

Проект: Создавање можности за работа за сите – основна фаза

УНДП – Скопје

ПРИРАЧНИК ЗА РАЗВОЈ НА СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ НА РЕГИОНАЛНО НИВО

Скопје, 2021

СКРАТЕНИЦИ

БРРР – Биро за рамномерен регионален развој

ЗСЗ – Закон за социјална заштита

МЛС – Министерство за локална самоуправа

МТСП – Министерство за труд и социјална политика

ОССЗ – Општински совет за социјална заштита

ПР – Плански регион

СМПР – Социјална мапа на планскиот регион

СРПР – Совет за развој на планскиот регион

СРРР – Совет за рамномерен регионален развој

ССЗПР – Совет за социјална заштита на планскиот регион

УНДП – Канцеларија за развој на Обединетите нации

ЦРПР – Центар за развој на планскиот регион

ЦСР – Центар за социјална работа

СОДРЖИНА

СКРАТЕНИЦИ	4
ВОВЕД	6
1. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	6
2. СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ	8
2.1. Социјална превенција	8
2.2. Социјални услуги	8
3. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА НА РЕГИОНАЛНО НИВО	13
3.1. Меѓуопштинска соработка	13
3.2. Регионална соработка	14
4. АКТИВНОСТИ НА ССЗПР ЗА РАЗВОЈ НА СОЦИЈАЛНИТЕ УСЛУГИ	15
4.1. Изработка на социјална мапа на планскиот регион	15
4.2. Изработка на информација за потребата од развој на социјални услуги во планскиот регион	16
РЕЛЕВАНТНА ПРАВНА РЕГУЛАТИВА	19

ВОВЕД

Канцеларијата за развој на Обединетите нации (УНДП) во Скопје во соработка со Министерството за труд и социјална политика (МТСП) во 2020 година започна со реализација на проектни активности за поддршка на достава на социјални услуги на локално и на регионално ниво. За таа цел, беа спроведени активности за воспоставување и функционирање на општинските совети за социјална заштита (ОССЗ), како и обуки за зајакнување на капацитетите на локалните актери за остварување на социјално-заштитната функција. Претходно започнатите активности продолжија и во 2021 година, овојпат насочени кон развивање на социјални услуги на регионално ниво и воспоставување и функционирање на Советите за социјална заштита на планските региони (ССЗПР). Со започнувањето со работа на ССЗПР ќе се создадат услови за имплементација на законските одредби за стратешко планирање на доставата на социјални услуги преку примена на пристапот оддолу – нагоре (bottom – up) и развивање на мрежата на локални и регионални социјални услуги.

Прирачникот за развој на социјални услуги на регионално ниво е изработен примарно за претставниците на релеванните тела од планските региони (ПР) и членовите на Советите за социјална заштита на планските региони (ССЗПР). Целта на прирачникот е запознавање на актерите со:

- социјалната заштита и социјалните услуги;
- стратешкото планирање во социјалната заштита: меѓуопштинска и регионална соработка;
- активностите на ССЗПР за развој на социјални услуги: анализа на социјалните планови на изработени од ОССЗ и изработка на социјална мапа на планскиот регион и информација за потребата од развој на социјални услуги во планскиот регион.

Овој документ е дел од пакетот материјали наменети за членовите на ССЗПР кој содржи: Водич низ системот на социјална заштита, наменет за членовите на советите за социјална заштита на планските региони, Упатство за функционирање на советите за социјална заштита на планските региони и Прирачник за развој на социјални услуги на регионално ниво.

1. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Социјалната заштита е дејност од јавен интерес која се остварува преку мерки, активности, програми и политики за заштита од социјални ризици, превенција и надминување на социјалните проблеми кои неповолно се одразуваат врз состојбата на граѓаните, со цел:

- промовирање и одржување на социјалната сигурност на граѓаните,
- спречување на социјалната исклученост,
- подобрување на квалитетот на животот на граѓаните, и
- зајакнување на капацитетите на граѓаните за водење независен, активен и продуктивен живот.

Клучните поими со кои се поврзува социјалната заштита се поимите *социјален ризик* и *социјален проблем*.

Социјален ризик е состојба која има потенцијал да го отежни или оневозможи непреченото социјалното функционирање на поединецот. Основните социјални ризици на кои е изложен поединецот се: мајчинство, болест, старост, смрт, повреда и попреченост.

Под *социјален проблем* се подразбира објективен настан или ситуација предизвикани од сложени општествени настани, природни несреќи или девијантни однесувања, кои неповолно влијаат врз поединецот, општествените групи или заедници на начин што им го отежнува или оневозможува социјалното функционирање и задоволувањето на човековите потреби, а чии последици не можат да се надминат без организирана општествена акција.

Видови социјални проблеми се:

- 1) *Социјални проблеми поврзани со социјалниот развој*: сиромаштија, невработеност, социјална нерамноправност, социјална исклученост, миграции, конфликти, урбанизација, популациони промени, еколошки проблеми, проблеми на лица со попреченост и изнемоштени стари лица и сл.;
- 2) *Социјални проблеми поврзани со девијантно однесување*: криминалитет кај возрасни, малолетничко престапништво, алкохолизам, зависност од дроги, проституција, коцкање, просење, трговија со луѓе, агресији (семејно насилство, меѓуврсничко насилство и сл.) и автоагресији (самоубиства и обиди за самоубиства).
- 3) *Социјални проблеми кои настануваат како последица на природни несреќи и епидемии*: пожари, поплави, епидемии, земјотреси и сл.

За да може која било од горенаведените состојби да се смета за социјален проблем во една општина, потребно е да исполнува одредени услови. Социјален проблем е само состојбата која е:

- признаена и означена како постојна од страна на поголемиот дел од населението;
- некомпатибилна со општествените вредности;
- масовно изразена и зачестена, односно погодува поголем број луѓе;
- јавен, а не индивидуален проблем;
- вознемирувачка и загрозувачка, односно има негативни последици врз луѓето;
- општествено предизвикана, односно има корени во општествените фактори;
- актуализирана до степен да се бара општествена реакција и акција за нејзино надминување.

Секоја од наведените состојби која постои во општината и за која ќе се утврди дека ги има горенаведените карактеристики треба да се третира како социјален проблем, односно укажува на тоа дека треба да почне да се размислува за изнаоѓање локални решенија за надминување на таа состојба, меѓу останатото и преку дизајнирање на соодветни социјални услуги. Притоа, треба да се води сметка и секогаш да се имаат предвид следните клучни карактеристики на социјалните проблеми: историска условеност, општествена и локална специфичност, како и долгорочност. Она што ги прави овие општествени појави тешко надминливи се должи на неколку фактори:

- a) репродукција, односно тенденција на социјалните проблеми да се пренесуваат меѓугенерациски;
- b) мултипликација, односно тенденција на социјалните проблеми да се надоврзуваат еден на друг и да резултираат со состојба за која се карактеристични повеќе проблеми одеднаш (на пример, зависноста од дрога во исто време може да биде пропратена со проблем на сиромаштија, нарушување на семејните односи, соматски социјални болести, криминал, коцкање, проституција и сл.);
- v) диспропорционалност, односно социјалните проблеми диспропорционално и нерамномерно ги погодуваат граѓаните, т. е. оставаат различни последици по различни групи граѓани (на пример, природната катастрофа – поплава ќе има сосема различни последици за богатите домаќинства, кои брзо можат да ги надоместат направените штети и да закрепнат, одошто за сиромашните домаќинства кои не располагаат со доволно ресурси).

Социјалните проблеми се локално специфични затоа што се јавуваат во локален социо-економски контекст и во локални демографски, културни, еколошки услови. Близината на одредени општини и тесните врски и интеракција меѓу жителите од одредено подрачје или регион, често води кон соочување со исти или слични социјални проблеми и нивно прелевање од една во друга општина. Таквата ситуација, наметнува потреба од заедничко и координирано дејствување за спречување, ублажување и надминување на последиците од овие појави. Ова дотолку повеќе што станува збор за тешко надминливи појави за чие решавање се потребни значителни човечки, инфраструктурни и финансиски ресурси. Имајќи предвид дека голем дел од општините располагаат со ограничени ресурси, здружувањето и соработката на регионално ниво ќе овозможи поефикасно и поефективно решавање на негативните појави и развивање на социјалната заштита за ранливите групи население идентификувани во регионот.

2. СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ

Превенцијата и надминувањето на социјалните проблеми како комплексни појави може да се реализира преку преземање мерки за социјална превенција и развој на социјални услуги.

2.1. Социјална превенција

Мерките на социјална превенција се реализираат за заштита од социјални ризици, спречување на појавата на социјални проблеми и ублажување на последиците од настанатите социјални проблеми на граѓаните. Социјално-превентивните активности на регионално ниво можат да се реализираат во соработка помеѓу општините, центрите за социјална работа, установите за социјална заштита, предучилишни, образовни, здравствени установи, полициски станици и други државни органи, правни и физички лица и здруженија од повеќе општини во регионот. Мерки на социјална превенција согласно со Законот за социјална заштита (ЗСЗ) се:

- рано откривање на граѓани во социјален ризик, со социјални тешкотии или проблеми и обезбедување пристап до стручна помош и поддршка;
- превентивни увиди кај социјално ранливи лица заради согледување на социјалната ситуација и превенција на појавата на социјални проблеми;
- организирање едукативни настани, дебати, трибини, кампањи и проекти за превенција на социјални проблеми;
- организирање волонтерски активности за помош на социјално-ранливи групи во локалната заедница;
- поттикнување и помош во воспоставување групи за поддршка и самопомош на граѓани со сродни социјални проблеми;
- други превентивни активности за заштита од социјални ризици и спречување на појавата на социјални проблеми.

2.2. Социјални услуги

За разлика од оние бенефиции кои се поврзани со одржување на приходите (income maintenance) и се фокусирани на подобрување на финансиската ситуација на граѓаните (на пример: социјална парична помош, пензии, здравствена заштита), социјалните услуги се ориентирани кон помош во задоволување на нефинансиските потреби на поединецот и непреченото остварување на развојни и социјализаторски задачи. Тие понекогаш се нарекуваат лични социјални услуги (personal social services), хумани социјални услуги (human social services) или услуги за социјална нега (social care services) од причина што задоволувањето на финансиските потреби на ранливите групи граѓани е клучно за нивната сигурност, но сепак, не значи неопходно обезбедување на задоволувачко ниво на социјално функционирање. И додека облиците на финансиска помош историски се делегирани на јавната социјално-заштитна мрежа, социјалните услуги ги обезбедуваат и јавни и приватни (профитни и непрофитни) организации.

Социјални услуги во системот на социјалната заштита се: информирање и упатување, стручна помош и поддршка, советување, услуги во домот, услуги во заедницата, услуги на вонсемејна заштита (види Приказ 1).

Приказ 1. Листа на социјални услуги по вид и корисници

Вид услуга		Категорија корисници	
1.	Услуги на информирање и упатување	сите	
2.	Услуги на стручна помош и поддршка	сите	
3.	Услуги на советување	сите	
4.	Услуги во домот	лица со најтешка попреченост, односно комбинирана попреченост со највисок степен, потполно слепи лица, стари лица	
	Услуга на лична асистенција	деца од 6 години и лица со потешка и најтешка телесна попреченост и потполно слепи лица	
5.	Дневни услуги	Услуга на дневен престој	деца во ризик, лица со попреченост, маргинализирани, стари лица
		Услуга на рехабилитација и реинтеграција	деца во ризик, лица со попреченост, маргинализирани лица
		Услуга на ресоцијализација	деца во ризик и деца во судир со законот, возрасни лица по издржување казна затвор
	Привремени услуги	Услуга за привремен престој	дете кое ќе се затекне без родителска грижа или како скита, дете жртва на злоупотреба, жртва на семејно и родово засновано насилство, жртва на трговија со луѓе, бездомници
		Услуга на одмена на семејна грижа	член на семејство кој се грижи за старо лице, лице со попреченост и друго болно и изнемоштено лице
		Куќа на пола пат	лице со статус на дете без родители и родителска грижа, дете по напуштање на воспитна установа за ресоцијализација, возрасни лица по издржување казна затвор, лица со попреченост, зависници од алкохол и дроги по спроведен третман на лекување
6.	Услуги на вонсемејна заштита	Живеење со поддршка	лице со попреченост, дете без родители или родителска грижа над 14 год., најдоцна до завршување на средно образование
		Згрижување во семејство	Општо
	Специјализирано		дете во ризик и дете во судир со законот, дете жртва на семејно насилство, дете или лице со попреченост
	Повремено		дете или возрасно лице згрижено во друго згрижувачко семејство, дете или возрасно лице со попреченост заради одмена на лицето кое се грижи за него (родител/старател)
	Интервентно		дете без родители и родителска грижа, дете од конфликтно семејство, жртва на насилство, жртва на трговија со луѓе
	Роднинско		дете без родители и родителска грижа (во семејство на баба/дедо, брат/сестра, вујко, чичко или тетка)
	Сместување во установа	дете без родители и родителска грижа, старо лице, лице со попреченост, барател на азил, маргинализирано лице, дете во судир со закон 14 – 18 г.	

1. **Услугите за информирање и упатување** опфаќаат информирање на граѓаните за правата од социјална заштита и расположливите социјални услуги, првична проценка и упатување до други институции, со цел остварување непречен пристап до правата и услугите.

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

3. **Услугите за советување** опфаќаат советодавна односно советувалишна работа, со цел превенирање, ублажување и надминување на последиците од настанатите социјални проблеми на поединецот и семејството, и тоа: подготовка за брак, живот во семејство, родителство, планирање на семејство, брачно/партнерско советување за партнери со нарушени односи; советување при развод на брак; семејна медијација за семејства со нарушени семејни односи; психосоцијална поддршка за жртви на семејно насилство; психосоцијален третман на сторители на семејно насилство и други специјализирани видови на советувања.

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

4.1. **Услугата помош и нега во домот** обезбедува помош во вршење основни и инструментални активности од секојдневниот живот¹ до 80 часа месечно, за лица со намален функционален капацитет кои не можат сами да се грижат за себе, со цел да се оспособи корисникот за самопомош, односно да ја врати, стекне или одржи способноста самиот да се грижи за себе за да продолжи да живее во сопствениот дом и да води независен живот во заедницата. Корисници на услугата се: лица со најтешка попреченост, односно комбинирана попреченост со највисок степен, потполно слепи лица, стари лица и други лица на кои им е потребна помош и нега во домот. Услугата се обезбедува на лице на кое помошта во домот не може да ја обезбедат неговиот брачен другар, родителите или децата, поради заснован работен однос, нарушена здравствена состојба и старост.

4.2. **Услугата лична асистенција** опфаќа индивидуална помош и поддршка за деца од 6 години и лица од 18 до 65-годишна возраст, со намален функционален капацитет, со цел да се овозможи независно и самостојно живеење, активно и рамноправно учество во заедницата, како и вршење на секојдневни активности, кои лице без попреченост вообичаено ги врши без поддршка. Личната асистенција вклучува: помош и поддршка во вршење основни и инструментални активности од секојдневниот живот, помош и поддршка на работното место, образовните институции, центрите за рехабилитација, помош и поддршка во заедницата и други активности од интерес на лицето, до 80 часа месечно. Корисници на услугата се лица со потешка и најтешка телесна попреченост и потполно слепи лица.

Корисникот на услугата помош и нега во домот која се реализира со трошоци надоместени од центарот за социјална работа, не може истовремено да користи услуга лична асистенција.

5. **Услугите во заедницата** опфаќаат услуги на дневен, привремен престој, ресоцијализација, рехабилитација, реинтеграција на корисници, одмена на семејна грижа и куќа на пола пат, заради превенција, згрижување и заштита, а со цел овозможување на корисникот да продолжи да живее во сопствениот дом, односно заедницата и превенција на потребата од вонсемејна заштита. Услугите во заедницата се делат на дневни и привремени услуги.

5.1. **Дневни услуги**

5.1.1. **Услугата за дневен престој** опфаќа дневно згрижување, индивидуални активности за стекнување животни и работни вештини, социјални, културни и рекреативни активности, едукација, социјална поддршка на лицата и нивните семејства и други сродни активности. Корисници на услугата се: деца во ризик, лица со попреченост, маргинализирани лица, стари лица и други лица со специфични социјални проблеми.

1 „Инструментални активности од секојдневниот живот“ се: чистење, поправки, перење, готвење, купување продукти, надворешна мобилност, земање медицинска терапија и други слични активности.

5.1.2. *Услугата за рехабилитација и реинтеграција* на лица кои се соочуваат со социјални и/или здравствени проблеми се обезбедува преку психосоцијална поддршка, терапевтска работа, работно-окупациона терапија, поддршка за стекнување на работни вештини и вештини за вработување, реинтеграција и самостојно живеење. Корисници на услугата се: деца во ризик, лица со попреченост и маргинализирани лица со специфични социјални и здравствени проблеми.

5.1.3. *Услугата за ресоцијализација* се обезбедува преку советодавна работа, индивидуална, семејна и групна терапија, образовна поддршка, придружба, едукации за развој на вештини, спорт, рекреација, творештво, поддршка за стекнување на работни вештини и вештини за вработување и други услуги на ресоцијализација, во зависност од потребите на корисниците. Услугата за деца во ризик и деца во судир со законот се обезбедува во центар за деца, согласно со Законот за правда за децата. Услугата за возрасни лица по издржувањето казна затвор и други лица со специфични социјални проблеми во потреба од ресоцијализација се обезбедува во центар за ресоцијализација.

5.2. *Услугата за привремен престој* обезбедува заштита и стручна помош на лица кои се наоѓаат во кризна состојба заради надминување на состојбата и нивна социјална интеграција. Корисници на услугата се: дете кое ќе се затекне без родителска грижа или како скита, дете жртва на злоупотреба, жртва на семејно насилство и родово засновано насилство, жртви на трговија со луѓе, бездомници. Услугата се обезбедува во времетраење до три месеци, со можност за продолжување за уште три месеци, а во исклучителни случаи кога состојбата не е надмината до една година.

5.2.1. *Услугата за одмена на семејна грижа* обезбедува краткотрајно згрижување на зависни членови од семејството заради одмена, одмор и задоволување на лични и професионални потреби на членови на семејството кои се грижат за нив. Услугата може да се обезбеди и во домот на корисникот. Корисник на услугата е член на семејството кој се грижи за старо лице, лице со попреченост и друго болно и изнемоштено лице, кое не може самостојно да ги врши основните и инструменталните активности од секојдневниот живот. Услугата за одмена на семејна грижа која се реализира со трошоци надоместени од центарот за социјална работа се обезбедува во времетраење до 15 дена во една календарска година.

5.2.2. *Кука на пола пат* обезбедува помош, поддршка и подготовка за самостојно живеење на лица кои претходно биле под вонсемејна заштита, немаат свој дом или услови за живот во својот дом, заради нивна реинтеграција во општеството. Услугата се обезбедува во текот на сместувањето или веднаш по престанокот на сместувањето. Корисници на услугата се: дете без родители и родителска грижа, дете по напуштање на воспитна установа за ресоцијализација, возрасни лица по издржување казна затвор, лица со попреченост, зависници од алкохол и дроги по спроведен третман за лекување и други лица со специфични социјални проблеми кои имаат потреба од подготовка за самостоен живот.

6. *Услугите за вонсемејна заштита* обезбедуваат основна заштита која опфаќа: сместување, помош и поддршка од стручни лица, згрижување, исхрана, облека, здравствена заштита и други услуги во зависност од видот на корисниците, кои немаат услови за живеење во своето семејство или од други причини им е потребна вонсемејна заштита. Услуги за вонсемејна заштита се:

6.1. *Живеењето со поддршка* се обезбедува во посебна станбена единица со помош од стручни или други лица во остварување на основните и инструменталните активности во секојдневниот живот. Помошта и поддршката може да биде повремена, дневна или 24-часовна, во зависност од потребите на корисникот. Корисници на услугата се: лица со попреченост и деца без родители или родителска грижа над 14-годишна возраст, а најдоцна до завршување на средното образование, заради оспособување за самостоен живот и интеграција во општеството. Во станбена единица за живеење со поддршка, може да се сместат најмногу до пет лица, односно седум деца без родители или родителска грижа.

6.2. *Згрижувањето во семејство* опфаќа основна заштита и 24-часовна грижа за деца и возрасни лица кои немаат свое семејство или немаат услови за живот во сопственото семејство. Згрижувањето може да се обезбеди како општо, специјализирано, повремено, интервентно или роднинско згрижување.

6.3. *Сместувањето во установа* опфаќа основна заштита која обезбедува: згрижување, 24-часовна помош и поддршка од стручни лица, исхрана, облека и обезбедување здравствена заштита, во зависност од утврдените потреби на корисникот, кој нема услови за живеење во своето семејство или од други причини му е потребна вонсемејна заштита.

- Услугата за сместувањето во установа за деца, стари лица, лица со попреченост и баратели на азил, покрај основната заштита, обезбедува пристап до образование, стекнување на животни вештини, работно оспособување и професионална рехабилитација, социјални, културни и рекреативни активности, во зависност од потребите на корисниците на услугите.
- Услугата за сместување на деца во судир со законот на возраст од 14 до 18 години, со изречена мерка упатување во воспитна установа, согласно со прописите од областа за извршување на санкциите и упатување во соодветна установа согласно со закон, освен основната заштита, опфаќа и ресоцијализација, реинтеграција, воспитание, пристап до образование и образовна поддршка, организирано минување на слободното време и други услуги за ресоцијализација. Услугата се организира во воспитна установа за деца, согласно со Законот за правда на децата.
- Услугата за сместување на изнемоштено старо лице, хронично болно лице, терминално болно лице и друго лице во потреба од континуирана помош и нега, освен основната заштита, опфаќа и специјализирана стручна помош и социјална поддршка на неговото семејство.
- Услугата за сместување на лица со попреченост, лица кое имаат проблем со зависности и други маргинализирани лица, кои имаат потреба од спроведување на третман и рехабилитација, покрај основната заштита, им обезбедува, третман и рехабилитација, работно-окупациона терапија, поддршка за стекнување на работни вештини и вештини за вработување, реинтеграција и самостојно живеење, во зависност од потребата на корисникот.
- Услугата за сместување на деца без родители и родителска грижа, малолетни родители со деца, самохрана невработена бремена жена еден месец пред породувањето и самохран родител до тримесечна возраст на детето, стари лица, лица со попреченост во групен дом, обезбедува основна заштита за најмногу 10 лица.
- Интервентното сместување обезбедува заштита во кризна состојба најдолго до 30 дена.
- Привремено сместување се обезбедува за дете, за кое во моментот кога е настаната потребата не може да му се обезбеди сместување во згрижувачко семејство. Привременото сместување може да трае до обезбедување на сместување во згрижувачко семејство, друга форма на заштита или враќање во сопственото семејство, а најдолго до шест месеци. Во случај кога на детето му е потребен стручен третман или здравствена услуга, сместувањето може да трае до една година.
- Сместување на дете во ученички дом или друга установа, доколку се оцени дека тоа е во најдобар интерес на детето да го продолжи задолжителното образование за дете без родители и дете без родителска грижа, до оспособувањето за самостоен живот и работа, а најдоцна до завршувањето на средното образование, ако не постојат можности згрижувањето и воспитанието да се обезбеди на друг начин и дете во ризик, дете од домаќинство кое користи гарантирана минимална помош и дете жртва на семејно насилство.

3. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА НА РЕГИОНАЛНО НИВО

Развојот на мрежата на социјални услуги на регионално ниво е од клучно значење за остварување на социјалната заштита. За таа цел, е усвоена разгранета правна рамка која ги утврдува начините, модалитетите и институционалните облици за соработка меѓу општините како основни единици на локалната самоуправа. Во таа насока, важно е да се искористат сите можности кои ги нудат законските решенија и, во исто време, да се обезбеди нивна синхронизирана примена. Соработката во областа на социјалната заштита треба да се реализира преку примена на одредбите на неколку закони: Закон за локална самоуправа, Закон за меѓуопштинска соработка, Закон за рамномерен регионален развој и Закон за социјална заштита (ЗСЗ). Советот за социјална заштита на планскиот регион (ССЗПР) треба да биде клучен актер во иницирањето, имплементирањето и следењето на облиците на соработка заради остварување на целите поради кои е воспоставен. Во натамошниот текст ќе биде даден преглед на основните модалитети и инструменти на соработка преку кои треба да се реализира стратешкото планирање во социјалната заштита.

3.1. Меѓуопштинска соработка

Социјалната заштита како дејност од јавен интерес може да се реализира преку различни форми на соработка. Од посебен интерес за оваа дејност е развивањето на меѓуопштинската соработка за чија реализација законската основа е дадена во Законот за меѓуопштинска соработка. Имено, социјалната и детската заштита се утврдени како дејности од пошироко значење и интерес за кои може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинска соработка.

Меѓуопштинската соработка се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели, како и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини врз основа на склучен договор меѓу општините. За остварување на заеднички интереси и цели во вршењето на надлежностите општините здружуваат финансиски, материјални и други средства. Општините самостојно и доброволно одлучуваат за воспоставување на меѓуопштинска соработка во извршувањето на нивните надлежности. Одлука за воспоставување меѓуопштинска соработка донесува секој од советите на општините со мнозинство гласови од вкупниот број членови. Предлог за воспоставување на меѓуопштинска соработка покренуваат градоначалникот на општината или член на советот на општината.

Меѓуопштинската соработка може да се остварува преку:

- а) формирање на тела за меѓуопштинска соработка: заедничко работно тело (комисија и/или административно тело);
- б) основање на заеднички јавни служби: заедничка јавна установа (за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење во областа на образованието, културата, социјалната заштита, детската заштита и во други дејности).

Инструменти за поттикнување на меѓуопштинската соработка се: неповратни грантови, финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи и студии во областите кои се од пошироко значење и интерес за вршење на дејностите во тие области и др. Владата може финансиски да ја поттикнува и да ја поддржува меѓуопштинската соработка на две или повеќе општини во областите коишто се од пошироко значење и интерес за вршењето на дејностите во тие области. За таа цел, на предлог на Министерството за локална самоуправа, со акт се определуваат дејностите од пошироко значење и интерес за коишто ќе може да издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинска соработка и се формира Комисија за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка. Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка: ги следи воспоставените облици на меѓуопштинска соработка, го разгледува годишниот извештај за остварувањето на меѓуопштинската соработка и дава мислење, иницира измени и дополнувања на законската регулатива која влијае на меѓуопштинската соработка, објавува најдобри примери на меѓуопштинска соработка и разгледува и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка.

Меѓуопштинската соработка се финансира од буџетите на општините, донации и спонзорства од физички и правни лица и други извори на приходи утврдени со закон. Евиденција за меѓуопштинската соработка води Министерството за локална самоуправа. Надзор над воспоставената меѓуопштинска соработка вршат општините кои ја воспоставиле меѓуопштинската соработка. За следење и координирање на меѓуопштинската соработка меѓу две или повеќе општини може да се формира координативно тело.

Модалитетите и инструментите за остварување на меѓуопштинската соработка можат да се искористат и за воспоставување и развој на потребни социјални услуги.

3.2. Регионална соработка

Вториот облик на законски регулирана соработка која дава можности за развој на социјалната заштита на регионално ниво е утврдена со Законот за рамномерен регионален развој. Согласно со овој Закон, регионалниот развој е долгорочен процес на унапредување на одржливиот економски и социјален развој на државата, а се остварува преку идентификување, поттикнување, управување и искористување на развојните потенцијали на планските региони, урбаните подрачја, подрачјата со специфични развојни потреби и селата. Рамномерниот регионален развој подразбира систем на цели, инструменти и мерки насочени кон намалување на диспаритетите во степенот на развиеност во и меѓу планските региони и остварување на рамномерен и одржлив развој.

За потребите на планирање на регионалниот развој и реализација на мерките и инструментите за поттикнување рамномерен регионален развој се воспоставуваат плански региони (осум плански региони). Извори за финансирање на регионалниот развој се: Буџетот на Република Северна Македонија; буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје; фондовите на Европската Унија; други меѓународни извори; донации и спонзорства од физички и правни лица, и други средства утврдени со закон. За поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на Република Северна Македонија годишно се издвојуваат средства во висина од најмалку 1 % од БДП.

Средства за социјална заштита можат да се обезбедат и преку Програмата за намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони и зголемување на регионалната конкурентност, како и преку други програми што се реализираат од страна на ресорните министерства и другите органи на државната управа (на пр. јавни повици за обезбедување средства за финансирање на социјални услуги од страна на МТСП).

Плански документи за регионален развој во кои треба да се предвидуваат и активности од областа на социјалната заштита се:

- Стратегија за регионален развој на Република Северна Македонија (десетгодишна) која претставува основа за подготвување на програмите за развој на планските региони.
- Програма за развој на планскиот регион (петгодишна) која ја подготвува Центарот за развој на планскиот регион, а ја усвојува Советот за развој на планскиот регион по претходна согласност на Советот за рамномерен регионален развој. Програмата за развој на планскиот регион е основа за подготовка на плановите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје во сферата на нивниот економски, социјален, урбанистички, еколошки, културен и друг развој. Проектите за развој на планските региони, проектите за развој на урбаните подрачја, проектите за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и проектите за развој на селата, произлегуваат од дефинираните приоритети во Програмата за развој на планскиот регион, поради што е неопходно социјалната заштита континуирано да се дефинира како важен приоритет на локално и на регионално ниво.

Во подготовката на планските документи за регионален развој задолжително се консултираат засегнатите страни на национално и на локално ниво, вклучително и ССЗПР и други актери од социјалната заштита на општинско ниво.

Носители на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој се: Владата, Советот за рамномерен регионален развој (СРРР), Министерството за локална самоуправа (МЛС) и Советот за развој на планскиот регион (СРПР). Во планирањето на рамномерниот регионален развој и спроведувањето на планските документи за рамномерен регионален развој учествуваат и Бирото за регионален развој (БРР) и Центрите за развој на планските региони (ЦРПР). Сите вклучени актери во рамките на своите надлежности треба да планираат активности од областа на социјалната заштита, особено развивање на социјални услуги, за што е неопходно да развиваат тесна соработка со ССЗПР. Оваа соработка е особено важна во процесот на подготовка на Програмата за развој на планскиот регион и годишниот акционен план за спроведување на Програмата од страна на ЦРПР. При утврдување на годишната листа на проекти за развој на планскиот регион од страна на СРПР, потребно е да се идентификуваат состојбите и подрачјата со специфични развојни социјално-заштитни потреби и врз основа на тоа да се подготват соодветни проекти од областа на социјалната заштита и социјалните услуги. Исто така, СРПР треба да иницира

разгледување на прашања поврзани со развојот на социјалната заштита во регионот за кои е неопходна координација меѓу општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и партнерите од приватниот и граѓанскиот сектор, како и да промовира прекугранична соработка со региони од други земји врз основа на заедничките интереси. Во остварувањето на овие надлежности од областа на социјалната заштита, значаен ресурс за СРПР ќе биде ССЗПР во кој покрај градоначалниците на општините од регионот, членуваат и директорите на центрите за социјална работа (ЦСР).

Центарот за развој на планскиот регион при спроведувањето на неговите надлежности од областа на социјалната заштита, особено при подготовката на проекти, обезбедувањето стручни услуги на здруженија и други заинтересирани страни за подготовка на проекти, поттикнувањето на меѓуопштинската соработка, промоцијата на развојните можности на планскиот регион и вршењето на други активности за поттикнување на развојот на социјалната заштита во планскиот регион, треба да го консултира ССЗПР. Тоа особено важи при утврдувањето на годишната листа на проекти за развој на планскиот регион преку учество на претседателот на ССЗПР во регионалните консултации – форуми за утврдување на предлог-листа на регионални проекти. ЦРПР треба да обезбедува административно-техничка поддршка за работата на ССЗПР и да ги користи сознанијата од неговото работење.

4. АКТИВНОСТИ НА ССЗПР ЗА РАЗВОЈ НА СОЦИЈАЛНИТЕ УСЛУГИ

ССЗПР спроведува активности заради развој на социјално-заштитната дејност во регионот, со фокус на развојот на мрежата на социјални услуги. За таа цел, ССЗПР треба да има увид во потребите од социјална заштита на населението во регионот, ресурсите со кои располага регионот за задоволување на тие потреби и неопходните социјални услуги кои треба да се развиваат. Најзначаен извор на сознанија за овие потреби се социјалните планови изработени од страна на ОССЗ кои ССЗПР треба да ги анализира и врз основа на тоа да подготви и да достави информација до МТСП за потребата од развивање на социјални услуги во планскиот регион, како и видот и начинот на воспоставување на услугите. Начинот на спроведување на овие активности на ССЗПР ќе биде објаснет во продолжение на текстот.

4.1. Изработка на социјална мапа на планскиот регион

За потребите на регионално развивање на социјалната заштита, ССЗПР ги анализираат социјалните планови на општините кои му припаѓаат на регионот. Социјалните планови се документи коишто ги изработуваат ОССЗ, согласно со Законот за социјална заштита². Анализата ги опфаќа податоците кои се однесуваат на следните области:

- Општите карактеристики на општините во однос на: географска положба, рурално/урбана, патна инфраструктура, доминантна дејност на населението и др.
- Демографски податоци: полова, етничка, старосна структура на население, миграциони движења, густина на населеност, стапка на сиромаштија, активност, невработеност и др.
- Мапа на социјални проблеми: корисници на социјална заштита и идентификувани ранливи групи и социјални проблеми.
- Капацитети и расположливи социјални услуги: институционални капацитети во социјална заштита и други сродни области и расположливи неискористени капацитети кои би можеле да се стават во функција на воспоставување потребни социјални услуги во регионот.
- Идентификувани потребни социјални услуги на општинско ниво.

Покрај социјалните планови кои се клучни за добивање сознанија за социјалната слика во регионот, треба да се направи и увид во општинските програми за социјална заштита во кои се планираат годишните активности во оваа област. Исто така, може да се користат и други извори на податоци: секундарни извори, евиденција, статистика и др. За одредени специфични прашања може да се реализираат и неструктурирани отворени интервјуа со релевантни чинители од локалната заедница, експертски интервјуа, консултации со невладини организации кои работат со одредена социјално-ранлива група и даватели на услуги, непосреден увид на терен и сл.

² Подетално за изработката, формата и содржината на социјалните планови на ОССЗ, види Прирачник за развој на социјални услуги на локално ниво, УНДП, 2020 година.

Фокусот во оваа анализа треба да се стави на утврдување на доминантните социјални проблеми заеднички за општините во регионот и достапните услуги од областа на социјалната заштита во регионот (види Листа на социјални услуги по вид и корисници во Приказ 1). Ова се прави со цел да се утврди дали со расположливите социјални услуги, се задоволуваат потребите на граѓаните од областа на социјалната заштита, која категорија граѓани е соодветно таргетирана со услуги, како и за кои категории социјално ранливи граѓани има потреба од воспоставување соодветни социјални услуги. Притоа, треба да се обрне внимание на идентификација на невидливите ранливи групи кои имаат потреба од социјални услуги и се често изложени на социјална исклученост, маргинализација и дискриминација (зависници од алкохол, дрога, коцкање, сексуални работници и други).

По утврдувањето на социјалните проблеми, ранливите групи и достапните социјални услуги, потребно е да се утврди кои социјални услуги ги нема во регионот, а би можело да се воспостават преку меѓуопштинска и регионална соработка. За остварување на оваа цел е неопходно да се направи увид во расположливите неискористени капацитети со кои располагаат општините во регионот (празни објекти, простории од постојни објекти, расположлив кадар, можни донатори и финансиери, неискористени инструменти за мобилизација на средства и др.).

Клучните наоди од оваа анализа ги сумираваме во кратка Социјална мапа на планскиот регион (СМПР) (види Образец 1).

Образец 1. Содржина на социјалната мапа на планскиот регион

Поглавје	Содржина
1. Вовед	Основ, цел, вклучени актери, начин и време на подготовка на регионалната социјална мапа
2. Податоци за регионот	Општи и демографски податоци: географска положба, рурално/урбана, патна инфраструктура, доминантна дејност на населението, структура на население, густина на населеност, стапка на невработеност и др.
3. Регионална мапа на социјални проблеми	Идентификувани ранливи групи и социјални проблеми во планскиот регион
4. Капацитети и расположливи социјални услуги во планскиот регион	<p>4.1. Институционални капацитети од областа на социјалната заштита: детски градинки, ЦСР, ЦВ, услуги во домот, центри за социјални услуги во заедницата, установи за социјална заштита и други социјални услуги – пасивни и активни;</p> <p>4.2. Расположливи неискористени капацитети (празни објекти, простории од постојни објекти кои би можеле да се отстапат на користење, расположлив кадар кој би можел да се ангажира, можни донатори и финансиери за потребите на воспоставување на одредена социјална услуга, неискористени инструменти за мобилизација на средства и др.).</p>
5. Потребни социјални услуги во планскиот регион	Потребни социјални услуги за идентификуваните регионални социјални проблеми

СМПР е повеќегодишен документ кој редовно треба да се разгледува и дополнува согласно со развојот на потребите и состојбите во областа на социјалната заштита во конкретниот плански регион. СМПР треба да се користи при планирањето на мрежата на социјални услуги во регионот и подготовката на информацијата за потребата од развој на социјални услуги која се доставува на годишно ниво до МТСП.

4.2. Изработка на информација за потребата од развој на социјални услуги во планскиот регион

Врз основа на подготвената СМПР и други сознанија за социјалните потреби во регионот, ССЗПР изработува информација која ја доставува како предлог за потребата од развивање на социјални услуги во планскиот регион, видот и начинот на воспоставување на услугите до МТСП. Оваа информација претставува основ за развој на мрежата на регионални социјални услуги и МТСП има обврска да ја земе предвид при распишувањето на јавните повици за обезбедување финансиски средства

за давање социјални услуги на општините. Имено, на овој начин, се обезбедува соодветно стратешко планирање на развојот на социјални услуги со примена на пристапот оддолу-нагоре. На овој начин релевантните чинители на локално ниво кои имаат непосреден увид во состојбите и социјално-заштитните потреби на локалното население, активно се вклучуваат во планирањето на социјалните политики за чија имплементација на локално ниво се обезбедуваат средства од централниот буџет. Регионалната соработка претставува дополнителна вредност во целиот овој процес затоа што на тој начин се обезбедува оптимизација на расположливите ресурси и опфат на поголем број ранливи групи население со соодветни социјални услуги.

Предлогот за потребата од развивање на социјални услуги во планскиот регион, видот и начинот на воспоставување на услугите треба да се доставува во вид на кус и концизен документ кој произлегува од СМПР и дава јасен увид во потребните социјални услуги на локално и на регионално ниво. Предлогот треба да содржи кратки информации за планскиот регион и општините во регионот, идентификувани доминантни социјални проблеми и ранливи групи во регионот, како и потребните социјални услуги и начинот на нивно воспоставување (види Образец 2).

Образец 2. Предлог за потребата од развивање на социјални услуги во планскиот регион, видот и начинот на воспоставување на услугите

ПРЕДЛОГ ЗА ПОТРЕБАТА ОД РАЗВИВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНИ УСЛУГИ				
1.	Плански регион			
2.	Општини во планскиот регион			
3.	Доминантни социјални проблеми во планскиот регион			
4.	Идентификувани ранливи групи во планскиот регион			
5.	Потребни социјални услуги во планскиот регион	Подвид на услуга	Категорија корисници	Начин на воспоставување
5.1.	Социјална превенција			
5.2.	Услуги во домот			
5.3.	Услуги во заедницата			
5.4.	Услуги на вонсемејна заштита			
5.5.	Други социјални услуги			

При утврдување на видот и подвидот социјални услуги кои треба да се развиваат во регионот, како и категориите корисници за кои е потребна одредена социјална услуга, како основа се земаат социјалните услуги предвидени со ЗСЗ, како и потребата од воведување на иновативни социјални услуги на општинско и на регионално ниво.

Во процесот на селекција на потребните социјални услуги на регионално ниво, треба да се имаат предвид следните критериуми:

- социјални проблеми со голем обем и распространетост во планскиот регион и итна потреба за соодветна интервенција;
- висок степен на социјална ранливост на одредени специфични групи, население на ниво на плански регион со незадоволени социјално-заштитни потреби;
- избор на соодветна социјална услуга која одговара на специфичностите на ранливите групи по вид, карактер и

ургентност, а која може да се доставува на регионално ниво;

- оптимално искористување на постојните ресурси на општините и развивање на модалитетите на меѓуопштинска соработка заради достава на социјални услуги;
- фокус кон развивање нови и иновативни социјални услуги и таргетирање маргинализирани лица.

Во однос на начинот на воспоставување на социјалните услуги, можат да се предвидат различни модалитети на достава на услугата: меѓуопштинска соработка, мултисекторска соработка, кофинансирање и сл.

Имајќи ја предвид комплексноста на социјалните проблеми и нивната поврзаност со други проблеми и појави во регионот, од особена важност е да се развиваат комбинирани социјални услуги, какви што се: социјално-здравствени и социјално-образовни услуги. Исто така, заради оптимизација на ресурсите и таргетирање на поголем број корисници со различни потреби, како неопходност се јавува потребата од развивање и на интегрирани социјални услуги. Така на пример, може да се воспостави дом за помош и нега на стари лица на регионално ниво кој во исто време дава и услуга на помош и нега во домот. Комбинираната и интегрираната достава на социјални услуги, нуди можности за обезбедување сеопфатна, холистичка и флексибилна заштита. Во услови на ограничени капацитети и ресурси какви што постојат во дел од општините, комбинацијата на социјалните услуги на регионално ниво би го направила процесот на достава на потребните услуги полесен за имплементација и поекономичен. Токму поради тоа, се истакнува дека колку е поголема комбинацијата на разновидни услуги, толку е поголем квалитетот на заштита на нивните корисници, а помали се трошоците за нивно воспоставување.

Исто така, покрај здружување на капацитетите и ресурсите на општините од регионот, колку што е можно повеќе треба да се искористуваат можностите кои досега недоволно се ставани во функција на обезбедување социјални услуги, како што се: волонтерството, корпоративната одговорност на претпријатијата, покренувањето социјални акции во заедницата, организирањето на ранливите групи и зајакнувањето на нивните капацитети за самопомош и сл.

РЕЛЕВАНТНА ПРАВНА РЕГУЛАТИВА

1. Закон за социјална заштита („Службен весник на РСМ“ бр. 104/19, 146/19, 275/19, 302/20, 311/20, 163/21)
2. Закон за социјална сигурност на стари лица („Службен весник на РСМ“ бр. 104/19)
3. Закон за семејство („Службен весник на РМ“ бр. 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/10, 156/10, 39/12, 44/12, 38/14, 115/14, 104/15, 150/2015)
4. Закон за заштита на децата („Службен весник на РМ“ бр. 23/13, 12/14, 10/15, 25/15, 150/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18 и „Службен весник на РСМ“ бр. 104/19, 146/19, 275/19, 311/20)
5. Закон за правда за децата („Службен весник на РМ“ бр. 148/2013)
6. Закон за финансирање на единиците на локална самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15)
7. Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/10, 51/2011)
8. Закон за град Скопје („Службен весник на РМ“ бр. 55/2004, 158/2011)
9. Закон за установите („Службен весник на РМ“ бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011)
10. Закон за локална самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 5/2002)
11. Закон за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“ бр. 79/2009)
12. Закон за здруженија и фондации („Службен весник на РМ“ бр. 52/10, 135/11, 55/16)
13. Закон за рамномерен регионален развој („Службен весник на РМ“ бр. 24/2021)
14. Закон за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на РМ“ бр. 50/2010, 127/10, 44/14, 150/15)
15. Закон за административни службеници („Службен весник на РМ“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016)
16. Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на РМ“ бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016)
17. Национална програма за развој на социјална заштита, 2011 – 2021 година, Влада на РМ, 2011 година.
18. Национална стратегија за деинституционализација „Тимјаник“ 2018 – 2027, Влада на РМ, 2018 година.

