



ИЗВЕШТАЈ

ОД АНАЛИЗАТА НА ДОСТАВАТА НА СОЦИЈАЛНИТЕ УСЛУГИ ПРЕКУ ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“ И СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА НА ЛОКАЛНО НИВО

ИЗВЕШТАЈ

ОД АНАЛИЗАТА НА ДОСТАВАТА НА СОЦИЈАЛНИТЕ УСЛУГИ ПРЕКУ ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“ И СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА НА ЛОКАЛНО НИВО

Автори:

Проф. д-р Сузана Борнарова

Проф. д-р Наташа Богоевска

Скопје, 2020

ПРИДОНЕС КОН ОВА ИЗДАНИЕ

НАРИНЕ САХАКИАН, 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

МЕТОДОЛОШКА РАМКА	5
Цели на анализата	5
Методолошки пристап, техники и инструменти	5
Примерок на истражувањето	6
ВОВЕД ВО ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“	8
РЕЗУЛТАТИ ОД АНАЛИЗАТА НА ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“	10
Опфат на Програмата „Општинско-корисна работа“	10
Ефекти и очекувања од Програмата „Општинско-корисна работа“	17
Анализа на реализацијата на Програмата „Општинско-корисна работа“ по фази	19
Квалитетот на доставата на услугите преку Програмата „Општинско-корисна работа“	25
Соработката меѓу вклучените актери во Програмата „Општинско-корисна работа“	29
СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА НА ЛОКАЛНО НИВО	30
Капацитети за стратешко планирање во социјалната заштита	30
Планови и програми за социјална заштита	32
Мултисекторската соработка во социјалната заштита	34
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	35
ПРИЛОГ 1 – ИНСТРУМЕНТИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА АНАЛИЗАТА	37

СКРАТЕНИЦИ

АВРСМ	Агенција за вработување на Република Северна Македонија
ЗЗ	Закон за социјална заштита
МКФ	Меѓународна класификација на функционалности
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
ПОКР	Програма „Општинско-корисна работа“
РТ	Работно тело
УНДП	Програма за развој на Обединетите нации
ЦВ	Центар за вработување
ЦСР	Центар за социјална работа

МЕТОДОЛОШКА РАМКА

ЦЕЛИ НА АНАЛИЗАТА

Општа цел

Општа цел на задачата е поддршка на Канцеларијата на УНДП во Скопје за спроведување анализа на постојната ситуација во однос на социјалните услуги кои се доставуваат преку Програмата „Општинско-корисна работа“ (ПОКР) и давање препораки за идните политики заради обезбедување долгорочна одржливост на услугите.

Посебни цели

Посебни цели на анализата се:

- Анализа на социјалните услуги кои се доставуваат преку Програмата Општинско-корисна работа во однос на видот, обемот, предизвиците во регулација и имплементација на услугите, слабостите во меѓуинституционалната соработка и сл.;
- Анализа на состојбата во однос на локалните социјални планови и програми и препораки за подобрување на стратешкото планирање на активностите и подготовки на локалните програми за социјална заштита;
- Развивање препораки за пристапот кој треба да се усвои за созда-

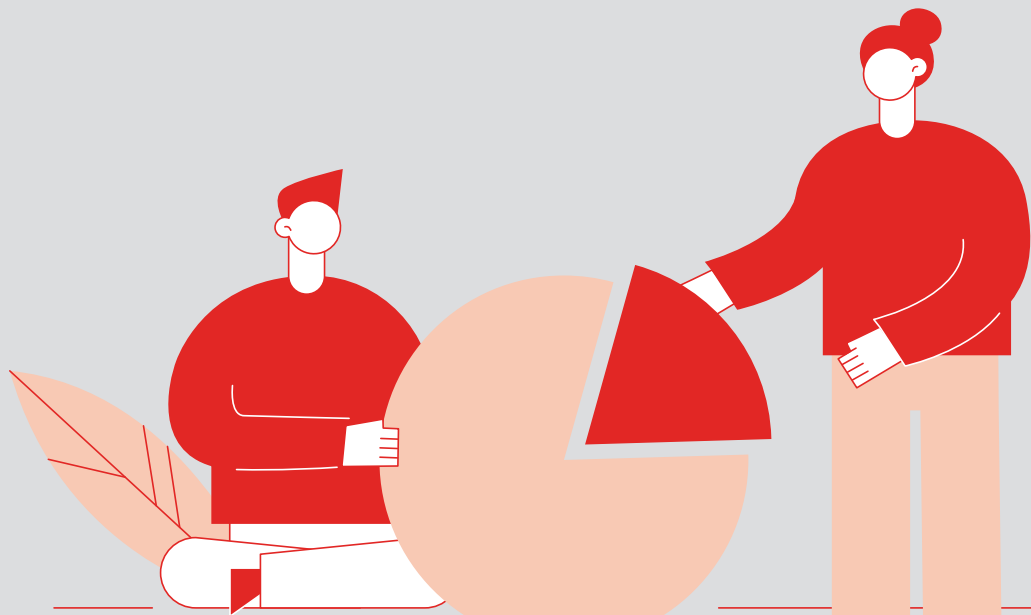
вање локални партнерства за рана и ефикасна идентификација на потребите на локалното население, развој на соодветни социјални услуги и обезбедување стабилно финансирање;

- Развивање препораки за подобрување на шемата за вработување воведена преку Програмата „Општинско-корисна работа“, преку работно ангажирање на невработени лица и понуда на нови услуги и сертифицирани програми за едукација.

МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП, ТЕХНИКИ И ИНСТРУМЕНТИ

За целите на анализата се спроведе теоретско и теренско истражување во кое беше применет квалитативен методолошки пристап. Беа користени следните техники:

- Анализа на содржината на примарната и секундарната легислатива, локалните програми и релевантната проектна документација;
- Интервју со претставници од релевантни национални институции (Министерство за труд и социјална политика, Агенција за вработување на РСМ, Завод за социјални дејности, Министерство за образование и наука);



- Дискусии во фокус-групи со претставници од: институции на локално ниво (општинска администрација, ЦСР, ЦВ); општински координатори на ПОКР; даватели на услуги (на стари лица, деца со попреченост, лица со попреченост и др.), и крајни корисници на услугите.

За целите на анализата беа подготвени и изработени следните инструменти (види Прилог 1):

- План за полуструктурирано интервју;
- Чек-листи за дискусии во фокус-групи.

ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувањето беше лоцирано во три општини со регионален пристап и со него беа опфатени претставници од 23 општини, вклучително и град Скопје, и тоа:

- Скопје: Град Скопје, Кисела Вода, Ѓорче Петров, Аеродром, Карпош,

Центар, Бутел, Тетово, Куманово и Старо Нагоричане (10);

- Штип: Штип, Кратово, Крива Паланка, Виница, Струмица, Делчево, Лозово, Радовиш (8);
- Битола: Битола, Крушево, Кавадарци, Неготино, Новаци (5).

Со интервјуата спроведени со претставници од националните институции и дискусиите во фокус-групите со локалните претставници, беа опфатени вкупно 119 лица (Преглед 1).

Преглед 1. Примерок на истражувањето

Метод/локација	Институција/претставници во фокус-групи	Број на испитаници	Општина/град
Интервју СКОПЈЕ	Министерство за образование и наука	1	Скопје
	Агенција за вработување	1	Скопје
	Завод за социјални дејности	3	Скопје
	Министерство за труд и социјална политика	1	Скопје
Дискусија во фокус-група СКОПЈЕ	Општинска администрација, ЦСР, ЦВ	16	Град Скопје, Куманово, Кисела Вода, Ѓорче Петров, Аеродром, Карпош, Центар, Бутел
	Координатори на ОКР	13	Град Скопје, Аеродром, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Центар, Бутел, Тетово, Куманово, Ст. Нагоричане
	Даватели на услуги	16	Аеродром, Карпош, Центар, Бутел, Ѓорче Петров, Кисела Вода, Куманово, Ст. Нагоричане
	Корисници на услуги	3	Скопје
Дискусија во фокус-група ШТИП	Општинска администрација, ЦСР, ЦВ	16	Штип, Кратово, Крива Паланка, Виница, Струмица, Делчево, Радовиш, Лозово
	Координатори на ОКР	5	Штип, Крива Паланка, Виница, Лозово
	Даватели на услуги	7	Штип, Крива Паланка, Виница,
	Корисници на услуги	6	Штип
Дискусија во фокус-група БИТОЛА	Општинска администрација, ЦСР, ЦВ	12	Битола, Крушево, Кавадарци, Неготино, Новаци
	Координатори на ОКР	5	Битола, Крушево, Кавадарци, Неготино, Новаци
	Даватели на услуги	8	Битола
	Корисници на услуги	6	Битола, Крушево
ВКУПНО:		119	23

ВОВЕД ВО ПРОГРАМАТА

„ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“

Мерката Општинско-корисна работа е составен дел од Програмата за работно ангажирање утврдена со Годишниот оперативен план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот (во натамошниот текст ОП). Носител на ОП е Министерството за труд и социјална политика, а неговата имплементација е во надлежност на АВРСМ во партнерство со други одговорни институции.

Мерката Општинско-корисна работа за првпат се реализирала како Пилот-програма „Општинско-корисна работа“ со Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување за 2012 и 2013 година, со ограничен опфат на само 20 невработени лица од 4 општини. Целта на оваа програма била да обезбеди социјална вклученост преку вработување на скратено работно време за невработени лица кои потешко се вклучуваат на пазарот на трудот заради стекнување на одредени вештини и постепено вклучување на пазарот на труд. Со програмата биле опфатени невработени лица од ранливи групи¹ со нивно ангажирање во сферата на социјалната заштита за потребите на граѓаните од локалната заедница. Програмата се реализирала преку ангажирање со скратено

работно време во период до 5 месеци за што се исплаќале по 6.000 денари за лице месечно, за 20 работни часа неделно, со вклучен персонален данок на доход и осигурување во случај на несреќа при работа и професионално заболување. Програмата се финансирала од средства по основ на поврат на ДДВ од програми имплементирани од УНДП во ОП 2011, во износ од 600.000 денари. Надлежни институции за имплементација на програмата биле: МТСП, АВРМ, УНДП, ЦСР, единиците на локалната самоуправа и локалните институции од сферата на социјалната заштита.

Оттогаш, Програмата се одржува и модифицира во зависност од потребите. Во 2019 година согласно со Оперативниот план мерката имала за цел зголемување на вработливоста на потешко вработливи лица преку работно ангажирање на 430 невработени лица евидентирани во АВРСМ во достава на социјални и здравствени услуги на локално ниво. Максималниот број на лица кои може да се поддржат на ниво на предлог-проект по општина е 20 лица. Ангажирањето на невработените лица е со скратено работно време (20 работни часа неделно) во период од 6 или 9 месеци, односно до крајот на учебната година во општини во кои се одобрени активности со образовни и/или лични асистенти. Месечниот надомест изнесува 9.000 денари за лице, со вклучен данок на личен доход и осигурување за инвалидност и телесно оштетување причинето со повреда на работа и професионална болест. Корисниците на пари-

1 Жртви на семејно насилство, деца без родители и родителска грижа, бездомни лица, поранешни корисници на дрога, родители на деца на улица, самохрани родители, собирачи на ПЕТ-отпадоци, Роми, осудено лице по отпуштање од казнено-поправна установа.



чен надоместок и корисниците на право за парична помош од социјална заштита (ГМП), за времетраење на работното ангажирање го остваруваат претходно стекнатото право. По завршувањето на учеството во мерката, невработените лица имаат можност за користење на други програми и мерки од Оперативниот план, каква што е на пример, Обуката за побарувани занимања и занаети. Надлежни институции за имплементација на програмата се: АВРМ, МТСП, МОН, УНДП, СДЦ, единиците на локалната самоуправа и Град Скопје.

РЕЗУЛТАТИ ОД АНАЛИЗАТА НА ПРОГРАМАТА

„ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“

ОПФАТ НА ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“

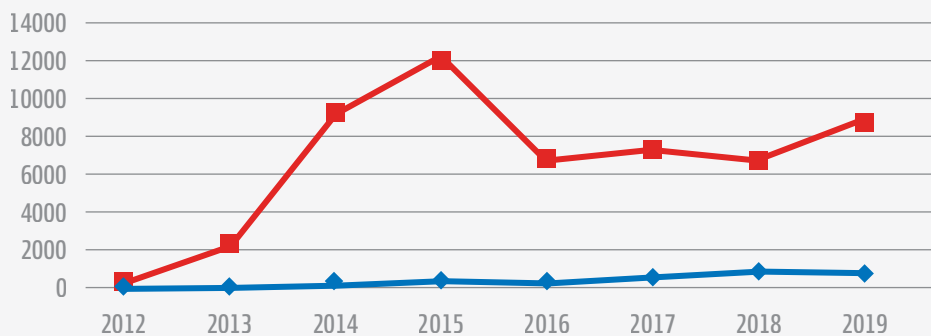
Во периодот од 2012 до 2019 година, во Програмата „Општинско-корисна работа“ биле ангажирани вкупно 2.559 невработени лица, од кои 2.203 биле работно ангажирани за првпат. Од 2013 година, се забележува тренд на поголем број работно ангажирани лица од предвидените според ОП. Општините кои се вклучиле во ПОКР реализирале проекти од сферата на социјалните услуги фокусирани на неколку целни групи: лица и деца со попреченост, деца од претшколска возраст, стари и изнемоштени лица, социјално загрозеани семејства и други. Во истиот период, со ПОКР се опфатени вкупно 53.250 крајни корисници на услугите.

Ако се анализира движењето на бројот на корисници по години, може да се забележи тренд на нивно зголемување од 2012 до 2015 година, кога има најголем број корисници (12.030). Ова се должи на фактот што таа година доминираат услугите на испомош на установи со кои се таргетираат поголем број на корисници, а сè уште не се воведени услугите личен и образовен асистент кои подразбираат работа на еден давател на услугите само со еден корисник, како и давањето на еднократни услуги. Последователно, со воведувањето на личната и образовната асистенција и намалувањето на услугите на испомош во установи, од 2016 година се

забележува тренд на постепено намалување на бројот на корисници. Во однос на бројот на работно ангажирани лица, се забележува општ тренд на значителен пораст од 20 лица во 2012 година, на 632 работно ангажирани лица во 2019 година (Графикон 1).

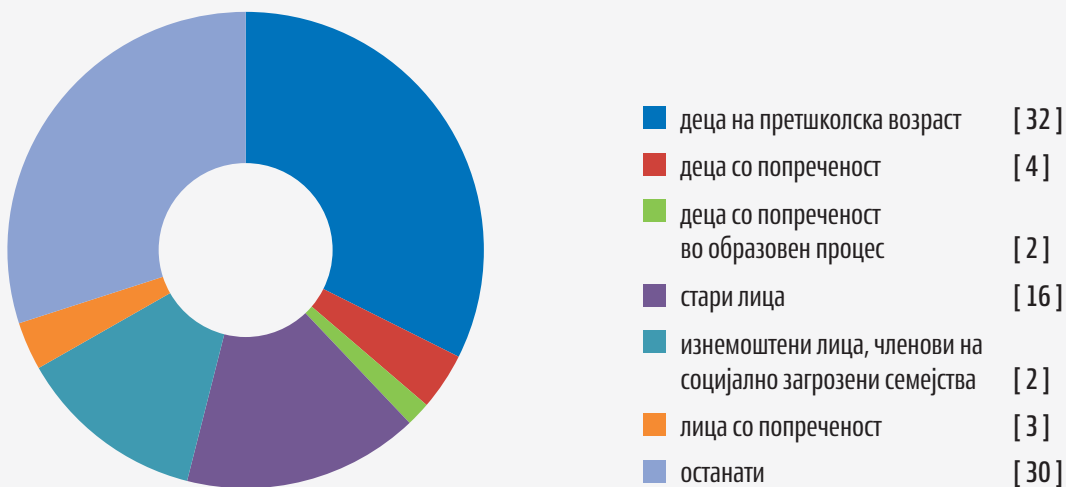
Табела 1. Опфат со ПОКР 2012 – 2019

Година	Предвиден број на работно ангажирани според ОП	Број на општини	Број на работно ангажирани за прв пат	Вкупен број на работно ангажирани	Вкупен број на корисници
2012	20	4	20	20	440
2013	50	14	56	58	2.312
2014	100	30	124	142	9.068
2015	300	42	298	318	12.030
2016	200	30	225	231	6.689
2017	400	39	425	466	7.245
2018	500	56	624	692	6.704
2019	430	53	431	632	8.762
Вкупно	2.000	/	2.203	2.559	53.250



—■—	Ангажирани лица	20	58	142	318	231	466	692	632
—◆—	Корисници на услуги	440	2,312	9,068	12,030	6,689	7,245	6,704	8,762

Графикон 1. Движење на бројот на работноангажираните лица и корисниците на услуги 2012 – 2019 година



Графикон 2. Структура на корисниците на услуги по категорија, 2012 – 2019 година

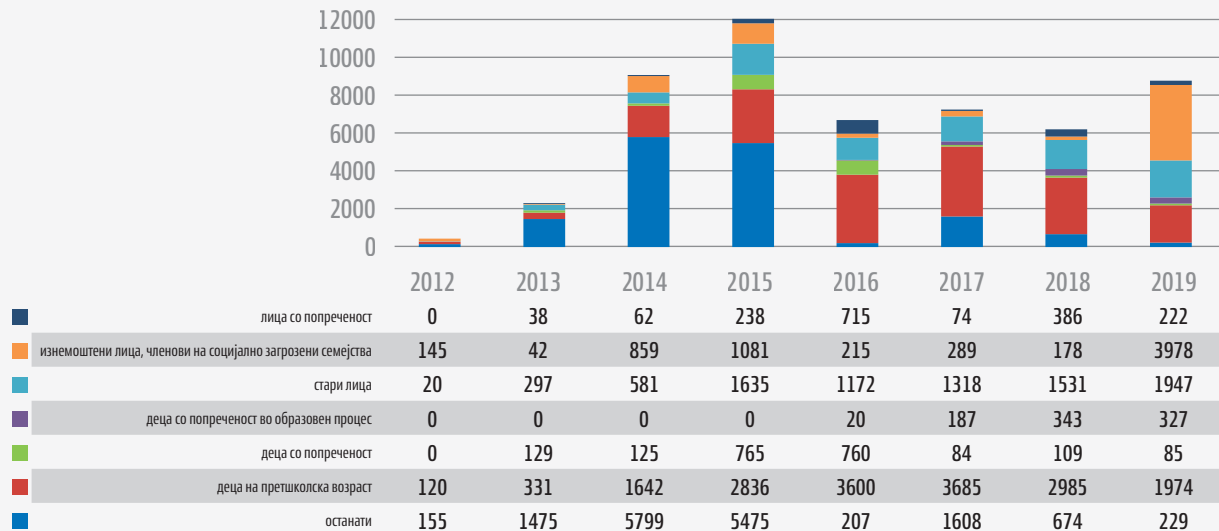
Ако се анализира структурата на корисници на услугите по категорији, може да се заклучи дека најголем дел се деца на претшколска возраст (17.173 или 32 %). Ова е во корелација и со претходниот заклучок, а се должи на карактерот на услугите на испомош во установи (детски градинки и центри за ран детски развој) со кои од страна на едно ангажирано лице на испомош се таргетираат поголем број на корисници – деца на претшколска возраст. Аналогно на тоа, како и заради подоцнежното воведување на услугите на образовна и лична асистенција, најмал број корисници во анализираниот период се децата со попреченост во образовниот процес (877 или 2 %). Значителен е и бројот на стари и изнемоштени лица корисници на услуги од ПОКР, односно вкупно 15.288 (29 %) (Графикон 2).

Структурата на корисници на услуги по категорија и години во периодот 2012 – 2019 е различна. Во последната година од анализираниот период значително се зголемува учеството на стари лица и изнемоштени лица, членови на социјално загрозуени семејства во вкупниот број корис-

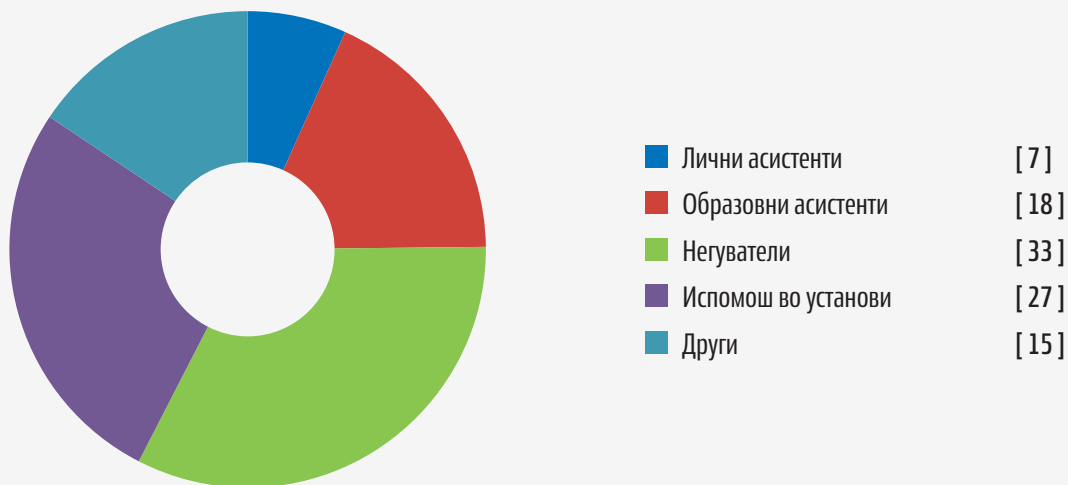
ници. Имено, во 2019 година, од вкупно 8.762 корисници на услугите, 5.925 се стари и изнемоштени лица, односно 67,6 % (Графикон 3).

Од вкупниот број ангажирани лица преку ПОКР во периодот 2012 – 2019 година, најголем дел се негуватели (33 %) и лица ангажирани на испомош во установи (27 %) што се должи и на тоа што овие два вида услуги се реализираат од почетокот на Програмата во 2012 година (Графикон 4).

Образовните асистенти за првпат се воведуваат во 2016 година, додека личните асистенти во 2017 година, поради што се помалку застапени во структурата на ангажираните лица (18 % образовни асистенти и 7 % лични асистенти) (Табела 2).



Графикон 3. Структура на корисниците на услуги по категории во периодот 2012 – 2019 год.



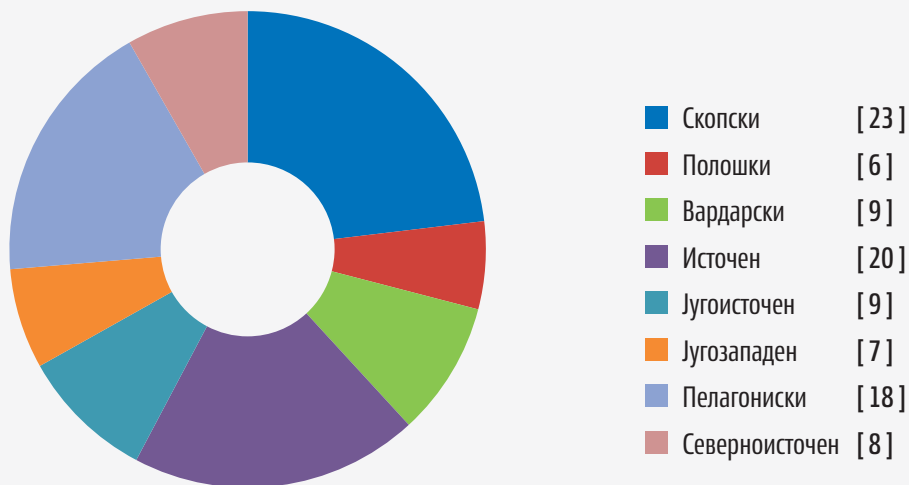
Графикон 4. Структура на работноангажирани лица по вид на услуга (2012 – 2019 година)

Табела 2. Број и вид на работноангажирани лица во периодот 2012 – 2019 година

Година	Број на работноангажирани лица				
	Лични асистенти	Образовни асистенти	Негуватели*	Испомош во установи**	Други
2012	0	0	5	10	5
2013	0	0	18	21	17
2014	0	0	58	39	27
2015	0	0	92	142	64
2016	0	20	89	99	17
2017	34	86	161	105	39
2018	67	195	158	97	107
2019	47	98	140	78	68
Вкупно	148	399	721	591	344

*Негуватели на стари лица, деца и лица со попречност (без негуватели во градинки).

**Ангажирани лица во домови за стари лица, дневни центри за лица со попреченост, градинки, центри за ран детски развој.



Графикон 5. Структура на работноангажирани лица во ПОКР по региони

Треба да се истакне дека до 2017 година, согласно со Оперативните упатства едно лице можеше да биде работно ангажирано само еднаш во ПОКР. По исклучок, во случај на потреба истото лице да се вклучи повторно во ПОКР, за тоа се доставуваше посебно барање со наведена причина. Најчеста причина за тоа беше недостигот на соодветен кадар во општините. Почнувајќи од 2017, предност имаат лицата кои за првпат се јавуваат за учество во ПОКР, но доколку услугата се доставува на деца со попреченост и возрасни лица со попреченост, поради нејзината специфичност, услугата е дозволено да ја дава истото лице што било претходно

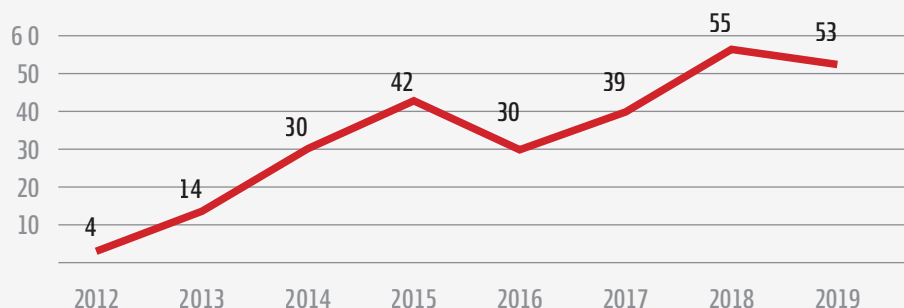
ангажирано (ова посебно се практикува кога станува збор за личните и образовни асистенти).

Анализирано по региони, најголем број работноангажирани лица во ПОКР се забележуваат во Скопскиот регион (509 или 23 %) и Источниот регион (431 или 20 %), а најмалку во Полошкиот регион (131 или 6 %) и Југозападниот регион (150 или 7 %). Ова, во најголема мера, се должи на разликите во интересот кој го пројавуваат општините за учество во ПОКР (Графикон 5).

Од аспект на структурата на работноангажираните лица по региони,



Графикон 6. Структура на работноангажирани лица, по вид и регион



■ Број на општини вклучени во ПОКР

Графикон 7. Број на општини вклучени во ПОКР по години во периодот 2012 – 2019

негувателите се најзастапени во повеќето од регионите (Вардарски, Источен, Југоисточен, Југозападен, Пелагониски и Североисточен регион). Образовните асистенти се најзастапени во структурата на даватели на услуги во Скопскиот и во Полошкиот регион, додека личните асистенти се најмалку застапени во сите региони, освен во Југоисточниот регион (Графикон 6). Соодветно на тоа, постојат разлики и во бројот на вклучени општини во ПОКР по региони. Имено, во 2019 година најголем број вклучени општини се забележуваат во Скопскиот регион (11), а најмалку во Полошкиот регион (2).

Бројот на општини кои се вклучени во ПОКР по години покажува одредени варијации. Најмал број вклучени општини имало во почетокот од реализацијата на ПОКР во 2012 година (4), а најголем во 2018 година (56). Вклученоста на општините во ПОКР во основа зависи од средствата предвидени со Оперативните планови и интересот на општините да се вклучат во ПОКР (Графикон 7).

Давателите на услуги покрај работниот ангажман се вклучуваат и во обуки поврзани со стекнување знаења и вештини за давање на услугата

и зајакнување на нивните квалификации за влез на пазарот на трудот.

Обуките за сите видови негуватели, коишто не се задолжителни, се реализираат во времетраење од три месеци. Со реализацијата на овие обуки се започнало во 2015 година, со можност едно лице да помине повеќе обуки за негувател за различни категории во зависност од работното ангажирање во тековната година. Обуката е верификувана преку ЈУ Центарот за образование на возрасните и Министерството за образование и наука. Од вкупниот број обучени негуватели (415), најголем е бројот на обучени негуватели за стари лица (304 или 73,2 %). Анализирани по години, најголем број од обуките се реализирани во 2019 година (128 или 30,8 %) (Табела 3).

Обуката за образовни и лични асистенти е задолжителна за сите работноангажирани лица на овие видови услуги. Обуката за лични асистенти е еднодневна, а обуката за образовни асистенти е дводневна. Од воведувањето на образовните асистенти во 2016 година, и на личните асистенти во 2017 година, сите ангажирани лица ја поминале обуката.

Табела 3. Број на работноангажирани негуватели кои поминале обука, по категорија и период (2015 – 2019)

Година	Број на работноангажирани негуватели по категорија				Вкупно
	Негуватели на стари лица	Негуватели на лица со попреченост	Негуватели на деца со попреченост	Личен асистент на лица со попреченост	
2015	65	0	0	0	65
2016	48	0	14	0	62
2017	74	3	19	0	96
2018	45	4	14	1	64
2019	72	29	19	8	128
	304	36	66	9	415

ЕФЕКТИ И ОЧЕКУВАЊА ОД ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“

Ефектите од имплементацијата на ПОКР, според резултатите од истражувањето, се мултидимензионални и позитивно се одразуваат врз повеќе целни групи.

Имајќи ја предвид целокупната ситуација во однос на развојот на социјалните услуги на национално и локално ниво, ПОКР оствари значителен придонес од овој аспект. Имено, истражувањата покажуваат дека оваа програма по својата содржина и непосредната имплементација се спроведува во период на недоволна застапеност и достапност на социјалните услуги во нашата држава, со што пополнува значителна празнина во системот на социјална заштита. Посебно важна придобивка од ПОКР е тоа што преку доставата на дел од услугите постепено се препозна потребата за нивно законско регулирање во услуги кои ќе ги обезбедува државата, како на пример личните и образовните асистенти. Позитивните искуства од реализацијата на овие услуги послужија во дизајнирањето на овие услуги и нивното регулирање како јавни услуги во Законот за социјална заштита и Законот за основно образование.

Иако општините, од 2002 година, добиваат законски надлежности во областа на социјалната и детската заштита, голем дел од нив не рас-

полагаат со доволно знаења, капацитети и спремност да одговорат на социјално-заштитните потреби на жителите на нивното подрачје. Со започнувањето на ПОКР во 2012 година, се подигна свесноста за потребата од инвестирање во социјалните услуги, а воедно се направи и промоција на социјалните услуги кои дотогаш, воопшто не беа достапни во системот на социјална заштита. На локално ниво, поради вклученоста на повеќе релевантни актери, ПОКР придонесе за развивање на меѓуинституционалната соработка, како и за јакнење на капацитетите на вработените лица за менаџирање и имплементација на услугите од ваков вид.

Во исто време, доставата на овие услуги ја подигна и свеста за придобивките од користењето социјални услуги, пред сè меѓу непосредните корисници на услугите и нивните семејства, како и групите на интерес кои работат на оваа проблематика. Меѓу најзначајните придобивки на ПОКР може да се посочи зајакнувањето на капацитетите на ранливите категории граѓани кои се потешко вработливи, во насока на нивна олеснета интеграција на пазарот на трудот. Во исто време, преку ПОКР, се создаваат услови за поширока социјална инклузија како на корисниците на услугите, така и на давателите на услугите (Преглед 2).

Преглед 2. Ефекти и очекувања од ПОКР од вклучените актери

Вклучени актери	Барања/очекувања од ПОКР:
<p>Општина</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ јакнење на човечките капацитети за достава на социјалните услуги; ▪ развој на социјално-заштитната функција преку давање на социјалните услуги; ▪ промоција и подигање на свеста за социјалните услуги; ▪ подготовка за лидерство во доставата на социјалните услуги на локално ниво; ▪ јакнење на меѓуинституционалната соработка; ▪ иницирање на годишното финансирање за достава на услугите; ▪ подобрени резултати во работењето и зголемено задоволство на жителите од работата на општинската власт; ▪ вклучување на социјалните услуги во стратешкото планирање; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ обезбеден континуитет во реализацијата на ПОКР; ▪ стабилно финансирање на ПОКР; ▪ задржување и зголемување на обемот и видот на социјалните услуги; ▪ едукација за спроведување (мапирање) на социјалните потреби на општините и идентификација на ранливите групи; ▪ помош и поддршка при стратешкото планирање во социјалната заштита; ▪ едукација за запознавање и имплементација на новите законски решенија во областа на социјалната заштита; ▪ поинтензивна комуникација и соработка со релевантните национални институции вклучени во ПОКР;
<p>ЦСР/ЦВ</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ проширување на спектарот и обемот на доставените услуги; ▪ јакнење на човечките капацитети за достава на социјалните услуги; ▪ промоција и подигање на свеста за социјалните услуги; ▪ јакнење на меѓуинституционалната соработка; ▪ подобрени резултати во работењето; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ продолжување на ПОКР преку поддршка од УНДП; ▪ зајакнување на критериумите за селекција на невработените лица и корисниците на услуги заради подобро таргетирање;
<p>Даватели на услуги</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ социјална инклузија; ▪ инклузија на пазарот на труд; ▪ стекнување вештини и компетенции за долгорочна партиципација на пазарот на труд; ▪ создавање можности за излез од системот на социјалната заштита; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ зголемување на месечниот надоместок за работниот ангажман; ▪ спроведување обука пред работниот ангажман; ▪ подобро информирање за работните задачи, права и обврски; ▪ подобро запознавање на корисниците со нивниот работен ангажман заради избегнување недоразбирања; ▪ намалување на бројот на корисници по давател за некои услуги (на пр. негуватели); ▪ посоодветно поврзување на корисникот со давателот на услугата; ▪ менување на правилата за достава на одредени услуги (на пр. лична асистенција); ▪ поголема стручна поддршка во текот на доставата на услугата;

Вклучени актери

Корисници на услуги

- социјална инклузија;
- образовна инклузија;
- поддршка во самостојното живеење;
- намалување на потребата за институционализација;
- поддршка на неформалната семејна грижа;
- зајакнување на тимовите со потребните профили за стручна работа кога корисници се институциите/организациите.

Барања/очекувања од ПОКР:

- континуитет во доставата на услугата секоја година без прекини;
- достава на услугата во текот на целата година (наместо 6 месеци);
- подобро запознавање со содржината на услугата која се доставува;
- поголема стручна поддршка во текот на доставата на услугата;
- подобро поврзување на корисникот со давателот на услугата ;
- промена на содржината на одредени услуги (пр. личен асистент, негувател);
- поголема стручност од давателите на одредени услуги (пр. лични и образовни асистенти);
- воспоставување механизми за тековно информирање и решавање проблеми;
- поддршка во организирање во групи на самопомош.

АНАЛИЗА НА РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“ ПО ФАЗИ

Реализацијата на ПОКР се спроведува низ четири главни фази, и тоа:

- I. Промоција на ПОКР и поддршка во дизајнирањето на предлог-проект
- II. Пријавување на предлог-проекти за ОКР
- III. Пријавување, селекција и обука на крајните корисници и невработените лица
- IV. Мониторинг и известување за проектот

Резултатите од анализата на податоците добиени од теренското истражување покажуваат дека, генерално, ПОКР се спроведува согласно со Оперативните упаства, иако се забележуваат одредени разлики меѓу општините во реализацијата на некои фази од ПОКР, како и во доставата и користењето на услугите.

Промоција на ПОКР и поддршка во дизајнирањето на предлог-проектите

Во однос на промоцијата на ПОКР и поддршката во дизајнирањето на предлог-проектите, постојат унифицирани практики кои се примену-

ваат за сите општини кои пројавиле интерес. Промоцијата се спроведува преку одржување на годишни регионални **информативни средби** на кои претставниците од релевантните институции од општините се информираат во однос на целите на програмата и идентификување на потребите на локално и регионално ниво, со поддршка од УНДП и АВРСМ, но без вклученост на претставници од други релевантни институции на национално ниво. Оваа практика, иако е незадолжителна за општините, е значајна за нив, особено во првите години по воведувањето на програмата во општините, затоа што го олеснува процесот на дизајнирање на предлог-проектите.

Препораки (фаза I):

- Проширување на промотивните активности за поголемо информирање и анимирање на општините за ПОКР, особено за општините кои не пројавиле интерес за вклучување во ПОКР.
- Поголема вклученост на информативните средби на националните институции во чиј ресор спаѓаат услугите кои се даваат преку ПОКР: МТСП, МОН и МЗ. Информативните средби да се искористат од страна на националните институции како место за споделување на стретешките визији, измени во легислативата, новини во соодветните сектори и сл.
- Поголем фокус на информативните средби на можностите за мрежна достава на услугите предвидени со ПОКР преку соработка на општините и со невладиниот сектор.
- Потенцирање на предностите од меѓуопштинската и регионалната соработка во доставата на услугите во текот на информативните средби.

Пријавување на предлог-проектите за „Општинско-корисна работа“

Подготовката и поднесувањето на предлог-проектите се релизира унифицирано во сите општини, преку јасно утврдени правила и претходно подготвени образци (апликациски формулар). Предлог-проектите ги подготвува општинска комисија, составена од претставници од општината, ЦВ и ЦСР. Сепак, во практиката, најголемо учество во подготовката на предлог-проектите имаат општинските претставници, поради што се забележува доминантно влијание на општинските власти при утврдување на услугите, корисниците и невработените лица.

Во процесот на подготовка на предлог-проектите не се доволно вклучени сите релевантни актери кои можат да дадат значаен придонес во идентификувањето на потребите од различни услуги специфични за секоја општина, што е резултат на незадоволителната мултисекторска соработка на локално ниво. Имено, општинската комисија ретко вклучува претставници на останатите партнер-институции во своето работење. Воедно, на процесот на дизајнирање му недостасува претходна анализа и мапирање на локалните состојби и социјално-заштитните потреби во однос на услугите и целните групи. Тоа се должи на слабите човечки капацитети, односно на недостигот од соодветно едуциран кадар, пред сè, во општинската администрација, за социјално мапирање како и под-

готовка на проекти во областа на социјалната заштита.

Воедно, посетите на општинските комисији во текот на подготовката на предлог-проектите од страна на мониторинг-координаторите за да се обезбеди повисок квалитет на предлозите, како и организирањето работни состаноци меѓу нив, со цел добивање дополнителна помош за дизајнирање на предлог-проектите и подготовка на потребните документи, според теренските сознанија треба да се зајакнат.

Во оваа фаза на поднесување на предлог-проектот, општините поднесуваат и информации за крајните корисници на програмата и нивните потреби, како и дали е извршена анализа/истражување на потенцијалните корисници за проценка на потребите и спремноста за учество во програмата. Воедно, се поднесува и информација за направената анализа на профилот на невработени лица во општината, согласно со предвидените целни групи на невработени лица, кои се планира да се опфатат со програмата. Во практиката, овој начин на доставување информации за корисниците и невработените лица пред одобрувањето на програмата, понекогаш предизвикува реакции од нивна страна, во случаи кога програмата нема да се одобри или се одобрува помал број на невработени лица од бараниот.

Исто така, според теренските сознанија, периодот во кој се врши пријавувањето и претходната подготовка на предлог-проектите, ја отежнува постапката поради користењето на летните одмори и неможноста да се опфатат корисниците од првите одделенија/класови од училиштата за користење на услугите, образовен и личен асистент, што беше укажано од страна на претставниците на општинските комисии кои учествуваа во дискусиите во фокус-групите.

Евалуацијата и селекцијата на проектите за ОКР ја врши Работно тело составено од претставници на: АВРСМ, МТСП, МОН и УНДП, согласно со воспоставените критериуми за селекција. Имајќи предвид дека преку програмата се остваруваат и здравствени услуги, во неговиот состав недостасува претставник и од МЗ. Улогата на ова тело првенствено се

состои од техничка проверка на исполнетост на критериумите утврдени со Оперативните упатства за ПОКР и утврдување на видот и бројот на лица кои се одобруваат за работно ангажирање. Со тоа се минимизира нивниот придонес во реализацијата на ПОКР од стручен аспект, како претставници на национални институции кои ги креираат политиките и стратешките правци во оваа област. Во исто време, според теренските сознанија, релативно дискреционото право на ова тело за утврдување на видот и бројот на лица за работно ангажирање, предизвикува реакции од страна на општинските претставници, особено во ситуации кога се одобрува помал број лица од предложениот во предлог-проектот или друг вид работно ангажирање.

Обврските од договорот кои се однесуваат на задолжително

Препораки (фаза II):

- Подготовката на предлог-проектите треба да биде попартиципативна и транспарентна, преку поголемо учество на сите релевантни актери покрај општината.
- Зајакнување на мултисекторската соработка при подготовка на предлог-проектите со останатите локални партнер-институции/организации.
- Спроведување на социјално мапирање и анализа на социјално-заштитните потреби и ранливите групи во општината, како основа за подготовка на предлог-проектите.
- Едукација на кадри за социјално мапирање и подготовка на предлог-проекти од областа на социјалната заштита.
- Зајакната улога на мониторинг-координаторите преку поредовни посети и организирање работни состаноци со општинската администрација и останатите релевантни актери заради поголема помош при подготовката на предлог-проектите.
- Вклучување на претставник од МЗ во Работното тело, имајќи предвид дека дел од услугите кои се доставуваат преку ПОКР се здравствени услуги.
- Воспоставување на појасни критериуми за утврдување на бројот и видот на ангажирани лица при евалуацијата и селекцијата на предлог-проектите.
- Воспоставување на механизми за поредовна и посуштинска комуникација меѓу општинските претставници кои го подготвуваат предлог-проектот и членовите на Работното тело на национално ниво, особено во однос на стратешките правци, законските измени, избегнувањето на преклопување на сличните активности, современите трендови во соодветната област и сл.

кофинансирање од страна на општините, кое се вовеле од 2019 година, претставуваат ризик за одредени општини, особено оние во кои недостасува политичка волја или располагаат со помал буџет, да се исклучат од користење на ПОКР. Во текот на теренското истражување, претставниците од неколку општини искажаа ваква загриженост.

Пријавување, селекција и обука на крајните корисници и невработените лица

Промоцијата, пријавувањето и селекцијата на крајните корисници на услугите се реализира со одредени разлики меѓу општините. Се забележува извесно отстапување во реализацијата на активностите предвидени со Планот за промоција на активностите кои се опфатени со програмата за ОКР. Имено, недоволно се организираат информативни средби на општините со: ЦВ, ЦСР, НВО-и и други, со цел организирање на настани/средби за поголема информираност на локалното население и ранливите групи во врска со одобрената програма за ОКР, како и настапи во медиуми, средби по месните заедници во општината, средби со НВО-и и сл.

Промоцијата најчесто се реализира преку информативни соопштености кои се истакнуваат во просториите на општината и ЦСР или преку директни контакти на вклучените институции со нивните корисници, а многу поретко преку користење на електронските и печатените медиуми кои се поповолни за промоција на програмите од ваков вид. Причина за ваквата состојба е непознавањето на важноста на потребата од промоција, поради што не се ангажираат човечки капацитети и не се предвидуваат наменски финансиски средства за оваа цел.

Според информациите добиени од дискусиите во фокус-групите, во процесот на селекција на крајните корисници на услуги се забележуваат одредени недоследности. Имено, не постојат јасни критериуми за селекција на крајните корисници поради што селекцијата е или арбитрарна или според преференциите на општинската власт. Најчесто предлог-листа на крајни корисници дискрециски дава: ЦСР за корисниците на социјалните услуги, училиштето за образовните и личните асистенти, а здравствените домови за корисниците на здравствените услуги. Ваква-

та ситуација води кон нерамноправност на заинтересираните жители и можност за исклучување од користењето на услугите на оние на кои им се најпотребни.

Согласно со сознанијата добиени од теренското истражување, за сите преземени активности во оваа фаза, Општинскиот проектен координатор недоволно се координира со Работното тело.

Подготовката и објавувањето оглас за невработени лица, искажувањето интерес и селекцијата на пријавени невработени лица како чекор во постапката, се реализира унифицирано врз основа на однапред пропишани јасни правила и обрасци во сите општини, преку повик за работно ангажирање на невработени лица. Повикот се објавува на огласна табла во општината, ЦВ и ЦСР, но многу ретко и на други соодветни места, а пријавите се доставуваат до ЦВ. Учесниците во дискусиите во фокус-групите истакнаа дека при навичниот избор од пријавените невработени лица се забележуваат одредени политички влијанија врз Општинската комисија за избор на конкретни кандидати.

Обуката на избраните невработени лица не се спроведува доследно во практиката. Воведната обука која е задолжителна за сите општини и има за цел да ги запознае невработените лица со нивните работни задачи, категоријата на корисници, правата и обврските, опремата за работа, динамиката на работа, како и предвидената обука за конкретната услуга, изостанува или се спроведува само формално заради посредување на општинскиот проектен координатор при остварување навичен контакт меѓу ангажираното лице и корисникот. Ова се одразува директно врз квалитетот на нивниот работен агажман и доставената услуга. Имено, дел од давателите на услугите вклучени во дискусиите во фокус-групите истакнуваа дека не се доволно запознаени со нивните работни задачи, права и обврски, а воедно им недостасуваа и информации за тоа каква обука за нив е предвидена и кога таа ќе се реализира. Поради тоа, се јавуваат недоразбирања меѓу нив и корисниците, особено во однос на содржината и динамиката за реализација на работните задачи, незадоволство кај корисниците, како и откажувања од работниот ангажман на веќе ангажираните лица.

Според давателите на услугите вклучени во истражувањето, реали-

зацијата на предвидената стручна обука не е задоволителна од неколку аспекти: дел од давателите на услугите – негуватели, не се опфатени со никаква стручна обука и покрај тоа што некои од нив по неколку години се вклучени во реализацијата на програмата за ОКР, поради незадолжителниот карактер; не се информирани за видот и времето кога ќе бидат вклучени во обука; почнуваат со работен ангажман без никаква обука што им претставува пречка за квалитетно вршење на работните задачи; едnodневната обука за личен асистент и дводневната обука за образовен

асистент се премногу кратки за оспособување за давање на овие услуги.

Во однос на **исплатата на месечниот надоместок** за ангажираните лица, општинските проектни координатори вклучени во истражувањето посочија дека ангажманот поврзан со исплатата на овие надоместоци им претставува дополнително оптоварување имајќи ги предвид нивните тековни работни обврски како општински службеници. Иако општинскиот проектен координатор според Оперативните упатства е одговорен за следење на присуството на лицата и исполнувањето на нивните работни

Препораки (фаза III):

- Подоследна реализација на Планот за промоција на активности кој е составен дел на програмата за ОКР.
- Зајакнување на промотивните активности преку организирање на поголем број информативни средби со локалното население за одобрената програма за ОКР, настапи во електронски и печатени медиуми, средби со жители по месни заедници, средби со претставници од НВО-и и сл.
- Зајакнување на човечките капацитети и обезбедување наменски финансиски средства за промоција на одобрената програма за ОКР.
- Воспоставување појасни критериуми за селекција на крајните корисници.
- Зајакнување на критериумите и подоследна примена на правилата за селекција на пријавените невработени лица како даватели на услуги.
- Спроведување на построкутирана и потемелна воведна обука заради запознавање на невработените лица со: работните задачи, категоријата на корисници, правата и обврските, опремата за работа, динамиката на работа, како и предвидената обука за конкретната услуга.
- Опфат на сите даватели на услуги со соодветна стручна обука која ќе има задолжителен карактер.
- Навремено информирање на давателите на услуги за видот и времетраењето на стручната обука.
- Спроведување на стручната обука пред почетокот на работниот ангажман на давателот на услугата.
- Модифицирање на содржината и зголемување на времетраењето на обуките за личен и образовен асистент, доколку тие продолжат да се реализираат во ПОКР.
- Воспоставување на поефикасни механизми за следење на присуството и исполнувањето на работните обврски на давателите на услуги заради исплата на месечниот надоместок.
- Поголема отвореност и достапност на членовите на Работното тело заради координација и консултација со општинските проектни координатори во текот на имплементацијата на оваа фаза од постапката.

обврски како услов за исплата на месечниот надоместок, од горенаведените причини не се во можност целосно и квалитетно да ја исполнуваат оваа обврска. Во основа, најчесто се засноваат на месечните извештаи кои им ги доставуваат давателите на услугите.

Мониторинг и известување за програмата

Мониторинг-активностите на терен се реализираат првенствено од страна на општинските проектни координатори повеќе од формален аспект, со незадоволителна вклученост на другите релевантни институции. Ваквата состојба резултира во неможност за реално согледување на предностите и слабостите во имплементацијата на програмата на терен и неможност за навремено интервенирање во случај на потреба. Во одредени случаи, корисниците вклучени во истражувањето истакнаа дека не им е познато кому може да се обратат заради поддршка и решавање на конкретна тешкотија поврзана со давањето на услугата.

Заради горенаведените недоследности во мониторингот, **известувањето** е повеќе квантитативно отколку квалитативно. Дел од општинските координатори истакнаа дека поради ангажираноста на други работни задачи и недоволно познавање на областа, обврските од оваа фаза им претставуваат одредена тешкотија.

Квалитетот на реализацијата на фазите од Програмата за „Општинско-корисна работа“ на локално ниво

Може да се заклучи дека реализацијата на ПОКР по фази се одвива во најголем дел во согласност со Оперативните упатства. Во одредени чекори од постапката се забележуваат некои слабости и пречки во имплементацијата кои со соодветни интервенции би можеле да се надминат. Дел од нив се должат на регулацијата на постапката со Оперативните упатства, а дел се резултат на несоодветна или нецелосна реализација на предвидените чекори. Според сознанијата од теренското истражување од сите фокусни групи поголеми недоследности како во регулацијата, така и во непосредната имплементација се забележуваат кај обуката на невработените лица и спроведувањето на мониторингот на програмите (Види Преглед 3).

Препораки (фаза IV):

- Зајакнување на целокупниот процес на мониторинг на реализацијата на програмите за ОКР.
- Вклучување на сите релевантни институции во мониторинг-активности соодветно на нивните надлежности (особено ЦСР-и во мониторинг на реализацијата на услугите).
- Воспоставување и развивање инструменти за континуиран мониторинг и евалуација преку: увид на терен, мерење на задоволството на корисниците и нивните семејства од услугите, проценка на ефектите од услугите, анализа на корисноста на услугите за училиштата, дневните центри, градинките и другите секундарни корисници.

Преглед 3. Оцена на степенот на квалитет на реализација на фазите од ПОКР

Фази/чекори	Незадоволителна	Делумно задоволителна	Задоволителна
I. Промоција на ПОКР и поддршка во дизајнирањето предлог-проекти			
▪ информативни средби			
II. Пријавување на предлог-проекти за ОКР			
▪ подготовка и поднесување предлог-проекти			
▪ евалуација и селекција			
▪ договор			
III. Пријавување, селекција и обука на крајните корисници и невработените лица			
▪ промоција, пријавување и селекција на крајните корисници			
▪ оглас, искажување интерес и селекција на невработените лица			
▪ обука на невработените лица			
▪ исплата на месечен надоместок			
IV. Мониторинг и известување			
▪ мониторинг			
▪ известување			

КВАЛИТЕТОТ НА ДОСТАВАТА НА УСЛУГИТЕ ПРЕКУ ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“

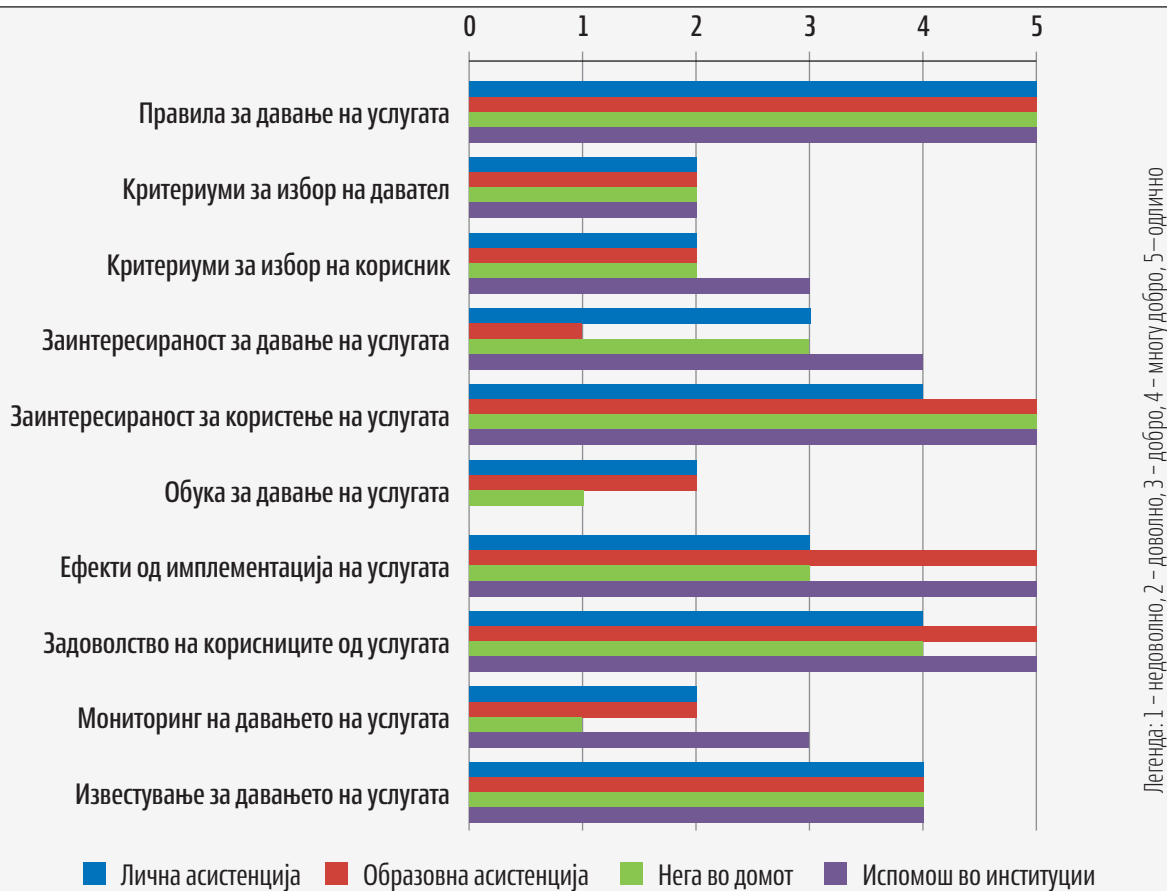
Најчесто доставувани услуги преку ПОКР во 2019 се: личен асистент, образовен асистент, негувател и испомош во институции/организации. Сознанијата добиени од учесниците во фокус-групите покажуваат дека доставата на услугите е релативно задоволителна. Тоа најмногу се потврдува со фактот дека постои голем интерес за користење на овие услуги и задоволство на корисниците од услугите имајќи предвид дека за првпат користеле услуга од ваков вид која им го олеснува секојдневното функционирање и остварување на основните и инструменталните активности од животот. Најголеми ефекти и задоволство на корисниците од услугата се забележува кај образовната асистенција и испомошта во институции/

организации со потребен стручен кадар. Сепак, одредени аспекти од доставата на услугите би можеле значително да се подобрат со што би се подобриле квалитетот и ефективноста на програмите (Графикон 8).

Во однос на правилата за давање на одредени услуги, постои потреба од нивно содржинско модифицирање, бидејќи постојната поставеност води кон одредени имплементациски потешкотии и ги намалува потенцијалните ефекти од услугите. Ова особено се однесува на услугата лична асистенција која е така предвидена да е ограничена единствено за време на престојот на детето во училиштето. Со ова се намалуваат

ефектите од услугата, особено затоа што личниот асистент е активен само за време на одморите меѓу часовите на кои што не смее да присуствува. Што се однесува на услугата – неѓа во домот, називот на услугата не кореспондира со содржината на услугата. Воедно, постојат имплементациски разлики во однос на содржината на услугата која се доставува

до различни корисници. Имено, во одредени случаи, услугата се имплементира само како помош во инструментални активности најчесто за пазарување и набавка на лекови, а во други случаи опфаќа и помош во инструментални активности како: готвење, чистење, цепање дрва и др. Тоа води кон различна оптовареност на давателите на услугите за ист



Графикон 8. Оцена на квалитетот на доставата на услугите преку ПОКР

работен ангажман и месечен надоместок. Од дискусиите со негувателите – учесници во фокус-групите, беше истакнат проблемот кој го имаат во однос на преголемите очекувања од корисниците кои излегуваат надвор од нивните работни задачи, поради кои, понекогаш, меѓу нив се јавуваат и конфликтни ситуации.

Особено треба да се истакне недостатокот на јасни и сеопфатни критериуми, како за избор на давател на услуга, така и за избор на корисник, што води кон невоедначена примена во различни општини. Во однос на давателите на услугите, критериумите за избор се недоволни што особено треба да се има предвид бидејќи тие работат со ранливи категории на граѓани кои во одредени случаи ги опслужуваат и во нивните домови (на пр. негуватели). Критериумите за избор на корисници се, исто така, недоволно прецизни и оставаат простор за нееднаков пристап до одредена услуга за корисници со исти потреби. За време на дискусиите во фокус-групите, особено од страна на општинските координатори, често беше истакнувана појавата на барања од жителите за вклучување во ПОКР и изразување незадоволство од нерамноправниот пристап.

Квалитетот на доставата на услугите особено зависи од обуките кои

ги добиваат давателите на услугите, за кои и претходно констатиравме дека се недоволни. Овој недостаток беше истакнат од корисниците на услугите кои во повеќе случаи посочуваа дека давателите на услугите немаат доволно знаења за природата и содржината на социјалните проблеми кои ги имаат корисниците, како и вештини за нудење соодветна помош и поддршка. Како последица на ваквата состојба корисниците на услугите често се наоѓаат во улога на едукатори на давателите на услугите. Ова особено се однесува на образовните и на личните асистенти.

Додека заинтересираноста за користење на услугите е очекувано голема поради значајните придобивки од оваа програма и непостојењето на други даватели на овој вид услуги, се забележуваат тешкотии во обезбедувањето даватели на услугите, особено кај образовната асистенција. Овој проблем е евидентен во руралните средини поради што се ангажираат даватели – жители на друга општина, што ги зголемува патните трошоци кои во одредени случаи ги покрива општината. Недостигот на образовни асистенти се должи и на критериумите кои предвидуваат високо образование на образовните асистенти, недостатокот на кадар во помалите општини, како и висината на надоместокот која не е атрактивна за

Препораки:

- Модификација на содржината на услугите кои се доставуваат преку програмите за ОКР, особено услугата лична асистенција (достава наместо во училиште, во домот и заедницата) и услугата нега во домот (поделба на услугата за помош во домот и за нега во домот).
- Јасно и детално утврдување на содржината на услугите, работните задачи за конкретните услуги, правата и обврските на давателите на различни услуги и доставувањето до нив во вид на информативен материјал.
- Запознавање на корисниците со содржината на услугите и нивните права, како и изработка и доставување до нив информативен материјал (брошури).
- Изработка на општи и посебни критериуми за избор на даватели на конкретна услуга и избор на конкретни корисници заради обезбедување еднаков пристап.
- Зајакнување на обуките на давателите на услуги, со фокус на спецификите на категоријата корисници која ја опслужуваат и зајакнување на практичниот дел од обуката.

високообразован кадар. Како последица на тоа, чести се откажувањата од работниот ангажман, што негативно се одразува врз корисниците, кои понекогаш менуваат и по неколку образовни асистенти во периодот на користењето на услугата. Давањето на услугата – образовна асистенција дополнително е отежната и поради: недоволната подготвеност на училишниот кадар за стручна работа со деца со попреченост, недоволната екипираност на стручните тимови со социјални работници и дефектолози, недостатокот на технички и инфраструктурни капацитети, како и

нерегулираните односи меѓу наставниците и образовните асистенти во однос на поделба на улогите и задачите.

За навремено согледување на проблемите и тешкотиите во имплементацијата на ПОКР, од особена важност е да се зајакне мониторингот, кој според резултатите од истражувањето е претежно формален, административен и непартисипативен.



Графикон 9. Динамика на соработката меѓу вклучените актери во ПОКР

СОРАБОТКАТА МЕЃУ ВКЛУЧЕНИТЕ АКТЕРИ ВО ПРОГРАМАТА „ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА“

Соработката меѓу клучните актери инволвирани во ПОКР е важен елемент за ефикасност и ефективност на програмата. Во основа, Оперативните упатства јасно ги разграничуваат нивните улоги и надлежности кои во практиката се реализираат без поголеми тешкотии.

Сепак, соработката која се остварува е повеќе формална отколку суштинска, поврзана со реализацијата на чекорите во постапката предвидена за ПОКР (Види Графикон 9).

Членовите на работното тело се состануваат многу ретко, најчесто заради одобрување на проекти за ОКР, а комуникацијата делумно се остварува по електронски пат. Членовите на општинската комисија соработуваат ретко, поинтензивно, само во периодот на подготовката на предлог-проектот и селекцијата на корисниците, односно давателите на услуги. Поради тоа, се губи можноста за посуштинско користење на институционалните капацитети на ЦСР и ЦВ на локално ниво, како и МТСП и МОН на национално ниво.

Што се однесува на општинските проектни координатори, тие не остваруваат организирана и редовна комуникација меѓу себе, иако беше истакната таквата потреба заради споделување искуства и начини на решавање на слични проблеми. Општинските проектни координатори најчести контакти остваруваат со давателите на услугите, пред сè поради обврските за поднесување месечни извештаи и вршење исплата на месечен надоместок. Овие контакти, често се остваруваат преку електронска комуникација по телефон, електронска пошта, социјални апликации и сл. Сепак, според укажувањата на давателите на услуги, потребна им е поголема поддршка за надминување на тековните проблеми и консултации. Соработката меѓу општинските проектни координатори и непосредните корисници на услугите е на незадоволително ниво во најголем дел од општините. Во некои од нив, корисниците не ги познаваат општинските проектни координатори и не се информирани за тоа кому можат да му се обратат за помош и поддршка.

Во однос на соработката на корисниците меѓу себе, како и давателите на услугите, тие посочија дека не остваруваат никаква меѓусебна комуникација, и не се организирани за целите на меѓусебна помош.

Препораки:

- Јасно дефинирање на улогите и задачите на сите инволвирани актери во ПОКР во посебен документ заради олеснување на комуникацијата и утврдување на точките за заедничко дејствување.
- Зајакнување на механизмите и динамиката на соработка на хоризонтално и вертикално ниво меѓу сите инволвирани актери во ПОКР.
- Создавање можности за поинтезивна тековна соработка меѓу општинските проектни координатори заради размена на искуства и практики.
- Интензивирање и продлабочување на контактите со корисниците на сите локални актери заради подобро следење и навремено решавање на проблемите и тешкотиите.
- Помош на давателите на услуги и корисниците на услуги за нивно организирање во групи на меѓусебна поддршка.

СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА

ЗАШТИТА НА ЛОКАЛНО НИВО

КАПАЦИТЕТИ ЗА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА

Општините се вклучуваат во реализација на социјално-заштитната дејност за жителите на своето подрачје преку планирање на социјални активности на годишно ниво. Сите општини предвидуваат буџетски средства за исплата на еднакратна парична помош во случај на социјална потреба. Во доставата на услуги, најчесто ги следат и поддржуваат услугите во заедницата за лица со попреченост и стари лица, претежно преку кофинансирање или помош во инфраструктурните капацитети на другите даватели.

Сепак, општините не се вклучени во континуирана непосредна достава на социјалните услуги за жителите на своето подрачје. Исто така, на локално ниво, недостасува пристап на достава на услуги приспособен на спецификите на општината. Во услови на ограничени финансиски ресурси за различни надлежности, општините недоволно ги препознаваат социјалните проблеми како клучни прашања од јавен интерес од локално значење. Во таква ситуација, тие многу ретко се насочуват кон инвестирање во поголеми проекти во системот на социјална заштита. Дополнителен проблем претставува финансиската нестабилност на одредени општини.

Меѓу општините постојат големи разлики во однос на развиените капацитети за стратешко планирање во социјалната заштита. Теренското истражување покажа дека најголем дел од општините не поседуваат соодветен административен апарат за развивање на социјално-заштитната дејност. Социјалните прашања се третираат како факултативна обврска на општината, поради што не се вложува во градење на човечки и инфраструктурни капацитети за оваа намена.

Во општините постои различна внатрешна организација и систематизација за вршење на работите од областа на социјалната заштита. Одделенијата/секторите во чија надлежност се работите од областа на социјалната заштита не располагаат со доволен професионален кадар. Најчесто едно лице е задолжено да ги врши работите поврзани со социјална заштита, а во голем број на општини врши и други работи во областа на образованието, здравствената и детската заштита, локалниот економски развој и др. Социјални работници има во мал број општини, а во дел од нив тие се прераспределени со овластување на вршење на други работи од општинска надлежност.

Во најголем број општини, раководните лица немаат доволно стручно знаење за работа во социјалната заштита бидејќи не поседуваат ниту формално, ниту неформално образование во оваа област. Широкиот спектар на надлежности и ограничените ресурси, оневозможуваат

фокусираност и специјализација во областа на социјалната заштита, а преоптовареноста со работа во различни сфери, влијае врз квалитетот на работата. Општинските службеници не се редовно вклучени во обуки/ едукации од областа на социјалната заштита. Значајно е да се напомене дека вработените лица, во одредени општини, покажуваат интерес за развивање на социјално-заштитната дејност, но во своето дејствување тие се ограничени со приоритетите поставени од градоначалникот и средствата кои се издвојуваат за таа намена.

На стратешко ниво, во однос на заедничкото планирање активности меѓу локалните актери, нема доволно заеднички иницијативи и соработка. Во услови на поделени надлежности и одговорности, стратешкото планирање не се заснова на резултатите од интерсекторските анализи, туку на поединечните искуства од фронталната рутинска активност на секој од актерите вклучени во соработката. Соработката се сведува на најниско ниво на партиципација и координација. Притоа, институциите не се заинтересирани активно да учествуваат во процесот затоа што завршува без заедничко одлучување и дејствување. Практиките покажу-

ваат дека најчесто еден партнер се однесува како „сопственик“ на целиот процес и целата процедура се сведува само на несуштинско вклучување на останатите актери заради задоволување на формата.

Иако меѓу општините постојат значителни варијации во однос на капацитетите за стратешко планирање на активностите во областа на социјалната заштита, можат да се изведат следниве генерални заклучоци:

- а. општините подготвуваат стратешки документи од областа на социјалната заштита на локално ниво како резултат на законска обврска или проектна активност;
- б. постои исклученост на општинската администрација од процесите на изработка на стратешки документи на централно ниво;
- в. постои недоволна информираност за клучните национални документи во областа на социјалната заштита;
- г. при стратешкото планирање општинската администрација се потпира на сопствените ресурси и не гради консултативен процес со релевантните локални актери и жителите.

Преглед 4. Оцена на стратешкото планирање во социјалната заштита на локално ниво

Индикатори	Ниско	Средно	Високо
Политичка волја			
Човечки капацитети			
Обука за стратешко планирање во СЗ			
Запознаеност со националните политики			
Подготвени стратешки документи			
Организациска структура			
Финансиски средства			
Мултисекторска соработка			
Партиципативност на граѓаните			

Препораки:

- Зајакнување на капацитетите на општинската администрација за стратешко планирање во социјална заштита.
- Градење на консултативен процес на општината со другите локални актери заради оптимално искористување на сите расположливи ресурси при стратешкото планирање.
- Зголемување на средствата од општинските буџети за директна достава на социјални услуги и/или во партнерство со други актери.
- Зајакнување на одделенијата/секторите за социјална заштита со соодветен стручен кадар, пред сè социјални работници.
- Спроведување едукации за социјална заштита и стратешко планирање во оваа област на општинската администрација, вклучително и за раководните лица.
- Воспоставување механизми за редовна комуникација на општинската администрација со националните институции и навремено и темповно информирање за клучните политики и стратешки правци, како и поголема вклученост во креирањето на националните политики.

ПЛАНОВИ И ПРОГРАМИ ЗА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Локалните планови и програми коишто ги изработуваат општините, најчесто се по иницијатива и со поддршка од невладини и меѓународни организации во рамките на различни проекти. Меѓутоа, искуствата на општините покажуваат дека и покрај изработката на одредени локални акциски планови и програми наменети за специфична, ранлива група на население, тие или воопшто не, или многу малку се имплементираат, а во одредени случаи, не се препознаваат ниту како основа за развивање на локалните социјални политики.

Дел од општините изработуваат **стратешки документи за развој на социјалната заштита** на подрачјето на нивната општина. Најчесто тоа се стратегии во кои се планира или развојот на социјалната заштита во следните неколку години или активностите од областа на социјалната заштита се инкорпорираат во стратешките документи за локален економски развој. Многу мал дел од општините ги имплементираат овие документи преку едногодишни оперативни планови и издвојување на буџетски средства за таа намена.

Општините изработуваат **годишни програми за реализација на социјалната заштита** на ниво на општина согласно со Законот за социјална заштита. Во планирањето на активностите, дел од општините ги имаат предвид стратешките цели предвидени со Националната програма за развој на социјалната заштита 2011 – 2021. Годишните програми се усвојуваат од Советот на општината. Содржината на годишните програми покажува основни капацитети за стратешко планирање на активности во социјалната сфера, иако постои простор за нивно методолошко подобрување. Со програмите често се покриваат неколку области (социјална, детска и здравствена заштита) и се дефинираат активностите, изворите на финансирање и надлежните актери за имплементација. Во програмите, исто така, се препознава потребата за заедничко дејствување со други релевантни актери (Владата и НВО-секторот) преку планирање на заеднички активности за достава на социјални услуги.

Сепак, процесот на подготовка и имплементацијата на годишните програми покажуваат одредени слабости. Планирањето на годишните програми ги нема важните димензии на учество и партиципација, изра-

Преглед 5. Оцена на плановите и програмите за социјалната заштита на локално ниво

Индикатори	Ниско	Средно	Високо
Заснованост на програмите на мапирање и проценка на локалните потреби			
Специфичност на програмите согласно со локалните потреби			
Квалитет на програмите од методолошки аспект			
Иновативност на програмите			
Финансиска поддршка за реализација на програмите			
Средства за реализација на програмите			
Имплементација на програмите			
Следење на имплементацијата на програмите			

зено преку малата вклученост на релевантните локални актери и жителите во подготовката на овие документи. Воедно, процесот на анализа на состојбите на терен, не му претходи на процесот на подготовка и усвојување на програмите/документите. Во одредени општини, програмите се преземаат од претходната година или од други општини, со многу мали

приспособувања и измени, како и ниско ниво на иновативност. Програмите се испраќаат на мислење до МТСП, но повратниот одговор од МТСП најчесто е формален и без укажување за одредени подобрувања.

Најголем проблем претставува имплементацијата на програмите

ПРЕПОРАКИ:

- Јакнење на политичката свест и волја за доследна имплементација на усвоените локални планови и програми за социјална заштита.
- Подобрено усогласување на локалните планови и програми за социјална заштита со националната регулатива во оваа област и стратешките документи.
- Спроведување едукација на општинската администрација за методологија на подготовка на програма за социјална заштита.
- Воведување на механизми за зголемена партиципација на локалните актери и жители во процесот на подготовка на локалните планови и програми.
- Спроведување анализа на социјалните состојби во општината како основа за подготовка на локалните планови и програми.
- Изработка на инструменти за следење и евалуација на имплементацијата на програмите.
- Предвидување обврска за разгледување и усвојување на извештаите за реализација на годишните програми за социјална заштита од страна на советите на општините.

кои најчесто не се реализираат во целост. Во одредени општини дел од средствата предвидени за таа цел се пренаменуваат за други активности, надвор од областа на социјалната заштита. Следењето на имплементацијата на програмите е незадоволително, иако се подготвуваат годишни извештаи за спроведените активности, но тие не се доставуваат до МТСП. Со ова се минимизира важноста на програмите и одговорноста за нивна имплементација (Преглед 5).

МУЛТИСЕКТОРСКАТА СОРАБОТКА ВО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА

Локалните актери кои дејствуваат во социјалната заштита не се доволно вклучени во локална мрежна соработка и не реализираат ефективни партнерства поради што се губат значајни локални ресурси. Таквата ситуација, главно, се должи на повеќе фактори: недостаток на меѓуинституционална доверба; недоволно познавање на предностите од користење на различни модалитети на интерсекторска партнерска работа; непознавање на меѓусебните надлежности; затвореност во рамките на матичните институции; меѓусебни формални контакти само при законски предвидени и ургентни случаи; непостоење практика на редовна комуникација; префрлање на одговорноста за постапувањето на другите институции; неедуцираност за заедничко дејствување преку модалитети за меѓуинституционална и мултисекторска соработка и сл.

Во практиката се воспоставуваат општински совети во различни

области (малолетничко престапништво, семејно насилство, превенција, млади и сл.) заради исполнување на законските обврски или како дел од проекти поддржани од меѓународните организации. Во најголем дел од општините, овие совети само формално се конституираат, но на оперативното ниво не се забележуваат големи ефекти од основањето на ваквите совети. Согласно со новиот Закон за социјална заштита, од 2019 година, повеќето општини се во фаза на формирање Општински совети за социјална заштита, но се соочуваат со тешкотии во оваа почетна фаза поради тоа што се новина во системот.

Локалните тела нудат можности за: мултисекторска соработка, координирано постапување и надминување на пречките во меѓусебната комуникација и дејствување, но во досегашната практика на нивното функционирање, не се покажуваат како доволно ефикасни од повеќе причини: несоодветен состав на телата, делегирање на несоодветни претставници од матичните институции/организации, отсуство на финансиски надоместок за редовно учество во работата, минимизирање на значењето на работата и одлуките на телата од страна на раководните лица од матичните институции, непостоење обврска за известување и евалуација на работата на телата, недостиг на поддршка за реализација на активностите на телата и др.

Ваквиот парцијален пристап во воспоставувањето на голем број локални совети, како и идентификуваните пречки за нивно ефикасно дејствување, ја наметнуваат потребата од надминување на овие пречки и интегрирање на постојните совети.

Препораки:

- Развивање на локална мрежна соработка во областа на социјалната заштита, на стратешко и оперативното ниво.
- Едукација на вработените во општинската администрација и другите релевантни локални институции/организации за различните модалитети на меѓуинституционалната и мултисекторската соработка.
- Интегрирање на постојните локални совети преку воспоставување на единствен локален Совет за социјална заштита, предвиден и со новиот Закон за социјална заштита од 2019 година и поддршка во почетното функционирање преку изработка на оперативни упатства и обуки за членовите на телото и општинските службеници надлежни за прашања од областа на образованието, социјалната, детската и здравствената заштита.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- 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 РСМ“ 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)
- Оперативни планови за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот за 2012 – 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 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/>

ПРИЛОГ 1

- ИНСТРУМЕНТИ

ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА АНАЛИЗАТА

ПЛАН ЗА ИНТЕРВЈУ (НАЦИОНАЛНА ИНСТИТУЦИЈА)

Интервјуирано лице: _____

Работна позиција: _____ Датум: _____

1. Дали сметате дека целокупната процедура за реализација на програмата за ОКР е соодветна (фази, надлежности на актери, комплексност, ефикасност, документација и сл.)?

2. Како ја оценувате вашата улога во Работното тело и дали има потреба од промени?

3. Кои се најчестите проблеми и предизвици во реализацијата на програмата за ОКР?

4. Дали сметате дека критериумите за селекција на предлог-програмите се соодветни и дали има потреба од промени?

5. Како ја оценувате меѓуинституционалната соработка за реализација на програмата за ОКР на централно и на локално ниво?

6. Како се врши следењето на реализацијата и ефектите од одобрените програми на локално ниво?

7. Од кој аспект е значајна и дала соодветен придонес програмата за ОКР (на пр. развој на услуги, вработување, развој на меѓуагенциска соработка и сл.)?

8. Во кој правец сметате дека во иднина треба да се развива програмата за ОКР и со кои услуги?

ЧЕК-ЛИСТА ЗА ДИСКУСИЈА ВО ФОКУС-ГРУПА (ОПШТИНСКА АДМИНИСТРАЦИЈА)

1. На кој начин се врши анализа и утврдување на потребите од услугите за потенцијалните крајни корисници?

2. На кој начин се избираат категориите невработени лица за работно ангажирање во ОКР и како се подготвуваат критериумите за селекција на најсоодветните кандидати?

3. Колку често, во која форма и со помош на кои техники се одржуваат информативни средби со невработените лица и крајните корисници?

4. На кој начин и со кои инструменти се спроведува мониторинг на реализација на програмите за ОКР?

5. Дали сметате дека целокупната процедура за реализација на програмата за ОКР е соодветна (фази, надлежности на актери, комплексност, ефикасност, документација и сл.)?

6. Кои се најчестите проблеми и предизвици во реализацијата на програмата за ОКР?

7. Како ја оценувате меѓуинституционалната соработка за реализација на програмата за ОКР на централно и на локално ниво и дали постои потреба од промена на улогите?

8. Од кој аспект е значајна и како дала соодветен придонес програмата за ОКР (на пр. развој на услуги, вработување, развој на меѓуагенциска соработка и сл.)?

9. Дали постои усогласеност на локалните програми за ОКР со локалните стратешки документи и со кои?

10. Во кој правец, во иднина, треба да се развива програмата за ОКР и со кои услуги?

ЧЕК-ЛИСТА ЗА ДИСКУСИЈА ВО ФОКУС-ГРУПА (КООРДИНАТОРИ)

1. Дали сметате дека целокупната процедура за реализација на програмата за ОКР е соодветна (фази, надлежности на актери, комплексност, ефикасност, документација и сл.)?

2. Кои се најчестите проблеми и предизвици во реализацијата на програмата за ОКР?

3. Како ја оценувате меѓуинституционалната соработка за реализација на програмата за ОКР на централно и на локално ниво и дали постои потреба од промена на улогите на актерите?

4. Од кој аспект е значајна и како дала соодветен придонес програмата за ОКР (на пр. развој на услуги, вработување, развој на меѓуагенциска соработка и сл.)?

5. Со кои тешкотии и предизвици се соочувате во остварувањето на улогата на општински проектен координатор?

6. Со кои тешкотии и предизвици се соочуваат давателите на услугите?

7. Со кои тешкотии и предизвици се соочуваат крајните корисници?

8. Во кој правец, во иднина, треба да се развива програмата за ОКР и со кои услуги?

ЧЕК-ЛИСТА ЗА ДИСКУСИЈА ВО ФОКУС-ГРУПА (ДАВАТЕЛИ НА УСЛУГИ)

1. Колку сте задоволни од начинот на кој се реализираат локалните програми?

2. Кои се најголемите придобивки од програмата за вас (вработливост, нови вештини)?

3. Дали сте биле вклучени и колку сте задоволни од процесот на обука?

4. Кои се најчестите проблеми и пречки при давањето на услугата?

5. Дали сте задоволни од поддршката што ја добивате од координаторите и другите актери?

6. Дали корисниците имаат потреба од друг вид услуги?

7. Во кој правец, во иднина, треба да се развива програмата за ОКР и со кои услуги?

ЧЕК-ЛИСТА ЗА ДИСКУСИЈА ВО ФОКУС-ГРУПА (КОРИСНИЦИ)

1. Колку сте задоволни од услугите што ги добивате?

2. На кои тешкотии и пречки наидувате при користење на услугата?

3. Дали има потреба од промена во начинот на кој ви се доставува услугата?

4. Како ја оценувате соработката со општинскиот проектен координатор и како се реализира?

5. На кој начин бевте информирани за програмата?

6. На кој начин бевте вклучени во програмата?

7. Дали имате потреба од друг вид услуги и кои?



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

