

# Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги?

Состојби, предизвици и можности

Краток документ за политики

Јован Близнаковски, Христијан Петрушев

Скопје, декември 2015 година

---

## Вовед

Овој краток документ за јавна политика е подготвен во рамки на проектот „Граѓанските организации како даватели на услуги: унапредување на практиките и зголемување на можностите“, спроведен од Институтот за демократија „Социетас цивилис“ Скопје (ИДСЦС) во периодот јули – ноември 2015 година, а поддржан од Балканскиот фонд за јавни политики. Целта на проектот е да ги идентификува можностите и предизвиците за поефективно вклучување на граѓанските организации во обезбедувањето услуги низ различни области.

Проектот опфаќа две испреплетени истражувачки фази. Во првата фаза, истражувачите ги разгледуваат законските одредби и достапните студии коишто го адресираат прашањето. Во втората фаза, беа спроведени интервјуа со претставници на Министерството за труд и социјална политика, Министерството за образование и наука и Одделението за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, како и три фокус групи со 12 претставници на граѓански организации кои активно функционираат како

даватели на услуги во своите тематски области. По изработката на краткиот документ за јавна политика, наодите и препораките беа консултирани со претставници на клучни чинители на граѓанското општество во областа.

Во продолжение, овој документ ги претставува главните наоди од истражувањето, кои се однесуваат на насоките за дефинирање на поимот „давање на услуга“ во Република Македонија, главните одредби од законската рамка кои ги дефинираат државните политики во областа, како и главните проблеми и предизвици идентификувани за време на интервјуата со претставниците на државните институции и фокус групите со претставниците на граѓанските организации. На крајот на документот, понудени се препораки за унапредување на ангажманот на граѓанските организации во областа на давање услуги.

Земајќи предвид дека студии за работата на граѓанските организации во Република Македонија во оваа област се практично непостоечки, преку овој документ се надеваме дека ќе поттикнеме понатамошно преосмислување на постоечките политики. Воедно, се надеваме и дека ќе поттикнеме дебата меѓу различните чинители во насока на унапредување на праксата и можностите за граѓанско учество во полето на давање услуги. Документот ќе послужи и како извор на

податоци за следниот извештај за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Македонија.<sup>1</sup>

## Што претставува давањето на услуги и како да се дефинира граѓанскиот ангажман во оваа област?

Во Република Македонија, давањето на услуги (на англиски: „service provision“) сè уште не е дефинирано со законските прописи. Воедно, во јавната сфера нема ниту соодветен термин кој би ги опишал ентитетите, јавни или приватни, кои учествуваат во давањето/обезбедувањето услуги за различните категории на граѓани.

Во овој краток документ за јавна политика, сите оние ентитети кои учествуваат во доставувањето на социјални и други услуги се идентификувани како „даватели на услуги“ или „сервисни служби“. Давателите на услуги работат на различни полиња, од типични социјални услуги како што е социјалната заштита и здравството до помалку типични активности како што е неформалното образование.

Дефинирањето на „давањето услуги“ и на поимот „социјални услуги“, во голема мера е условено од социјалните политики карактеристични за конкретна земја. Како главни карактеристики кои влијаат на дефиницијата може да се земат: сеопфатноста на моделот на социјалната политика, обемот на услугите кои државата ги доставува до корисниците, целните групи кои се идентификувани како корисници на услугите, но и различните актери кои функционираат како „даватели на услуги“ (служби оформени од националните и локалните власти, но и од

приватни ентитети како што се приватните компании и граѓанските организации).

Прирачникот на Европскиот центар за непрофитно право и УНДП за недржавни модели за доставување на социјални услуги, социјалните услуги ги дефинира како:

„...услуги чија цел е да го унапредат квалитетот на животот на луѓето во загрозени ситуации и им помагаат на ранливите групи да имаат еднакви шанси и пристап до јавниот живот. Ова опфаќа широк спектар на услуги, на пример, услуги за лична помош, дневни и полудневни центри, привремени услуги за домување, нега, советување, транспортни услуги, екстракуруларно и вонинституционално образование, хуманитарни услуги за сиромашни граѓани, психо-социјална поддршка, услуги за животна помош, информирање и подигање на свеста во заедницата и многу други.“<sup>2</sup>

Водејќи сметка дека, со Уставот, Република Македонија е дефинирана како „социјална држава“ (член 1) и дека, државно-организираните социјални, здравствени, образовани, правни и други услуги претставуваат вообичаен сегмент од функционирањето на јавната власт, како и дека постојат примери на делегирање на услугите на приватни ентитети, предлагаме дефиниција која:

- Во основа е широка во однос на тематските области и не се ограничува само на сферата на социјалната помош и заштита, туку ги опфаќа и социјалните услуги воопшто, вклучително и образованието, здравството и правните услуги.
- Ги покрива сите оние активности кои државата „традиционално“ ги спроведува, но и оние активности кои претставуваат надградување,

---

<sup>1</sup> МЦМС во рамки на проектот „Acquis на балканското граѓанско општество - јакнење на потенцијалот и капацитетите на граѓанските организации за застапување и лобирање“ го подготвува Извештајот за овозможувачка

околина за развој на граѓанското општество за Македонија, на годишно ниво.

<sup>2</sup> European Center for Non-for-Profit Law (2012) *A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region*. UNDP Bratislava, стр. 103.

ИДСЦС: Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги?  
(бриф за политики)

продолжување, или проширување на истите.

- Како актери - „даватели на услуги“ ги идентификува и државните и недржавните актери, вклучувајќи ги државно воспоставените институции на сите нивоа на јавната власт, но и актерите од граѓанското општество кои при доставувањето на услугите директно работат со целните групи и конституентите: граѓанските организации, неформалните граѓански акции и приватните компании.

На тој начин, под социјални услуги во овој краток документ за јавна политика ги подразбираме:

„Сите услуги кои влегуваат во доменот на основните функции на државата во рамките на социјалната политика, вклучително социјална заштита и помош, образованието, здравството, правната помош итн., кои се спроведуваат на територијата на Република Македонија, независно од актерот кој ги спроведува (државен или недржавен), делегираноста на активностите, изворите на финансирање и методите на имплементација и доставување на услугите до целните групи.“

Ваква широка дефиниција е неопходна за да се опфатат различните активности кои се спроведуваат, а не се секогаш финансиски поддржани и/или делегирани од државните органи и институции. Воедно, дефиницијата цели да ги опфати и државните актери кои се традиционално вклучени во спроведувањето на социјалните услуги.

Следствено, во овој краток документ за јавна политика, под „даватели на услуги“ или „сервисни служби“ ги подразбираме сите оние ентитети, државни или недржавни, кои имплементираат социјални услуги, како што се дефинирани погоре и кои при доставувањето на

услугите директно работат со целните групи и конституентите.

Овој документ е единствено заинтересиран за можностите на граѓанските организации да функционираат како „даватели на услуги“, односно да спроведуваат социјални услуги, во најширока смисла на зборот, вклучувајќи ги различните активности на социјална заштита и помош, здравство, образование, правна помош, итн.

## **Законски можности за граѓанско учество во социјалните услуги**

Законодавството им овозможува на граѓанските организации да се вклучат во давањето на услуги во повеќе области преку соодветните закони, пред сè Законот за социјална заштита<sup>3</sup>, Законот за бесплатна правна помош<sup>4</sup> и Законот за јавни набавки<sup>5</sup>. Во зависност од законот со кој се уредува работата на граѓанските организации, пропишани се различни начини за вклучување во давањето на услуги. Во рамки на Законот за социјална заштита и Законот за бесплатна правна помош подетално е регулирана работата на граѓанските организации во соодветните полиња. Тие закони предвидуваат механизам за финансирање и поддршка на соодветните организации. Од друга страна, оние граѓански организации кои работат во другите области разгледувани во рамки на овој документ, (образованието и здравството) немаат гарантиран механизам за поддршка. Тие граѓански организации можат да бидат поддржани во давањето услуги преку Законот за јавни набавки.

Со Законот за социјална заштита на граѓанските организации кои работат во полето на социјалната заштита им се овозможува да се стекнат со финансиски средства од Министерството за труд и социјална политика (МТСП) за давање на услуги. За таа цел МТСП

<sup>3</sup> Закон за социјална заштита, Службен весник на Република Македонија, бр. 79/09; 36/11; 51/11; 166/12; 15/13; 79/13; 164/13; 187/13; 38/14, 44/14; 116/14; 180/40.

<sup>4</sup> Закон за бесплатна правна помош, Службен весник на Република Македонија, бр. 161/09.

<sup>5</sup> Закон за јавните набавки, Службен весник на Република Македонија, бр. 136/07; 130/08; 97/10; 53/11; 185/11; 15/13; 148/13; 160/13; 28/14; 43/14; 130/14; 180/14; 78/15.

ИДСЦС: Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги?  
(бриф за политики)

распишува јавни огласи за граѓански организации. Граѓанските организации можат да конкурираат на јавните огласи на МТСП доколку се приклучат кон регистарот на МТСП за граѓански организации кои работат во полето на социјална заштита. За приклучување кон регистарот потребно е граѓанските организации да испратат барање до Министерството. Притоа, успешно ќе се приклучат оние организации кои ги исполнуваат следниве услови: минимум три години активно работење во областа, изработени минимум три проекти во областа, соодветни просторни и кадровски услови и приложен доказ за економско и финансиско работење. Барањата на граѓанските организации ги разгледува Комисијата за соработка со здруженија во рамки на МТСП.

На јавните огласи на МТСП за доделување средства за одредени работи од социјалната заштита се опишани роковите, услугата која треба да биде извршена и финансиите кои ќе бидат доделени. Комисијата за најмногу 30 дена откако ќе истече рокот за пријавување на конкурсот дава мислење за доделување на средствата, а министерот носи одлука. Граѓанската организација која ќе биде избрана на огласот склучува договор со Министерството. Министерството за време на реализирање на услугата може да врши мониторинг на работата на граѓанската организација.

Законот за бесплатна правна помош предвидува можност за вклучување на граѓанските организации во давање на претходна правна помош. Претходна правна помош ги опфаќа следниве активности: иницијален правен совет за правото за користење на правната помош, општа правна информација и правна помош во комплетирањето на барање за бесплатна правна помош.

Според законот, Министерството за правда (МП) обезбедува финансиска поддршка за граѓанските организации кои вршат вакви услуги. Министерството води регистар на граѓански организации кои можат да

аплицираат за финансиски надомест за укажана претходна правна помош. Секоја организација може да поднесе барање за приклучување кон регистарот доколку ги исполнува следниве услови: доказ дека се запишани во централен регистар, доказ за вработено лице со положен правосуден испит, во статутот да е наведено дека една од целите на организацијата е давање на правна помош и доказ за договор со осигурителна компанија за можна штета од правни совети. Министерот во рок од 30 дена одлучува по барањето на граѓанската организација.

По завршувањето на процесот на регистрирање, граѓанските организации кои се приклучени кон регистарот можат да добијат финансиски надомест за укажана претходна правна помош. Финансискиот надомест се доделува за секој предмет за кој е одобрено барањето за бесплатна правна помош. Надоместот се пресметува согласно трошовникот за обемот на извршената работа за секој одобрен предмет одделно.

Законот за јавни набавки е основен закон со кој се уредува постапката за доделување на договори за јавни набавки. Истиот не ги исклучува граѓанските организации како можни оператори. Воедно, условите за учество на граѓанските организации во постапките се идентични како и за останатите правни лица.

Освен институциите на централната власт и единиците за локална самоуправа, како дел од нивните надлежности, имаат обврски во обезбедување на услуги. Ова е уредено со Законот за локална самоуправа.<sup>6</sup> Улогата на единиците за локална самоуправа во поддршка на граѓанските организации кои се бават со давање на јавни услуги не е специфицирана во законите, но генерално, единиците за локална самоуправа немаат пречка да ги поддржат граѓанските организации кои вршат услуги преку Законот за јавни набавки.

\*\*\*\*\*

---

<sup>6</sup> Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002.

Законодавството креира основни предуслови за работа на граѓански организации во полето на давање на услуги, како и за делегирање на обврската за доставување на услуги од страна на централното и локалното ниво на јавната власт. Граѓанските организации немаат пречки за давање на услуги во различни полиња како што се социјална заштита и помош, здравството, образованието, бесплатната правна помош и други. Иако давањето на услуги од страна на граѓанските организации не е ограничено, сепак актуелните законски прописи не го стимулираат, ниту поблиску го дефинираат.

Законската рамка креира и основа за финансирање и поддршка на граѓанските организации кои работат во полето на давање на услуги. Меѓутоа, ова не е карактеристика за сите области кои се разгледуваат во рамки на овој документ. Финансиската поддршка за давање услуги во полињата социјална заштита и бесплатната правна помош е уредена со соодветните закони. Како предуслов за финансиска поддршка од соодветните министерства се предвидува регистрирање во посебни регистри на организациите кои работат во полето. Во областите здравство и образование, пак, основата за финансиска поддршка и делегирање на услуги кон граѓанските организации, единствено е возможна преку Законот за јавни набавки.

## **Состојба „на терен“: капацитети и можности за граѓански ангажман во давањето услуги<sup>7</sup>**

### **Разноликост на граѓанското учество во давањето на услуги**

Во Македонија, голем број на граѓански организации се занимаваат со обезбедување на услуги во различни области. Истражувањето кое претходеше на подготовката на овој документ за јавна политика ги опфати граѓанските организации кои обезбедуваат услуги во

следниве тематски области: социјална заштита и помош, образование, здравство и бесплатна правна помош. Услугите кои овие организации ги доставуваат до целните групи во голема мера се обврска на државните институции и во многу различни активности воочливо е надополнување меѓу тоа што го прават државните институции и граѓанските организации. Ова не значи дека услугите за корисните се двојно остварени, туку дека граѓанските организации работат во географски региони и адресираат кориснички потреби кои не во целост опфатени од страна на државните институции.

Активностите кои државните институции ги спроведуваат не се секогаш поткрепени со соодветна анализа на потребите на корисниците, како ни со соодветна алокација на финансиски, експертски и други капацитети. Тоа остава можност за учество на граѓанските организации со ефект на надополнување на напорите на државните институции. Вакви ситуации типично се сретнуваат во локални средини каде државните институции не оперираат, односно капацитетот за спроведување активности е помал. Следствено, тој недостаток се дополнува со активности спроведени од граѓанските организации. Дополнително, граѓанските организации ги дополнуваат државните институции и преку обезбедување на услуги за одредени целни групи чии потреби не се опфатени преку услугите на државните институции.

Во оваа смисла, некои од активностите кои граѓанските организации во Македонија ги спроведуваат вклучуваат: одржување на дневни центри за лица со попреченост, СОС линии за помош на жртви од семејно насилство, пунктови за бездомници, центри за вршење на основни здравствени прегледи, обуки за наставниот кадар низ разни образовни нивоа, обезбедување на бесплатна правна помош и друго.

---

<sup>7</sup> Оваа секција во документот е подготвена врз база на наодите од теренската работа во рамки на овој проект. Беа спроведени вкупно три интервјуа со претставници на државните институции и вкупно три фокус групи со учество

на 12 организации чии активности се типични за даватели на услуги во областите социјална заштита и помош, здравство, образование и правна помош.

## ИДСЦС: Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги? (бриф за политики)

Воочливи се и активности кои граѓанските организации ги спроведуваат, а во кои целните групи наоѓаат голема полза, меѓутоа истовремено не се достапни кај државните институции. Вакви активности се: обуки за употреба на компјутерски алатки за лица со попреченост, спроведување на програми во делот на неформалното образование вклучувајќи еколошка едукација, дебатни клубови, извидници и други активности.

Граѓанските организации како даватели на услуги често уживаат извесни предности во спроведувањето на своите активности во споредба со државните институции. Тие честопати се фокусираат кон специфична целна група, при што развиваат поголема специјализираност за справување со проблемите на истата. Блискоста кон тие целни групи им овозможува посоодветно да ги адресираат нивните потреби. Воедно, граѓанските организации според начинот на организација се пофлексибилни бидејќи се значително помалку оптоварени од бирократските процедури кои се карактеристика на работењето на државните институции. Поголемата флексибилност на граѓанските организации отвора и можност за полесно унапредување на методите на работа преку преземање на добри практики од други организации, од државата и надвор од неа. Следствено, граѓанските организации се поотворени кон иновации. Освен спроведување на основни услуги, типични за државните институции, граѓанските организации поседуваат можности за дополнување на услугите со иновативен пристап. Блискоста кон целните групи, внатрешната организациска флексибилност и отвореноста кон иновации претставуваат значајни предности на граѓанските организации при давањето на услуги во споредба со државните институции, но и со приватните компании.

Заклучокот од спроведените фокус групи е дека граѓанските организации се навистина

активни даватели на услуги, а нивните услуги се сè пошироко прифатени. Тие нудат широк спектар на услуги кои во еден дел воопшто не се предвидени од државата, а во друг дел се нудат и од државните институции, при што напорите на граѓански организации ги дополнуваат напорите на државните институции. Потенцијални предности на граѓанските организации при давањето на услуги се блискоста до одредени целни групи, флексибилноста на работењето и отвореноста кон иновации, поради што услугите за корисниците значително се подобруваат.

### **Препознавање на граѓанскиот ангажман во давањето на услуги**

Граѓанските организации кои работат во полето на социјалната заштита и полето на бесплатната правна помош функционираат врз основа на постоечки механизам на препознавање на работата од страна на државата. Меѓутоа, во останатите области на работа, опфатени со овој документ, изостанува таков механизам. Препознавањето на работата се одвива исклучиво преку вклучување на граѓанските организации во соодветните регистри управувани од МТСП и МП.

Во моментов (ноември 2015), регистарот на МТСП на граѓански организации кои се бават со социјална заштита содржи вкупно 75 граѓански организации од целата земја.<sup>8</sup> Запишувањето во регистарот граѓанските организации го вреднуваат како процес кој не е особено тежок, меѓутоа функционалноста на таквата алатка како некој вид на гаранција за квалитетот на доставената услуга до целните групи е доведена под прашање од самите граѓански организации.

Во однос на бесплатната правна помош, МП води регистар на граѓански организации за бесплатна правна помош. Во моментов (ноември 2015), вкупно девет граѓански организации се овластени за давање на претходна правна помош.<sup>9</sup> Граѓанските организации кои работат

<sup>8</sup> Регистарот на здруженија на граѓани од областа на социјалната заштита може да се преземе на: <http://www.mtsp.gov.mk/registri.nsp> (пристапено на 27.11.2015).

<sup>9</sup> Регистарот на здруженија за бесплатна правна помош може да се преземе на: [http://www.pravda.gov.mk/documents/reg\\_zdr\\_pred\\_pravna\\_pomos.pdf](http://www.pravda.gov.mk/documents/reg_zdr_pred_pravna_pomos.pdf) (пристапено на 27.11.2015).

## ИДСЦС: Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги? (бриф за политики)

во оваа област имаат можност за учество само во делот на претходна правна помош кој вклучува основни правни совети за процесот на аплицирање за бесплатна правна помош. Во таа смисла, улогата и можностите за учество на граѓанскиот сектор се значително помали од можностите на адвокатските канцеларии, кои можат да учествуваат во сите фази од процесот на давање услуги во областа правна помош.

Во тематската област образование, граѓанските организации кои учествуваат на фокус групите информираат дека во минатото постоеле обиди и иницијативи од граѓанскиот сектор и ресорното министерство за формирање на каталог на организации кои се бават со обуки за наставниот кадар низ различните образовни нивоа. Сепак, ваков каталог сè уште не е креиран, иако би можел да претставува корисно средство за државните институции кои ги спроведуваат образовните политики при воспоставување на соработка со граѓанскиот сектор.

Постојат голем број граѓански организации кои спроведуваат активности од неформалното образование, а чии напори не се доволно препознаени од државните институции. Ова се огледува особено во фактот дека соработката на ниво формално-неформално образование, односно државни институции-граѓански сектор, понекогаш е значително условена од волјата на одговорните лица во институциите. Таквата состојба може да биде значително отежнувачка за граѓанските организации кои целат да понудат услуги за корисници опфатени со системот на формално образование. Во оваа смисла, добредојдени би биле механизми кои ќе го олеснат пристапот на граѓанските организации до целните групи.

Идентична е состојбата со организациите кои работат во областа здравство. Министерството за здравство нема начин преку кој може да ги препознае и вреднува

активностите на граѓанските организации, потенцијални даватели на услуги во оваа сфера.

Од друга страна, во Стратегијата за соработка на владата со граѓанскиот сектор<sup>10</sup> предвидени се мерки за развој на модели за соработка со граѓански организации кои се даватели на услуги во полето на здравството, образованието и културата. Со предвидувањето на овие мерки државата сепак ја препознава важноста на граѓанските организации кои работат како даватели на услуги во овие полиња. Меѓутоа, како што е наведено во извештајот на МЦМС за спроведување на Стратегијата<sup>11</sup>, сè уште нема индикации дека имплементацијата на овие мерки е започната.

Земено генерално, граѓанските организации кои работат како даватели на услуги сè уште не се соодветно препознаени од државните институции. Ова особено важи за граѓанските организации кои работат во полињата здравство и образование. Во полињата социјалната заштита и бесплатна правна помош воспоставени се регистри од соодветните министерства кои овозможуваат преглед на активните граѓански организации. Следствено, активностите на граѓанските организации често не се препознаени од државните институции иако постојат голем број на граѓански организации кои имаат повеќегодишно искуство во обезбедување на услуги од различни сфери.

### **Финансирање на граѓанскиот ангажман во давањето на услуги**

Според воспоставената законска рамка не постојат пречки за државна финансиска поддршка на граѓанските организации кои учествуваат во доставувањето на услуги. Законот за јавни набавки дозволува учество на граѓанските организации во постапките за јавни набавки, во еднаква мера како што тоа го можат

<sup>10</sup> Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017 може да се преземе на: [http://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokument\\_i/strategijaa\\_2012-2017.pdf](http://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokument_i/strategijaa_2012-2017.pdf) (пристапено на 27.11.2015).

<sup>11</sup> Огненовска, Симона (2015) *Извештај за спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата*

со граѓанскиот сектор за периодот јуни 2012-декември 2014. Документ за јавни политики. Македонски центар за меѓународна соработка. Достапна на: <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2015/izveshtaj-za-sproveduvanjeto-na-strategijata-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor.pdf> (пристапено на 27.11.2015).

ИДСЦС: Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги?  
(бриф за политики)

и приватните компании. Воедно, голем број на државни ентитети од централната и локалната власт доделуваат средства за граѓански организации на грантова/проектна основа.

Тендерски постапки за активности поврзани со давањето услуги не се честа пракса на државните институции. Во таква ситуација, доминантната форма на финансирање на активностите на граѓанските организации во поглед на давањето на услуги е грантова/проектна. Сепак, повиците кои државните институции ги објавуваат за проектни активности најчесто не се специфично наменети за давање на услуги, односно покриваат акции во целокупниот домен на работење на граѓанските организациите.

Министерството за труд и социјална политика еднаш годишно доделува средства за разни социјални услуги, според претходно утврдена програма за финансиска поддршка. Во периодот 2008-2015 година преку буџетската ставка 463-Трансфери до невладини организации вкупно се распределени 304.753.407 денари (околу 5.000.000 евра). Сепак, индивидуалната поддршка по граѓанска организација е доста ниска, земајќи предвид дека во 2015 година просекот од доделените вкупни средства во рамки на сите програми по организација изнесува 18.996.654 (околу 31.000 евра). Вкупната финансиска поддршка за 2015 година изнесува 64.486.268 денари (околу 1.0571.51 евра) распределени на вкупно 34 организации, од кои 16 се организации чија целна група е ромската заедница. Од достапните податоци од МТСП кои не содржат детален опис за намената на доделените средства не е можно со сигурност да се утврди колкав дел од средствата е наменет за организации кои доставуваат услуги до целните групи. Доминантен дел од средствата во 2015 година (вкупно 49.499.994 денари, околу 800.000 евра, или 77%) се доделени според Програмата 10-Администрација. Тоа значи дека вкупните активности на граѓанските организации, од кои само дел претставуваат оние кои се доставени услуги, се поддржани со вкупно 14.986.274

(околу 250.000 евра), или во просек 599.450 (приближно 10.000 евра) по организација.<sup>12</sup>

Реферирајќи на овие средства, граѓанските организации учесници на фокус групите, информираат дека тие не се ни одблиску доволни за значајно финансирање на активностите кои се во форма на социјални услуги. Министерството за правда исто така доделува средства на граѓански организации за вршење на услуги од областа на бесплатната правна помош. Овие средства се доделуваат за секој случај на укажана претходна правна помош, по претходно одобрение од страна на министерството. Сепак, граѓанските организации кои работат во ова поле сметаат дека со овие средства не можат соодветно да го финансираат своето учество како даватели на услуги. Освен тоа, граѓанските организации информираат и за случаи во надоместоците често не се исплаќаат иако правната помош е доставена, како резултат на подоцно одбиено корисничко барање од страна на министерството.

Во такви услови, граѓанските организации се вртат кон странските донатори, кои во поголем обем ги финансираат активностите на грантова/проектна основа. Меѓутоа, ниту тој начин на финансирање не овозможува долгорочност на активностите на граѓанските организации. Некои од активностите кои беа разгледувани во рамки на ова истражување – како на пример, водењето на дневни центри за различни категории на граѓани или доставувањето на здравствени услуги – се карактеризираат со потреба за долгорочна акција за остварување на своите цели.

Земено севкупно, државата сè уште не воспоставила механизми според кои граѓанските организации ќе бидат признаени како релевантни партнери во доставувањето на услуги. Ова се огледува во фактот што не постојат иницијативи за делегирање на државни услуги преку финансирање на граѓанските организации, иако можности за тоа постојат. Наместо класично делегирање, граѓанските

<sup>12</sup> Податоците се добиени преку испратено барање за пристап на податоци од јавен карактер од страна на

Македонскиот центар за меѓународна соработка, бр. 14-9514/1 од 15.10.2015.



организации во изминатите години успеале сериозно да го отворат полето преку свои сопствени и надворешно финансирани иницијативи. На тој начин, граѓанските организации успеале самите да воспостават пракса на имплементирање активности кои се типични општествени услуги без да бидат значително поддржани од државните институции.

## **Клучни чекори за унапредување на учеството на граѓанските организации како даватели на услуги**

Праксата на препознавање на граѓанското учество во полето на давање на социјалните услуги од страна на државата сè уште е на многу ниско ниво во Република Македонија. Спротивно на тоа, постојат голем број на граѓански организации кои фактички учествуваат како даватели на услуги низ разни тематски области. Овој јаз треба да се надмине со поодлучно и поефективно вклучување на државата и преку креирање на национална политика за развој и поддршка на граѓанските организации кои учествуваат во давањето на услуги. Земено севкупно, потребно е воспоставување на ова поле на јавната политика и негово препознавање како особено важно за развојот на граѓанското општество, но и за развој на општествената поддршка за различните групи на корисници во рамки на тематските целини обработени со овој документ и пошироко. Препораките кои следат имаат за цел да придонесат и кон заложбата за создавање на модели за соработка со граѓански организации кои работат како даватели на услуги, наведена во Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017.

Овој краток документ за јавна политика ги предлага следните препораки за остварување на горенаведените генерални цели:

- **Потребно е севкупно законско уредување на учеството на граѓанските организации како**

**даватели на услуги.** Тоа треба да се направи со посебен закон кој ќе понуди дефиниција на поимите „социјални услуги“ и „давател на услуга“; механизми за делегирање на социјалните услуги на граѓанските организации и другите приватни ентитети; механизми за финансиска поддршка на недржавните даватели на услуги; како и методологија за препознавање на граѓанскиот ангажман во давањето на услуги кој ќе се темели на регистрација и/или лиценцирање како основа за делегирањето на услуги.

- **Во поглед на дефинирањето на поимите „социјални услуги“ и „даватели на услуги“, овој документ предлага широка дефиниција која е соодветна за веќе воспоставената пракса од страна на граѓанското општество во Република Македонија.** Освен што ќе биде законски уредена, дефиницијата треба да биде и соодветно промовирана во јавната сфера, а треба да ги опфати сите тематски области кои се предмет на давањето на услуги, сите ентитети кои директно доставуваат услуги до целните групи или конституентите, како и сите оние активности кои традиционално се спроведуваат, но и кои претставуваат надградување, продолжување или проширување на истите.
- **Потребни се механизми и методологии за делегирање на социјалните услуги кон приватни ентитети, врз база на достапните информации за нивната експертиза и покажан успех во работењето, како и врз остварена сеопфатна анализа за задоволување на корисничките потреби од страна на државните институции.** Тоа значи дека делегирањето треба првенствено да настапи во случаи каде државните институции не успеваат целосно да ги задоволат потребите на корисниците и во сфери каде граѓанските организации покажале успех во работењето. Во

ИДСЦС: Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги?  
(бриф за политики)

моментов, постојат можности за делегирање на активностите, меѓутоа воопшто не се користени од државните органи. Во таа смисла, потребно е отворање на јавна дебата во оваа насока и утврдување на јасни правци кои во иднина ќе ги унапредат можностите на практично ниво.

- **Потребни се и јасни механизми за финансиска поддршка на граѓанските организации.**

Финансиската поддршка би била најцелисходна кај веќе воспоставени активности на граѓанските организации кои се однесуваат на давањето услуги. Дополнително, државата мора да стимулира даночни олеснувања за филантропски акции кои ќе бидат насочени кон давање поддршка на непрофитните субјекти кои доставуваат услуги. Земајќи предвид и дека граѓанските организации веќе имаат воспоставено добра соработка со странските донатори, во одредени случаи би била корисна и државна финансиска поддршка која ќе се однесува на кофинансирањето на добиените грантови/проекти.

- **Со цел остварување на квалитетни услуги од страна на граѓанските организации, државата треба да спроведе процеси на регистрација и/или лиценцирање на граѓански организации кои се „даватели на услуги“. Во оваа смисла, веќе постоечките модели имплементирани од МТСП и МП треба да се надградат, во насока на гарантирање на квалитет на услугите, а за другите области треба да се спроведе иста таква активност. Во основа, соодветните министерства треба да целат кон воспоставување на регистри на граѓански организации во области каде граѓанските организации функционираат како даватели на услуги. Ваквите регистри во голема мера треба да ја олеснат соработката меѓу државните институции и граѓанските организации. Воедно, регистрите би**

можеле да служат како основа за еднаков третман на граѓанските организации при делегирањето услуги на двете нивоа на јавната власт – централното и локалното. Тоа значи дека присуството на една организација во соодветен регистар ќе ја направи таа организација подобна за делегирање на активностите и финансиска поддршка, без разлика кој државен ентитет се јавува како давател на таа поддршка.

Овие чекори претставуваат само основа за иден посеопфатен граѓански ангажман во давањето на социјалните услуги. Имплементирањето на таков модел може да овозможи помал товар за државните институции, но и поголема помош и поддршка за корисниците на социјалните услуги.

ИДСЦС: Како да се унапреди вклучувањето на граѓанските организации во давањето на услуги?  
(бриф за политики)

Институтот за Демократија, „Социетас Цивилис“ Скопје, е тинк-тенк организација кој се занимава со прашања на доброто управување и европската интеграција. Неговата мисија е поддршка на демократските процеси преку промовирање на политики базирани на докази кои се инклузивни за сите засегнати страни.

Повеќе информации за нашата работа може да се најдат на:

[idscs.org.mk](http://idscs.org.mk)    [facebook.com/IDSCS](https://facebook.com/IDSCS)    [twitter.com/idscs\\_skopje](https://twitter.com/idscs_skopje)



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА



Публикацијата е подготвена во рамки на активноста Балкански фонд за јавни политики, дел од регионалниот проект *Acquis на балканското граѓанско општество: Јакнење на потенцијалот и капацитетите на граѓанските организации за застапување и лобирање*, спроведен од БЦСДН и МЦМС како спроведувач на активностите во Македонија, финансиски поддржан од Европската Унија и Балканскиот фонд за демократија.

Содржината на оваа публикација е единствено одговорност на ИДСЦС и на никаков начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија и Балканскиот фонд за демократија, ниту пак на спроведувачите на проектот БЦСДН и МЦМС.



*Acquis на балканското граѓанско општество: Јакнење на потенцијалот и капацитетите на граѓанските организации за застапување и лобирање*