардизиран начин со што се обезбедува рамноправен пристап и еднаков третман. Решението ја зајакнува улогата на АВРСМ како менаџер на програмата за што веќе располага со капацитети преку постојните центри за вработување во 30 градови и искуство во реализацијата на мерките за невработени лица преку оперативните планови. Се зајакнува улогата и на ЦСР, особено преку следење на квалитетот на давањето на услугите и барањата и потребите на корисниците.

Со ова решение, исто така, се задржува постојната улога на општината како локална фокална точка преку која се реализира програмата, што ѝ овозможува увид и влијание врз развојот на услугите на нејзиното подрачје. Решението се оценува како најдобро и заради тоа што се заснова на локално партнерство и овозможува градење на одржливи модалитети на соработка на стратешко и на оперативно ниво.

Помалиот импакт на другите две решенија се должи на делумната загуба на институционалните ресурси. Во првото решение заради укинување на проектниот модел на работа и на Работното тело, значително се намалува улогата и импактот врз националните институции. Од друга страна, општината исто така има намалена улога во ова решение поради променетиот начин на аплицирање и одлучување за вклучување во ПОКР кое се предвидува да го вршат ЦВ преку зајакнатa соработка со ЦСР, наместо општините. Со второто решение поради задржување на водечката менаџерска улога на УНДП, не може да се очекува зголемување на чувството за одговорност и сопственост на процесот од страна на локалните институции што резултира во инертност, недоволна заинтересираност и заложба за максимизирање на ефектите на оваа Програма и импактот врз групите на интерес.

АНАЛИЗА НА РЕШЕНИЕТО СО НАЈГОЛЕМ ИМПАКТ

Решението 3 со најголем импакт врз актерите и групите на интерес (Продолжување на ПОКР со промена во услугите, улогите на актерите и проектното менаџирање преку партнерството на АВРСМ и општините) овде е подетално анализирано од аспект на внатрешните карактеристики (предности и слабости), како и надворешните фактори кои можат да влијаат врз неговата реализација (можности и ризици). Резултатите се прикажани во Преглед 4.

Како што може да се заклучи од СВОТ-анализата на ова решение, преовладуваат корисните елементи, односно има бројни предности кои водат кон директно постигнување на целите на Програмата, како и надворешни можности кои во овој момент се поволни за нејзино ефикасно и ефективно реализирање. Наспроти нив, слабостите и заканите се надминливи и отстранливи по својата природа.

Преглед 5. СВОТ-анализа на најповолното решение 3

	КОРИСНИ за постигнување на целите	ШТЕТНИ за постигнување на целите
	ПРЕДНОСТИ:	**СЛАБОСТИ:**
Внатрешни карактеристики	▪ достава на услугите како дел од системот на социјална заштита, образование и здравство; ▪ воспоставување модел на одржливо партнерство во доставата на услуги; ▪ јакнење на капацитетите на државните институции за менаџирање на сопствени програми; ▪ зајакнување на улогата на општините во системот на социјална заштита; ▪ системско решавање на прашањата поврзани со лиценцирање, сертификација, континуирано професионално образование; ▪ подобрување на квалитетот на услугите; ▪ подиректен и почест контакт со давателите и корисниците на услугите; ▪ зајакнување на критериумите за избор на даватели на услуги и корисници и порамноправен пристап до услугите; ▪ подобрено таргетирање на даватели на услуги и корисници; ▪ проширување на спектарот на услуги приспособени на локалните потреби; ▪ системско регулирање на мониторингот, евалвацијата и етичките аспекти на доставата на услугите.	▪ недостаток на политичка волја; ▪ недоволно ефикасна мрежна соработка; ▪ инертност и неподготвеност на вработените за прифаќање нови модалитети и пристапи во работата; ▪ непрепознавање на потребата од инвестирање во социјалната заштита од некои општини.
	МОЖНОСТИ:	**ЗАКАНИ:**
Надворешни фактори	▪ актуелни трендови во социјалната заштита за поинтензивен развој на социјалните услуги и за зајакната улога на општините преку локални партнерства; ▪ актуелни трендови во секторот образование за образовна инклузија; ▪ стратешката определба за интегрирано давање на социјални услуги преку водење случај; ▪ поволна позитивна законска регулатива без потреба од градење нова или измени во постојната; ▪ искористување на постојните институционални капацитети без дополнителни вложувања.	▪ дисконтинуитет во политиките при промена на власта и/или раководните лица на релевантните институции; ▪ честа и непредвидлива промена на законската регулатива; ▪ недоследна имплементација на законските одредби за одредени услуги; ▪ недостаток на подзаконски акти поврзани со давањето услуги во областа на образованието.

МОДИФИКАЦИЈА НА ПРОГРАМАТА,

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И СЛЕДНИ ЧЕКОРИ

МОДИФИКАЦИЈА НА СОДРЖИНАТА НА ПРОГРАМАТА

Клучен фактор од кој зависи успешноста на сите три понудени решенија е модификација на содржината на Програмата во однос на: обем, содржина, вид и начин на достава на услугите, критериуми за избор на корисници и даватели на услуги. Во Извештајот од анализата на доставата на социјалните услуги преку Програмата „Општинско-корисната работа и стратешкото планирање во социјалната заштита на локално ниво" (2020) беа дадени општи препораки за модификација на Програмата во делот на услугите кои веќе се доставуваат, а со чија имплементација ќе се надминат утврдените слабости и ќе се постигне усогласување со позитивната законска регулатива. Клучните препораки за модификација на постојните услуги се дадени во Преглед 6.

Преглед 6. Препораки за модификација на постојните услуги

Вид на услуга	Содржина	Обем	Начин на достава	Критериуми за селекција на даватели	Критериуми за селекција на корисници
Лична асистенција (персонални асистенти за деца и возрасни)	Помош и поддршка во дневното функционирање и социјална партиципација	Останува ист (20 часа неделно, флексибилно користење во договор со корисниците)	Во домот и во заедницата	Лица со средно образование со сертифицирана обука (за деца), сертифицирани даватели (за возрасни и стари лица согласно со ЗСЗ и соодветната подзаконска регулатива)	Деца со наод и мислење по МКФ-ДМ; возрасни и стари лица со намален функционален капацитет за остварување на ОИАСЖ**
Грижа	Да се разделат досегашните услуги на две услуги: помош во домот и нега во домот	Останува ист (20 часа неделно, флексибилно користење во договор со корисниците)	Останува ист (во домот на корисникот)	Сертифицирани даватели согласно со ЗСЗ и соодветната подзаконска регулатива	Возрасни и стари лица со намален функционален капацитет за остварување на ОИАСЖ**
Нега	Да се разделат досегашните услуги на две услуги: помош во домот и нега во домот	Останува ист (20 часа неделно, флексибилно користење во договор со корисниците)	Останува ист (во домот на корисникот)	Сертифицирани даватели согласно со ЗСЗ и соодветната подзаконска регулатива	Возрасни и стари лица со намален функционален капацитет за остварување на ОИАСЖ**
Здравствена медијација	Посредување меѓу здравствени установи и ранливи семејства за целите на здравствената превенција	Останува ист (20 часа неделно)	Останува ист (во домот на корисникот, во здравствената установа и во заедницата)	Лица со средно медицинско образование	Социјално ранливи семејства од супстандардни населби и рурални средини
Испомош во установи	Стручна помош преку кадри кои не се примарни во установата: аниматори по физичка култура, музичка култура, ликовна култура, физио-терапевти, едукатори по англиски јазик, компјутери, логопеди и др.	Останува ист (20 часа неделно, 4 часа дневно)	Останува ист (во установата)	Лица со високо образование или студенти на завршни години на студии од соодветните дејности со соодветни измени во регулативата со кои ќе се овозможи нивно вклучување во ПОКР	Остануваат исти (градинки, центри за ран детски развој, центри за социјални услуги во заедницата, установи за вон-семејна заштита, детски болници и сл.)

* Меѓународна класификација на функционирање (придружна верзија за деца и младинци)

** ОИАСЖ – основни и инструментални активности од секојдневниот живот

Имајќи го предвид иновативниот карактер на ПОКР со која за прв пат беа воведени услуги кои дотогаш не беа развиени во општините, се предлага воведување на нови услуги за кои резултатите од теренското истражување покажаа дека постои потреба на локално ниво (Преглед 7).

Преглед 7. Препораки за воведување нови услуги

Вид на услуга	Содржина	Обем	Начин на достава	Критериуми за селекција на даватели	Критериуми за селекција на корисници
Помош	Воведување на нова услуга за помош на лица со попречност кои живеат самостојно, на стари лица, лица на цитостатска или хемотерапија и кои немаат помош од близок роднина, хронично болни лица и сл.	Останува ист (дваесет часа неделно, флексибилно користење во договор со корисниците) при што услугата треба да потпаѓа во рамките на веќе постоен сервис на локално ниво за да може да се одговори на различните потреби на граѓаните. Во таа насока услугата може да се испорачува повремено или постојано.	Останува ист (во домот на корисникот).	Лица со минимум основно образование.	Лица со намален функционален капацитет за остварување на ОИАСЖ**.
Одмена на семејна грижа (респајт)	Одмена на семејни негуватели во грижа за зависни членови од семејството.	Осумдесет часа месечно (флексибилно користење во договор со корисниците).	Во домот на корисникот.	Лица со средно образование лиценцирани како даватели согласно со ЗСЗ.	Лица со намален функционален капацитет за остварување на ОИАСЖ*.
Фасилитатори за деца во ризик	Посредување меѓу училиштето и семејството.	Дваесет часа неделно, четири часа дневно.	Во училиштето, во домот и во заедницата.	Лица со средно образование (предност имаат студенти од завршни години на студии од помошни дејности со соодветни интервенции во регулативата со кои ќе се овозможи нивно вклучување во ПОКР).	Ученици со тешкотии во учењето и асоцијално однесување (деца во ризик).
Организирање на групи на поддршка	Помош и поддршка во воспоставување и функционирање на групи на поддршка.	Дваесет часа неделно (флексибилно користење во договор со корисниците).	Во социјална или здравствена установа каде што се користат услугите.	Лица со високо образование или студенти на завршни години на студии од помошни дејности со соодветни интервенции во регулативата со кои ќе се овозможи нивно вклучување во ПОКР.	Корисници на социјални и здравствени услуги или нивни родители/старатели.

Вид на услуга	Содржина	Обем	Начин на достава	Критериуми за селекција на даватели	Критериуми за селекција на корисници
Социјална медијација	Придружба за остварување права од социјална заштита, образование, здравство и др, помош и поддршка за социјална интеграција.	Осумдесет часа месечно (флексибилно користење во договор со корисниците)	Во институции/ организации во заедницата, до домот, во самата заедница	Лица со средно образование со соодветна обука, лица со високо образование или студенти на завршни години на студии од помошни дејности, со соодветни интервенции во регулативата со кои ќе се овозможи нивно вклучување во ПОКР, согласно со претходно утврдената потреба и услуга.	Маргинализирани лица (зависници од алкохол, дрога, коцкање, поранешни затвореници, жртви на трговија со луѓе, сексуални работници и др.), деца и млади од семејства со нарушени семејни односи поради присуство на социјални проблеми поврзани со девијантни однесувања и лица со намален функционален капацитет за ОИАСЖ*.

* ОИАСЖ – основни и инструментални активности од секојдневниот живот

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА РЕШЕНИЈАТА И СЛЕДНИ ЧЕКОРИ

Имајќи предвид дека резултатите од ПАСТЕЛ-анализата за остварливост на понудените решенија покажаа дека најостварливо решение во моментот е Решението 2: Продолжување на ПОКР со промена во услугите, без значителна промена на улогите на актерите (проектно менаџирање преку УНДП), додека резултатите од ПАСТЕЛ-анализата за импакт на понудените решенија врз актерите и групите на интерес го посочија како најдобро Решението 3: Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (проектно менаџирање преку партнерство на општините и АВРСМ), се предлага фазно спроведување на промените во ПОКР. Имено, во 2020 година ќе се спроведува ПОКР согласно со веќе усвоениот Оперативен план за 2020 година, во 2021 година ќе се применува Решението 2 со имплементација на промените во однос на содржината на Програмата која ќе продолжи да ја менаџира УНДП, додека во 2022 година ќе се спроведува Решението 3, кое предвидува преземање на менаџирањето на Програмата од страна на АВРСМ и општините.

Во временскиот период 2020 – 2021 година се предлага да се реализираат поголем број подготвителни активности за имплементација на Решението 3 во 2022 година, со кои ќе се опфатат сите релевантни актери за оваа Програма. Подолу се подетално образложени предложените активности по години, и тоа:

Активности во 2020 година

- Спроведување на мерката Општинско-корисна работа предвидена во Програмата за работно ангажирање согласно со **Оперативниот план за 2020 година**.
- Вклучување на претставник од МЗ во **Работното тело**.
- **Подготвителни активности за имплементација на Решението 3 во 2022 година:**
  - поддршка на општините и АВРСМ преку обезбедување финансиски средства, подготовка и планирање на проекти за нивно зајакнување заради преземање на менаџирањето на ПОКР за имплементација на Решението 3 во 2022 година;

- формирање на Подгрупа на Општинскиот совет за социјална заштита (ОССЗ) составена од постојани членови: претставник од општина, ЦВ и ЦСР и повремени членови: претставник од училиште, здравствен дом, НВО и други, како замена за Општинската комисија со постојните надлежности;
- едукации за општинската администрација за спроведување мапирање на социјалните потреби и подготовка на социјален план и годишна програма;
- основни обуки за општинската администрација за социјална заштита и социјални услуги;
- работилници за општинската администрација за реформата во системот на социјална заштита и новата улога на општините во овој систем;
- едукации за сите актери за стратешко планирање во социјална заштита, мрежна соработка на локално ниво, подготовка на проекти преку мултисекторска соработка.

Активности во 2021 година

- Спроведување на ПОКР согласно со **Решението 2**: Продолжување на ПОКР со промена во услугите, без значителна промена на улогите на актерите (проектно менаџирање преку УНДП);
- Продолжување на реализацијата на активностите и проектите за зајакнување на **АВРСМ за имплементација на Решението 3**:
  - подготвување и усвојување нови оперативни упатства, обрасци и инструменти неопходни за реализација на Програмата;
  - запознавање на стручните лица во ЦВ со новите улоги и задачи во ПОКР;
  - подготвување и усвојување протоколи за соработка со другите актери.
  - Продолжување на реализација на активностите и проектите за зајакнување на општините за имплементација на Решението 3:
  - поддршка на Општинскиот совет за социјална заштита, општинската администрација и ЦСР во спроведување на мапирање на социјалните проблеми и ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и расположливите социјални услуги, како и специфичните потреби за развој на социјалните услуги во општината;
  - поддршка на Општинскиот совет за социјална заштита и општинската администрација во стратешкото планирање и подготовка на социјален план и годишна програма.
- Продолжување на реализацијата на активностите и проектите за зајакнување на **ЦСР и другите актери за имплементација на Решението 3**:
  - запознавање на стручните лица во ЦСР со новите улоги и задачи во ПОКР.

Активности во 2022 година

- Имплементација на ПОКР согласно со **Решението 3.** Продолжување на ПОКР со промена во услугите и улогите на актерите (проектно менаџирање преку партнерството на АВРСМ и општините).

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Herman L. (2013). Writing Policy Papers. Stanford Law School. California, USA.
- UNDP, 2017. An Evaluation Report on the Community Works Programme in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. United Nations Development Programme (UNDP) FYRM
- УНДП, 2017. Општинско-корисна работа: Градиме заедници, менуваме животи. Скопје: УНДП
- Закон за социјална заштита („Сл. весник на РСМ" бр. 104/19, 146/19)
- Закон за заштита на децата („Сл. весник на РМ" бр. 23/13, 12/14, 10/15, 25/15, 150/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18 и „Сл. весник на РСМ" 104/19, 146/19)
- Закон за локална самоуправа („Сл. весник на РМ" бр. 5/2002)
- Закон за меѓуопштинска соработка („Сл. весник на РМ" бр. 79/2009)
- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност („Сл. весник на РМ" бр. 37/97, 25/2000, 101/2000, 50/2001, 25/2003, 37/2004, 4/2005, 50/2006, 29/2007, 102/2008, 161/2008, 50/10, 88/10, 51/11, 11/12, 80/12, 114/12, 39/14, 44/14, 113/14, 56/15, 129/15, 147/15, 154/15, 27/16, 119/2016)
- Закон за основно образование („Сл. весник на РМ" бр. 161/2019)
- Закон за средно образование („Сл. весник на РМ" бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015 и 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017 и 64/18)
- Национална програма за развој на социјалната заштита 2011 – 2021, Влада на Република Македонија, 2010.

- Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во Република Македонија 2010 – 2020, Влада на Република Македонија, 2010.
- Национална стратегија за деинституционализација во Република Македонија 2018 – 2027 „Тимјаник“, Влада на Република Македонија, 2018.
- Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016 – 2020, Влада на Република Македонија, 2016.
- Национална стратегија за стари лица 2010 – 2020, Влада на Република Македонија, 2010.
- Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност (ревидирана) 2010 – 2018, Влада на Република Македонија, 2010.
- Стратегија за образованието 2018 – 2025, Влада на Република Македонија, 2018.
- Оперативни планови за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот за 2012 – 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, Скопје, МТСП
- Оперативни упатства за Програмата „Општинско-корисна работа“, 2019, Скопје: МТСП, АВРСМ и УНДП
- http://www.mtsp.gov.mk/
- https://av.gov.mk/
- http://rabotaimoznosti.mk/razvoj-na-opshtini/mk/design-thinking/

ЗАБЕЛЕШКИ

eXpressive GRAPHICS

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

UNDP