

Финален нацрт извештај

Преглед на јавните расходи наменети за децата

УНИЦЕФ Скопје
Февруари 2009

unite for
children

unicef 

Преглед на јавните расходи наменети за децата

наменето за Канцеларијата на УНИЦЕФ во Скопје

Паола Перецнието
Ванчо Узунов

Содржина

LIST OF ACRONYMS	3
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	5
КЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ	6
1. ВОВЕД	11
2. ТЕОРЕТСКА РАМКА. ЗОШТО ИНВЕСТИРАЊЕТО ВО ДЕЦАТА ПРЕТСТАВУВА ДОБРА ЈАВНА ПОЛИТИКА?	14
3. ЕКОНОМСКИ И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ	20
3.1. ЕКОНОМСКИ КОНТЕКСТ	20
3.2. ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ	23
4. АНАЛИЗА НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС И ЈАВНОТО УПРАВУВАЊЕ СО ФИНАНСИИТЕ	287
4.1. КОНКРЕТНО ЗА САМИОТ БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС	287
4.2. ПРЕГЛЕД НА ЈАВНОТО УПРАВУВАЊЕ СО ФИНАНСИИТЕ	310
5. АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ	354
5.1. ОБРАЗОВАНИЕ	34
5.2. ЗДРАВСТВО	565
5.3. СОЦИЈАЛНА И ДЕТСКА ЗАШТИТА	68
6. ЗАВРШНИ КОМЕНТАРИ И ПОЛИТИЧКИ ПРЕПОРАКИ	84
6.1. ЗАВРШНИ КОМЕНТАРИ	84
6.2. ПОЛИТИЧКИ ПРЕПОРАКИ	84
ЛИТЕРАТУРА	88
ПРИЛОГ 1: МЕТОДОЛОГИЈА И ОГРАНИЧУВАЊА НА СТУДИЈАТА	92
ПРИЛОГ 2: ПРЕГЛЕД НА ПОВАЖНАТА ЗАКОНСКА РАМКА	94
A2.1. УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	94
A2.2. ЗАКОН ЗА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	94
A2.3. ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ДЕТСКА ЗАШТИТА	96
A2.4. ЗАКОН ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ	97
A2.5. ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ	99
A2.6. ЗАКОН ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	99
A2.7. ЗАКОН ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	100

Извршно резиме

Прегледот на јавните расходи наменети за децата има за цел да направи детална анализа на процесот во националниот буџет и на одлуките за таквите расходи во однос на остварувањето на детските права и добросостојбата на децата. Тој е наменет да биде „прв чекор“ во пошироките активности за преглед на јавните финансиски активности кои се фокусирани на детето, со долгорочна цел да придонесе кон зајакнување на развојот на системите за развој на политиката и управувањето, заради инвестирање во децата во контекст на фискалната дисциплина; исто така, има за цел ефикасност во планирањето и имплементацијата на јавните ресурси и обезбедување на фактот дека буџетските средства се во согласност со утврдените политички приоритети (ефикасност на доделените/распределените средства). Со утврдување на недостатоците, како и на позитивните врски, прегледот има за цел да придонесе во обезбедувањето корисни информации кои се употребуваат во стратешкиот процес на планирање во областите фокусирани на децата во рамките на трите општествени сектори што имаат позначително влијание врз децата – образованието, здравствената и социјалната заштита, признавајќи ги притоа постојните фискални ограничувања и ограничувањата во смисла на капацитетите.

Конкретно, оваа студија ја подвлекува важноста од зголемување на видливоста на најсиромашните и најзагрозените групи деца во јавните расходи и содржи конкретни согледувања кои се однесуваат на тоа на кој начин јавните расходи ги решаваат (или не ги решаваат) потребите на овие деца во анализата на секој сектор (образование, здравствена и социјална заштита). Иако севкупната анализа најмногу се фокусира на општото трошење кон децата, конкретно внимание ќе му биде посветено на напредокот во зголемувањето на правичноста во ова трошење.

Во изминатите две до три години, законската рамка и политичкиот контекст во државата беа мошне динамични. Тие се карактеризираа со јасни обиди за развивање на нови стратегии насочени кон решавање на недостатоците во човековиот развој со кои се соочува државата. Во оваа смисла, студијата се фокусира на политичката и законската рамка која е развиена од 2006 година па наваму, додека соодветна длабинска анализа на буџетот и расходите е направена за периодот од 2005 до 2008 година.

Теоретската рамка за оваа студија е поддржана од ставот дека инвестирањето во децата преку поадекватни и ефективни јавни расходи претставува добра јавна политика која има „политичка, социјална и економска смисла“.

Има политичка смисла – јавните расходи наменети за децата претставуваат исполнување на детските права. Членот 4 од Конвенцијата за правата на детето на Обединетите нации утврдува дека: „Државите потписнички имаат обврска да преземаат максимални можни мерки со достапните ресурси и, кога е потребно, во рамки на меѓународната соработка“ за да се обезбеди остварување на детските права. Анализата на државниот буџет и надзорот на ефектот на неговите јавни расходи може да помогне во обезбедувањето на доследност помеѓу финансиските цели на државата и декларираниите политички цели и на соодветно трошење на финансиските средства доделени на приоритетните области.

Има социјална смисла – јавните расходи наменети за децата како механизам за намалување на детската сиромаштија и социјалното исклучување. Исклучувањето на децата и на младите од програмите за ран детски развој, образование, социјална заштита, пристап до здравство или обука, не им овозможува да имаат позитивен развој. Со оглед на тоа дека државата прави чекори за интеграција и пристапување кон ЕУ, овој Преглед на јавните расходи може да биде корисен инструмент за информирање на Националната државна стратегија за социјален опфат, која претставува важен елемент на процесот на пристапување. Всушност, Европската унија го потенцираше исполнувањето на детските права, намалувањето на детската сиромаштија и социјалниот опфат на децата како важни елементи во процесот на пристапување кон Европската унија: *„Решавањето на прашањето на детската сиромаштија и прекинувањето на „наследувањето“ на сиромаштијата и исклучувањето од една кон друга генерација е на високо ниво на политичката агенда на Европската унија... Решавањето на детската сиромаштија е суштинско за постигнување на поголема социјална кохезија и одржлив социјален и економски развој во Европа“.*

Има економска смисла – инвестирањето во детскиот човечки капитал може да го промовира економскиот и социјалниот развој. Инвестирањето во човечки капитал подразбира трошење во квалитетен ран детски развој, образование, здравство и соодветна добросостојба, со цел да се зголемат продуктивните капацитети на индивидуите и, со тоа, нивните потенцијални приходи преку проширување на спектарот на можности кои им се на располагање, што на крајот резултира со подобрување на нивната добросостојба. Овие зголемени нивоа на човечки капитал може, од друга страна, да водат кон зголемување на продуктивните придобивки и кон економски развој на државата.

Со овозможувањето на децата да бидат видливи во буџетот и преку воспоставување врски со одредени области каде што детските излезни индикатори се на релативно добро ниво или на кои им е потребно подобрување, целта на овој Преглед е да се придонесе кон зајакнување на ефикасноста на јавните расходи наменети за децата.

Клучни согледувања и препораки

Анализата посочи одредени позитивни трендови во буџетот и расходите во трите сектори кои се опфатени со анализата. Вкупните ресурси во секторот образование достигнаа 5,6% од домашниот бруто-производ, што е повеќе од просекот на домашниот бруто-производ од 5,4% од ОЕЦД. Ресурсите за превентивна здравствена заштита се зголемени речиси за шест пати во периодот од 2003 до 2008 година (од 5.77 милиони евра на 29.45 милиони евра). Во случајот на социјалната заштита, иако вкупните средства доделени во овој сектор се намалуваат како удел на домашниот бруто-производ и вкупни расходи, повеќето од редуцирањата се резултат на наменски дотации и исплати за социјалните фондови (преку подобро насочување и подобро управување со ресурсите во рамките на тековната реформа во секторот), што, всушност, го зголеми уделот на ресурси кои се доделуваат на програмите за социјална заштита.

Имајќи предвид дека голем дел од позитивните промени во буџетот и во расходите се од понов датум, неопходно е да се продолжи на среден рок со

надзор на буџетот кој е насочен кон децата за да се обезбеди трошењето на буџетски средства за децата да остане приоритет и за да се разбере влијанието што овие подобрувања го имаат кон резултатите коишто се однесуваат на правичноста.

Сепак, овие анализи исто така посочија и одредени области во кои недостасува доволно буџетско внимание, или кои имаат конкретни проблеми што се однесуваат на пречките во управувањето со јавните средства, а коишто треба да се подобрат за да се обезбеди најефективна и најефикасна употреба на ресурсите со влијание врз добросостојбата на децата. Ова извршно резиме содржи само некои од главните согледувања и од политичките препораки содржани во извештајот во кој може да се прочитаат подеталните и посеопфатни анализи.

Адекватност, правичност и квалитет кај јавните расходи наменети за децата

Образование

- Значителен дел од зголемувањето на ресурсите наменети за образовниот сектор се канализира преку две главни владини програми: задолжителното средно образование и *Компјутер за секое дете*. Кај вториот проект, на пример, буџетската распределба наменета за капитални расходи (примарно за информатичка опрема) за основното и средното образование како дел од вкупните буџетски распределби во полза на Министерството за образование и наука се движи од 0,9% во 2006 година до 6,9% во 2008 година. Инвестициите во другите аспекти на квалитетот во образованието се зголемени, но не во толкав обем. Иако буџетската класификација не овозможува анализа на ресурсите наменети за финансирање на обуките за наставниците, можно е да се видат две други димензии на квалитетот – најпрвин, буџетот на Бирото за развој на образованието задолжено за развој на наставните програми, за обуката на наставниците и друго е само 2,4% од вкупниот буџет за образование (1,5% во 2007 година) и второ, доказите укажуваат на потребата од повторни инвестиции во училишната инфраструктура за да се намалат потребите од учење во втора и трета смена, што негативно влијание на постигнувања во образованието. Буџетот за 2008 година за градба и реконструкција во секторот беше 4,3% од буџетот на Министерството за образование, што е зголемување од 1,6% во однос на 2007 година. Имајќи ги предвид слабите образовни постигнувања на учениците, особено за основните вештини за описменување и работа со бројки, се чини дека е важно значително да се инвестира во основните компоненти на квалитетно образование.
- Раниот детски развој не е адекватно финансиран (преку финансирање на предучилишните центри и центрите за нега на децата), особено имајќи ги предвид доказите на голем поврат на инвестициите во раниот детски развој и неговата важност за развојот на детето. И покрај вкупните буџетски средства за образование (5,6% од домашниот бруто-производ во 2008 година), што е повеќе од просекот на ОЕЦД од околу 5,4%, ресурсите кои се насочуваат на раниот детски развој, а кои во просек се 0,33% од домашниот бруто-производ во периодот 2005–2008 година, се значително под просекот на ОЕЦД од 9,7% од домашниот бруто-производ.
- За првпат во буџетот на Министерството за образование имаме и наменски дотации за образованието на Ромите, што претставува позитивен прв чекор. Сепак, средствата наменети за оваа цел се минимални (100.000 евра) и плановите за користење на средствата сè уште не се целосно јасни. Се

препорачува да се употребуваат постојните модели кои се имплементираат од невладините и меѓународните организации за евентуално засилување на овие дејствија.

- Не постои посебна буџетска ставка за образование на децата со посебни потреби. Би можело да се подобри буџетската класификација за да се овозможи идентификување на средства кои ќе бидат насочени за оваа потреба, било преку посебните образовни училишта финансирани на национално ниво или преку инвестиции од страна на единиците на локалната самоуправа и локалните училишта за разни компоненти кои придонесуваат кон сеопфатно образование на локално ниво.

Здравствена заштита

- Иако во основа инвестициите во превентивното здравство и вертикалните програми се позитивни, сè уште има проблеми во финансискиот менаџмент кои треба да се решаваат за да се обезбеди соодветно искористување на средствата (деталите се дадени подолу во текстот).
- Нееднаквите можности за здравствена заштита (во смисла на локација, здравствен статус и етничко потекло) укажуваат дека, и покрај севкупниот позитивен ефект на здравствениот систем, тој не успева да допре до одредени групи население. Потребно е инвестирање на средства и ресурси за да се утврди како на најдобар можен начин да се допре до тоа население и потоа да се овозможат ресурси кои би го решиле овој проблем и кои би овозможиле целосен и правичен опфат на здравствена заштита.

Социјална заштита

- Средствата (ресурсите) кои се наменети за центрите за социјални работи се многу мали. Во 2008 година изнесуваа само 4,3% од вкупниот буџет за програми за социјална заштита. Актуелните буџетски средства се утврдени како недоволно адекватни за функционирање на центрите, особено откако се во надлежност на општините. Во 2008 година буџетот на центрите за социјални работи беше 24% поголем отколку расходите кои ги имаа центрите во 2007 година, што е позитивно. Повеќето од овие средства се однесуваа на покривање на трошоците за вработените лица (што е позитивно имајќи ја предвид недоволната кадровска екипираност на центрите). Ефикасните придобивки во Министерството за труд и социјална политика, преку реформата на секторот за социјална заштита, може да се гледаат како можност за обезбедување дополнителни средства за овие центри.
- Надоместоците за социјална заштита и детскиот додаток (исклучувајќи ги социјалните фондови) се одржуваат на релативно постојано ниво – просекот е 1% во изминатите три години, што исто така е и просечен ефект во земјите на ОЕЦД. Земјите како што се Данска, Шведска, Австрија и Белгија трошат повеќе од 1,5% од домашниот бруто-производ, додека, пак, други земји како што се Шпанија, Мексико и Холандија трошат помалку од 0,5% од домашниот бруто-производ на парични надоместоци за семејствата. Важно е да се потенцира дека искуствата од земјите на Европската унија сугерираат дека оние со најниски стапки на детска сиромаштија се оние кои трошат најмногу за социјални бенефиции (не вклучувајќи ги тука пензиите). Имајќи предвид дека детската сиромаштија во државата и понатаму претставува важен проблем, во 2007 година најголемиот удел на сиромашни семејства (58,9%) беа домаќинства со деца. Во оваа смисла е важно да се обезбеди нивото на бенефициите за деца и понатаму да остане на високо ниво или да се зголемува до степен до кој ќе има фискален простор којшто

би го овозможил тоа. Сепак, во случајот на воведување нови програми, како што се условените парични трансфери или „политиката за трето дете“, овие мора да се надградат на постојните бенефиции, а не да претставуваат средство за нивно намалување, особено за да се избегне ризикот на исклучување на децата во сиромашните или маргинализирани домаќинства.

Јавно управување со финансиите (PFM)

Планирање на буџетот врз основа на резултатите

- Во секторите за образование и социјална заштита, анализата утврди постоење на слаби врски помеѓу политиката, планирањето и расходите, што резултира со тоа некои политички заложби да немаат конкретни програмски активности. На пример, повеќекратните одговорности и задачи кои сè повеќе им се даваат на центрите за социјална работа, не се придружени со стратешки план кој би ги содржел трошоците за активностите и кој би развивал буџет врз основа на резултатите. Во оваа смисла, со цел за подобрување на овие врски и со цел за придвижување кон буџетско планирање врз основа на резултатите, би било корисно различните сектори да развијат конкретни индикатори за постигнување на целите, во врска со активностите и трошоците, кои потоа би се слевале во процесот на планирање на буџетот (од дното нагоре). Постоенето на јасни буџетски индикатори ќе овозможи подобар надзор на ефектот на буџетот. Од сите сектори кои беа предмет на анализа, вакво детално планирање се прави само во случајот на вертикалните програми за здравство.

Децентрализација

- Иако акцентот на оваа анализа не е децентрализацијата, иницијалниот преглед на децентрализацијата на услугите кои се насочени кон децата, особено оние кои се однесуваат на образованието и социјалната заштита, укажа дека е можно да има проблеми во нивното спроведување, имајќи ги предвид недоволните капацитети за планирање во одредени општини. Ова е особено случај со ресурсите (средствата) наменети за решавање на конкретните потреби на загрозеното население и за промовирање на социјалниот опфат. Ова согледување беше потврдено и во последниот извештај на Европската унија за остварениот напредок на државата.
- Така, во контекст на децентрализацијата, многу е важно да се продолжи со поддршката на развивање на капацитетите за планирање и креирање политики во единиците на локална самоуправа, особено на оние задолжени за новопренесените надлежности во образованието, социјалната заштита и здравството. Ова градење на капацитетите треба да содржи и општи димензии на стратешко планирање и буџетирање врз основа на резултатите, но исто така и специфична димензија на планирањето кое е приемливо за детето за да може да се поттикне подобро буџетирање што ќе одговара на потребите на детето на локално ниво, што ги решава локалните потреби и што ќе одговара на конкретни прашања како што се квалитетот и еднаквиот пристап до услугите.
- Како што напредува децентрализацијата, потребно е зајакнување на механизмите за отчетност на локално ниво. Во случајот на локалната власт, ова подразбира објавување на тоа како се употребуваат пренесените средства (и наменските дотации и блок-трансферите), како и локалните приходи, што во моментот не постои и не овозможува надзор на користењето на ресурсите на локално ниво. Ова е особено важно во смисла на трошењето средства наменети за детето, бидејќи зборуваме за

пренесување на зголемен дел на ресурси и одговорности за обезбедување на услуги кои се насочени кон децата.

Здравство

- Зголемувањето на буџетските средства во здравствениот сектор е важен напредок во обезбедувањето на поголема и подобра превентивна здравствена заштита, особено за потребите на загрозеното население. Сепак, ова зголемување на ресурсите треба да биде придружено со развоен капацитет за планирање и надзор на употребата на овие ресурси, што во моментов не е случај. Резултат од ова е фактот што имаме недоволна контрола врз користењето на средствата на локално ниво, а исто така и планирањето не се врши врз основа на потребите. За да се подобри капацитетот за апсорбирање на големи буџетски средства наменети за превентивните здравствени и вертикалните здравствени програми, потребно е во Министерството за здравство да се формира Одделение за планирање, надзор и евалуација кое ќе овозможи развивање на ефективни стратегии за користење на ресурсите, како и надзор на употребата на тие ресурси (средства). Ефективното планирање во овој сектор бара градење на капацитетите во рамките на Министерството и, исто така, со оние инволвирани во здравственото планирање на локално ниво, вклучувајќи ги и невладините организации кои започнаа да работат рамо до рамо со јавните овозможувачи на здравствени услуги со цел за подобрување на овозможувањето на овие услуги и управување со превентивните здравствени услуги.

Социјална заштита

- Кај функциите кои треба да бидат децентрализирани во областа на социјалната заштита (претежно дневните центри за деца без родители и деца со посебни потреби, како и децентрализирање на услугите), неопходно е развивање на јасна и сеопфатна стратегија за децентрализација која ги дефинира улогите, функциите и одговорностите за финансирање, особено имајќи ги предвид приоритетните програми за загрозените групи и оние кои бараат меѓуопштинска соработка. Во моментов вакво нешто не постои, што предизвика одложување на пренесувањето на средствата и функциите кои се однесуваат на социјалната заштита на децата кон единиците на локалната самоуправа.

Учеството на граѓанското општество

- Промовирањето на ангажирање и активно учество на граѓанското општество во надзорот на употребата на буџетот и квалитетот на услугите кои се даваат може да биде мошне ефективен начин за промовирање на отчетноста на национално и локално ниво, и, со текот на времето, тоа води кон поефективно овозможување на услуги и поадекватна употреба на ресурси.

1. Вовед

Во изминатите две до три години, законскиот и политичкиот контекст во државата се карактеризираа со голема динамика, со одредени јасни обиди да се изготват нови стратегии кои треба да ги решаваат утврдените недостатоци во човековиот развој со кои се соочува Македонија и да го решаваат прашањето на сиромаштијата која, според најновите податоци од Државниот завод за статистика, изнесуваше 29,4% во 2007 година. Овие податоци, исто така, укажуваат дека децата се повеќе од пропорционално засегнати од сиромаштија, при што најголемата појава на сиромаштија (58,9%) постои кај домаќинствата коишто имаат деца (10,4% во случај на двојки со деца и 48,5% во случај на други домаќинства со деца). Понатаму, иако беше направен значителен напредок во зголемувањето на основните социјални услуги, особено оние кои најмногу ја засегаат добросостојбата на децата, и понатаму постојат нееднаквости во пристапот до услугите според семејниот статус и етничката припадност, како и одредени значителни проблеми кои се однесуваат на квалитетот на таквите услуги.

Во ваков контекст, овој *Преглед на јавните расходи наменети за децата* има за цел да обезбеди основни податоци и анализи и да утврди како се распределуваат и се трошат буџетите на социјалните услуги за децата и за нивните семејства, со особено внимание на ресурсите кои ги решаваат потребите на најзагрозените групи (како што се утврдени во Студијата на УНИЦЕФ за детската сиромаштија од 2007 година). Во таа смисла, овој Преглед се надградува на утврдувањата од студијата за детската сиромаштија која покренува важни прашања што се однесуваат на состојбата со детската сиромаштија и на перцепцијата за сиромаштијата, нееднаквоста и социјалното исклучување. Студијата за сиромаштија, исто така, дава преглед и на тоа како се распределува државниот буџет во трите главни сектори кои се фокусираат на децата – образованието, здравствената и социјалната заштита, анализирајќи ги трендовите во тоа како се распределуваат буџетските средства во овие сектори од 2001 до 2007 година, со посебен осврт на буџетските средства наменети за децата. Освен ова, таа се надоврзува и на согледувањата од Прегледот на Светската банка за јавните расходи, објавен на почетокот на 2008 година, кој исто така се осврнува на одредени димензии на трошењето во образованието, здравствената и социјалната заштита.

Оваа студија ќе се фокусира на истите три сектори, со потемелен осврт на државното планирање, буџетското распределување и процесот на извршување, вклучувајќи ги и одлуките за расходи во врска со остварувањето на детските права, добросостојбата и намалувањето на нееднаквоста. Таа е наменета да претставува „прв чекор“ во последователните активности за преглед на управувањето со јавните финансиски средства наменети за децата, со долгорочна цел да придонесе кон зајакнување на јавната политика и на системите за управување со инвестирањето во децата во контекст на фискалната дисциплина; исто така, има за цел ефикасност на планирањето и имплементацијата на јавните средства и обезбедување на фактот дека буџетското распределување на средства е во согласност со утврдените политички приоритети (ефикасност во распределбата).

Другите димензии на оваа студија содржат анализа на врските помеѓу буџетските заложби на почетокот од фискалната година и реалните трошоци

како релативна мерка за ефикасност во ресурсите, што може да помогне да се утврдат некои области кои имаат потреба од оперативно засилување. Освен тоа, прегледот има за цел да утврди дали буџетските средства за образование, здравствена и социјална заштита, (вклучувајќи ја и детската заштита), одговараат на владините законски и политички заложби искажани во конкретни закони, клучни национални документи за планирање и секторски планови, како и на потребите утврдени за подобро инвестирање во овие сектори (на пример, кон квалитетот и еднаквоста). Иако секторската анализа на јавните расходи најмногу се однесува на тоа како се овозможуваат самите услуги, таа исто така се осврнува и на постојните и потенцијалните инвестиции за подобро излегување во пресрет на барањата за социјални услуги, особено за сиромашните и загрозените групи кои, всушност, се оние коишто се најчесто исклучени, и тоа преку ефективно насочено трошење наменето за социјалната заштита.

Оваа студија ја потенцира релевантноста од подигнување на видливоста на најсиромашните и најзагрозени групи деца во јавните расходи и, исто така, содржи конкретни опсервации кои се однесуваат на тоа како јавните расходи ги решаваат (или не ги решаваат) потребите на овие деца во анализирањето на секој сектор. Со воспоставувањето на јасни врски помеѓу областите во кои индикаторите за децата се релативно добри или на кои им е потребно подобрување, се очекува овој Преглед да придонесе кон ефикасноста на јавните расходи за децата. Прашањата околу законската и политичката рамка опфатени со оваа студија се фокусираат на политичките стратегии и рамки изготвени од 2006 година па натаму, со признание на фактот дека можеби стратешките документи кои биле претходно изготвени се промениле, се ревидирале или повеќе не се релевантни во однос на креирањето на политиката и имплементирањето на програмата. *Националната програма за работа на Владата* за 2006 и 2008 година, како и годишните планови во соодветните фактори, ќе бидат главните фокусни точки, а истовремено се прават поврзувања со клучните општи и посебни цели утврдени во секторските стратегии, од кои некои се изготвени и пред 2006 година. Што се однесува на анализата на податоците за буџетот и расходите, Прегледот ги зема предвид националните трендови на расходите по сектори, и тоа од 2003 до 2007 година (вклучувајќи ги и буџетските средства во 2008 година), со истовремено ставање акцент на длабинската анализа на распределбата на средствата во самите сектори и ефикасноста на трошењето од 2005 до 2008 година. Имајќи предвид дека сè уште не постојат буџетски податоци за големината на трансферите кон секоја општина за да може да ги финансира децентрализираните надлежности за образование и социјална заштита, оваа студија не беше во можност да направи поврзување помеѓу расходите на локалното ниво и добросостојбата на децата, иако сепак дава одредени рефлексии на можните импликации од децентрализирањето на услугите наменети за децата. Исто така, важна димензија е и напредокот кој беше направен во овој период во инвестирањето во социјалниот опфат за потребите на исполнување на критериумите на Европската унија.

Заклучоците кои произлегуваат од овој Преглед ќе дадат докази за поддршка на обидите на клучните политички фактори за зајакнување на постојните системи за обезбедување на услуги фокусирани на децата, во насока на нивно подобро информирање за стратешко промовирање, промовирање на подобра одржливост, ефикасност и правичност во трошењето и решавањето на растечките проблеми во однос на сиромаштијата,

нееднаквоста и социјалната исклученост на децата и загрозените семејства во државата.

Студијата е структурирана на следниот начин: вториот дел содржи теоретска рамка и причина за анализата која ја потенцира социјалната, политичката и економската важност од инвестирање во децата. Третиот дел дава преглед на буџетскиот процес и на актуелниот контекст на управувањето со јавните средства со акцент на димензиите кои се важни за подобрување на расходите наменети за децата. Буџетот и анализата на расходите во секој сектор на национално ниво се опфатени во петтиот дел, вклучувајќи и одредени конкретни заклучоци за влијанието што го имаат децентрализираните услуги врз децата во тие сектори. Заклучоците и некои конкретни политички препораки за главните фактори, како и препораки за идното дејствување со цел за продолжување на развојот во управувањето со јавните средства наменети за децата, се дадени во шестиот дел. И на крајот, прилогот 1 содржи методолошки информации кои беа користени за потребите на извештајот, објаснување на ограничувањата кои ги имаше оваа студија, додека прилогот 2 дава анализа на соодветната законска рамка која беше, всушност, законската рамка за потребите на извештајот.

2. Теоретска рамка. Зошто инвестирањето во децата претставува добра јавна политика?

Во светлината на заложбата на земјата да го зајакне развојот, растот и социјалниот опфат во државата, справувањето со некои од овие предизвици бара да ја потенцираме потребата од решавање на ограничувањата и пречките со кои се соочуваат загрозените групи – особено децата и, помеѓу нив, оние кои живеат во сиромаштија и маргинализираност – за да се обезбеди тие да станат активен дел на самиот развој и да имаат полза од него. Во оваа смисла, анализите во оваа студија имаат за цел да утврдат дека инвестирањето во децата, преку поадекватни и ефективни јавни расходи, претставува добра јавна политика која има „политичка, социјална и економска смисла“. Теоретската рамка на овој Преглед на јавните расходи наменети за децата ги содржи веќе нагласените три димензии:

1) Има политичка смисла – јавните расходи наменети за децата претставуваат исполнување на детските права

Конвенцијата на Обединетите нации за правата на детето (UNCRC) произлезе од признавањето на децата како носители на права и обврски, како посебна група од населението кое има потреба од посебни гаранции за своето достоинство и индивидуалитет, што, од своја страна, ќе ја намали нивната ранливост. Конвенцијата беше донесена од Обединетите нации во 1989 година и ратификувана од државата во 1994 година. Членот 4 од Конвенцијата за правата на детето на Обединетите нации утврдува дека: „*Државите потписнички имаат обврска да преземаат максимални можни мерки со достапните ресурси и, кога е потребно, во рамки на меѓународната соработка*“ за да се обезбеди остварување на детските права (UN, 1989). Ова тврдење потврдува дека ратификувањето на Конвенцијата ги обврзува земјите потписнички да доделат доволно ресурси во исполнувањето на детските права. Сепак, јасно е дека, за да може да се реализираат овој и другите членови на Конвенцијата, тие треба да бидат инкорпорирани во националната законска рамка и, исто така, во политиките и плановите за расходи.

Анализата на државниот буџет (од формулирање до извршување) и надзорот на ефектот на јавните расходи може да помогне во обезбедувањето на доследност помеѓу финансиските цели на владата и декларираниите политички цели и на соодветно трошење на финансиските ресурси доделени на приоритетните области (Robinson, 2006). Таквата анализа може, исто така, да утврди и каде јавните расходи излегуваат во пресрет (или не излегуваат во пресрет) на одредени социјални групи. На пример, буџетските иницијативи кои во својот центар ги имаат луѓето, кои се карактеризираат со буџетирање во полза на сиромашните, буџетирање кое ја зема предвид родовата чувствителност, и анализата на буџетот наменет за децата произлегоа како механизми кои ја „држат“ Владата одговорна во однос на тоа како тие ги користат ресурсите за унапредување на реализирањето на човековите права, особено на женските и на детските права (Çagataу и други, 2000). Соодветно на ова, за потребите на оваа студија ние ги анализираме јавните расходи наменети за децата како средство за остварување на правата на децата преку ефективно реализирање на политиката.

Државата ја изрази својата заложба да ги исполнува правата на децата, меѓу другото, преку формирање на Национална комисија за детски права која

има за цел да поттикнува меѓусекторска координација заради промовирање на детските права. Прегледот на расходите наменети за децата може да биде инструмент кој ќе помогне во утврдувањето дали оваа цел била постигната.

2) Има социјална смисла – јавните расходи наменети за децата како механизам за намалување на детската сиромаштија и социјалното исклучување

Исклучувањето на децата и младите од образованието, од вработувањето или обуката им ја негира можноста за позитивен развој. Ова, од своја страна, може да води кон маргинализирање и кон одредени форми на лош животен стил. Децата се сметаат за исклучени (во однос на другите деца) доколку не се во можност да имаат пристап до основните услуги и добра кои им овозможуваат нивно целосно учество во општеството. Доказите од Студијата на УНИЦЕФ за детската сиромаштија покажуваат дека одредени групи на деца и млади и понатаму немаат пристап до основните социјални услуги, какви што се образованието и здравствената заштита, со што се ограничува нивниот подоцнежн пристап до социјалните и економските можности, што понатаму, пак, придонесува кон социјалното исклучување.

Имајќи ја предвид оваа состојба и фактот дека една од целите на државата е да се движи во насока на приклучување кон Европската унија, овој Преглед на јавните расходи може да биде корисен инструмент во давањето информации во врска со Националната стратегија за социјален опфат, која Владата планира да ја изготви во 2009 година. Освен тоа што е основен документ кој би го насочувал имплементирањето на националната политика преку која ќе се обезбеди опфат на загрозените групи, оваа стратегија е важен придонес кон изготвувањето на Меморандумот на Европската унија за заеднички опфат (EU's Joint Inclusion Memorandum). Како дел од процесот за подготвување за членство во Унијата, земјите кандидатки беа поканети да изготват ваков меморандум во соработка со Европската комисија, кој ги идентификува и дава приказ на главните предизвици со кои се соочува државата во справувањето со сиромаштијата и социјалното исклучување. Тој има за цел да направи преглед на јаките страни и на слабостите на постојните политики и да ги идентификува идните предизвици и политички приоритети. На овој начин, тоа претставува важен чекор во светлината на договорот да се започне со преведување на општите и заедничките цели за социјален опфат и социјална заштита на Европската унија во националните политики, а исто така и идентификување на клучните политички прашања за надзор и разгледување (Joshua, 2007).

Поконкретно, Европската унија го потенцираше исполнувањето на детските права, намалувањето на детската сиромаштија и социјалното вклучување на децата како неопходни елементи во процесот на пристапување кон Европската унија:

„Решавањето на прашањето на детската сиромаштија и прекинувањето на „наследувањето“ на сиромаштијата и исклучувањето од една кон друга генерација е на високо ниво на политичката агенда на Европската унија. Детската сиромаштија се признава како проблем кој има повеќе димензии, кој бара итно интегрирање, дејствување кај широк спектар на социјални, економски и културни политики... Решавањето на детската сиромаштија е суштинско за постигнување на поголема социјална кохезија и одржлив социјален и економски развој во Европа. Во

оваа смисла, Европската унија ги продолжува своите напори за насочување на детската сиромаштија во рамките на креирањето на политиката на национално ниво и на ниво на Европската унија, зајакнување на индикаторите за мерење и проценка на напредокот, со земање предвид на гласот на засегнатите деца, и подигнување на јавната свест по ова прашање¹.

Во заклучоците на Претседателството од март 2006 година, Европскиот совет побара од земјите членки „да ги преземат неопходните мерки за брзо и значително намалување на детската сиромаштија, давајќи им на сите деца еднакви можности, без разлика на нивното социјално потекло“. Во своите национални извештаи за стратегии за социјална заштита и социјален опфат 2006–2008 година (NRSSPSIs), огромен број од земјите членки ставија приоритет на потребата од развивање на стратешки, интегриран и долгорочен пристап за спречување и намалување на сиромаштијата и на социјалното исклучување кај децата. Комисијата и земјите членки избраа да ја решаваат сиромаштијата и социјалната исклученост на децата и ова прашање да биде клучната фокусна тема за годината 2007 во контекст на Отворениот метод на координација (ОМЦ) за социјална заштита и социјален опфат (ЕС, 2008).

Освен тоа, во 2007 година беше постигнат договор за потребата од развивање на индикатори за добросостојба на децата и сиромаштијата во контекст на насочениот Отворен метод за координација (ОМЦ) за социјален опфат. Оваа активност беше уште повеќе продолжена и, во текот на 2008 година, резултираше со изготвување на сеопфатната студија со наслов „Детската сиромаштија и добросостојбата во сегашниот статус на Европската унија и што понатаму“ (ЕС, 2008) која ги користи овие заеднички договорени индикатори за да укажува на факторите што влијаат на детската сиромаштија во секоја држава, и да дава препораки за тоа како на најдобар начин да се прави проценка и надзор на детската сиромаштија, како и на сите аспекти коишто ја засегаат добросостојбата на децата во Европската унија.

Во оваа смисла, намалувањето на детската сиромаштија е признато како суштински елемент во постигнувањето на поголема социјална кохезија и одржлив социјален и економски развој во Европа. Овие елементи ја потенцираат потребата да се воспостават ефективни политики насочени кон детето за да се овозможи артикулирање на детските права и потреби, особено во насока на овозможување правичност, еднакви можности и опфат, што ќе започне да се реализира откако државата ќе ја изготви својата Стратегија за социјален опфат. Операционализацијата на овие политики е во тесна врска со ефективното мобилизирање на ресурсите (средствата), така што овој Преглед на јавните расходи со акцент на детето може да се употребува за да се покаже напредокот на државата во канализирањето на детските потреби во политиката, како и за да се утврди кои дополнителни финансиски ресурси се потребни за да се гарантира правичен пристап до квалитетните услуги и да се подобри добросостојбата на загрозените деца и нивните семејства.

3) Има економска смисла – инвестирањето во детскиот човечки капитал може да го промовира економскиот и социјалниот развој

¹ Интернет-страница на Европската комисија за социјална кохезија и социјален опфат http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/child_poverty_en.htm

Инвестирањето во човечки капитал подразбира трошење средства на квалитетни образовни и здравствени услуги, како и во други димензии на добросостојбата, со цел да се зголемат продуктивните капацитети на индивидуите и, со тоа, нивните потенцијални приходи преку проширување на спектарот на можности кои им се на располагање, што на крајот резултира со подобрување на нивната добросостојба (Becker, 1993). Овие зголемени нивоа на човечки капитал може, од друга страна, да водат кон зголемување на продуктивните придобивки и кон економски развој на државата. На пример, Сен (1999) тврди дека способностите кои ги уживаат возрасните се длабоко зависни од тоа какви биле нивните искуства како деца. Најпрвин, тие директно можат да го направат животот на возрасните побогат и помалку проблематичен, бидејќи доброто детство може да значи надополнување на вештините да се живее добар живот. И второ, детството и самодовербата исто така придонесуваат кон способностите на возрасните да започнат да заработуваат за живот и да бидат економски продуктивни.

Конкретно, во случајот на раниот детски развој, УНИЦЕФ² укажува дека широките истражувања на полето на антропологијата, развојната психологија, медицината, социологијата и образованието утврдуваат суштинско влијание на раните години на детството во развојот на интелигенцијата, на личноста и на социјалното однесување. Последиците од занемарувањето на овие години во формирањето на личноста може да бидат кумулативни и долготрајни. На сличен начин, УНЕСКО (2007) укажува дека, од развоен аспект, учеството во програми за рано детство е мошне корисно бидејќи води кон подобри резултати како што се подобрена исхрана, здравство и образование, како на краток така и на долг рок, на пример, преку зголемување на веројатноста дека детето ќе го заврши циклусот на образование и преку постигнување на добри резултати во него. На тој начин, програмите за рано детство не се корисни само за децата и семејствата туку тие, исто така, ја намалуваат социјалната нееднаквост и се корисни, воопшто, за заедниците и за општеството. Поради ова, од економски аспект, инвестирањето во програми за ран детски развој е одлична инвестиција во човечки капитал и затоа има силен аргумент за јавна интервенција. Во таа насока, исто така и Извештајот за светски развој во 2006 година (World Bank, 2005a) го потенцира големиот поврат од инвестирањето во раниот детски развој. Тој укажува дека недостатоците од можности се трансформираат во намален пристап за децата до добрата и услугите неопходни за нивен напредок со што се влијае врз нивната идна продуктивност и врз развојот на државата. Така, нереализираниот потенцијал на децата резултира со помал економски раст на државата. Сепак, во анализата содржана во овој извештај ќе видиме дека актуелниот систем во Македонија за рана детска нега и развој и понатаму не успева да допре до мнозинството деца, тој и понатаму се соочува со недоволно финансирање поради што не може да ги оствари саканите ефекти.

Исто така, постојат докази дека високите стапки на упис во училиште го зголемуваат развојот (на пример, Mankiw и други, 1992, цитирани во Anderson и Hague, 2007); докази за поврзаност помеѓу инвестирањето во образованието и резултатните долгорочни ефекти врз економскиот развој низ фактори како што се повисоките плати (Murrugara, 1998; Schultz, 2003); како и одредени докази дека подобрувањето на резултатите поврзани со децата можат да ја намалат нееднаквоста (Li и други, 1998). Во овие рамки, Програмата на Владата (2008–2010) укажува дека два од нејзините стратешки приоритети се:

² Види: Интернет-страница на УНИЦЕФ за ран детски развој, http://www.unicef.org/earlychildhood/index_40747.html

- Зголемен економски раст и конкурентност, повисока стапка на вработување и подобрување на животниот стандард и квалитетот на живот; и
- Инвестирање во образованието како најдобар начин за создавање на силни индивидуи и силна држава.

Врз основа на горенаведеното можеме да кажеме дека, од сите детерминанти на човековиот капитал, образованието се смета за главна причина поради која сиромаштијата се пренесува низ генерации (Castañeda и Aldaz-Carroll, 1999; Harper и други, 2003), имајќи го предвид фактот дека повисокото ниво на образование обично води кон зголемување на приходите во иднина и кон повисок животен стандард доколку постојат можности за вработување и заработка. Сепак, важно е да се нагласи дека образовните постигнувања не мора да се зголемуваат заедно со бројот на годините поминати во образованието поради недостатоците во квалитетот на образованието (Psacharopoulos и Nguyen, 1997). Слабиот квалитет на образованието (кој е утвешен како проблем во државата во меѓународните проценки за образовниот ефект, како што се PIRLS и TIMSS³) исто така претставува главна пречка во формирањето на човековиот капитал и поради тоа е потребно да се подобрува преку соодветно инвестирање во „квалитетните“ димензии на образованието што вклучува подобрување на капацитетите на наставниците, подобри училишни објекти, помодерни наставни програми и инкорпорирање на информатичката технологија во наставата. Постојат докази дека голем број деца, особено во светот во развој, не се во можност да ги развиваат соодветните животни вештини преку формално образование, било поради несоодветни наставни програми или поради слабиот квалитет на образование, што ги мотивира да го напуштат образованието и со тоа да бидат „заробени“ во циклусот на сиромаштија (UNICEF, 2004). Ова е особено случај во оваа држава каде што има значителна стапка на оние кои го напуштаат образованието, особено кај најсиромашните категории население (UNICEF, 2007a). Состојбата со здравјето е исто така суштинска детерминанта на човековиот капитал со оглед на тоа што резултатите од истражувањата покажуваат дека лошата здравствена состојба претставува значителен трошок за поединците и за севкупната продуктивност (Grossman, 2000).

Многу е важно да се нагласи дека, за да може „човечкиот капитал“ да се претвори во реални можности за заработување приходи, лицата треба да имаат можности за работа (Szekely, 2001). Дури и кога акумулацијата на човечкиот капитал сама по себе е посакувана како вид на човековиот развој, таа ќе има само ограничено влијание врз добросостојбата доколку не создаде можности за заработување приходи и пристап до подобри услови за живот. Ова ја подвлекува важноста земјите во развој да постигнат одржлив економски развој кој е поврзан со создавање на работни места (Moran и други, 2003), не само како мерка за зголемување на приватните приходи туку, исто така, и за генерирање ресурси на кои можат да се надоврзат социјалните политики со цел да се промовира добросостојбата кај сиромашните слоеви (Sen, 1999a). Според ова, акцентот кој го става државата на креирање работни места, како дел од нејзината развојна стратегија, е многу релевантно прашање, бидејќи има потенцијал значително да влијае врз намалувањето на сиромаштијата кај семејствата, а со тоа и врз добросостојбата на децата, сè додека постојат ефективни механизми кои ќе обезбедат развојот да биде насочен најмногу кон

³ Види: Проценки на државата 2006 PIRLS и 2003 TIMSS на <http://www.iea.nl/>

сиромашните и бенефициите од развојот да се распределат помеѓу целото население.

Анализата на социјалните расходи наменети за децата во здравството, образованието и социјалната заштита, презентирани во понатамошниот текст, се базира врз принципите на политичка, социјална и економска рационалност изготвена во оваа рамка, давајќи поттик на повикот за подобро финансирање на програмските области кои се важни за развојот на добросостојбата на детето, особено за најсиромашните, најзагрозените и социјално исклучените деца.

3. Економски и политички контекст

Прегледот на економскиот контекст е направен за да даде приказ на сцената за анализа на расходите наменети за децата во социјалните сектори. Владините одлуки во врска со буџетот не се донесуваат надвор од контекст, туку со земање предвид на проекциите на макроекономската состојба, достапноста на фискалните ресурси, фискалните и финансиските ограничувања, економските ризици, можностите и политичките приоритети. Буџетските одлуки исто така покажуваат на кој начин се распределуваат средствата на разни нивоа, согласно со степенот на децентрализација на надлежностите.

Една од главните претпоставки која треба да се земе предвид е таа дека сиромаштијата и понатаму е релевантен проблем – според официјалните проценки, 29,4% од населението живееше во сиромаштија во 2007 година. Проблемот е особено изразен за децата каде што 58,9% од сиромашните домаќинства имаат деца (Државен завод за статистика, 2008). Така, оваа контекстуална анализа би требало да даде одредени појаснувања за актуелниот и потенцијалниот фискален простор на државата, дефиниран како *„простор во рамките на државниот буџет кој ѝ овозможува да обезбеди средства за посакуваната цел без да ја загрози одржливоста на својата финансиска позиција или стабилноста на економијата“* (Heller, 2005), за да преземе ефективни политички и програмски мерки за справување со сиромаштијата и со социјалната исклученост, особено за децата кои се позначително засегнати од ова и кои може да се соочат со последици во смисла на лоши услови за живеење и ограничен пристап до основните социјални услуги.

3.1. Економски контекст

Главната цел на фискалната политика која ја спроведува Владата од крајот на 2007 и во првата половина на 2008 година беше формирање на повисок потенцијал за економски развој, преку поттикнување на вкупната понуда и побарувачка. На страната на понудата, пак, беа финализирани реформите во даночниот систем на почетокот од 2008 година кои придонесоа за формирање на поедноставен, поефикасен и транспарентен даночен систем којшто резултира со значително зголемување на фискалните приходи, со истовремено намалување на фискалните притисоци врз приватниот сектор, со цел за промовирање на инвестициите. На страната на побарувачката, владината политика беше фокусирана на зголемување на платите во јавниот сектор, како и на тековните расходи и инвестиции.

Поголемата наплата на фискалните приходи како резултат од реформата значително ги надмина иницијално проектираните нивоа што овозможи поголемо јавно трошење без тоа да има влијание врз севкупниот фискален баланс. Всушност, Собранието донесе два дополнителни буџети (ребаланси) во 2007 и еден на крајот од јули 2008 година. Вкупниот проектиран буџет во 2008 година (првичниот плус ребалансот) предвидуваше раст од 28% во споредба со буџетските расходи во 2007 година, што значеше значително зголемување на фискалниот простор. Сепак, ММФ „предупреди“ во однос на прекумерното релаксирање на фискалната политика во контекст на растечката инфлација и актуелниот дефицит. Неодамнешната мисија на ММФ во државата сугерираше јавните инвестиции да бидат добро испланирани и да бидат предмет на анализа на трошоците и на бенефициите. Во оваа смисла, имајќи ја

предвид макроекономската состојба и времето кое е потребно да се направи избор на најдобрите проекти, инвестицијата најдобро се финансира преку забавување на неодамнешниот раст на јавната потрошувачка (IMF, 2008).

Во втората половина на 2007 и во првата половина на 2008 година надворешните фактори имаат севкупно негативен ефект врз економијата, предизвикан од растот на цената на нафтата. Слабата странска побарувачка за домашни производи беше надмината со значителното зголемување на извозот, со што трговскиот дефицит достигна историско ниво од 20% од домашниот бруто-производ, што потенцијално има негативни ефекти врз економскиот развој. Освен тоа, зголемените цени на храната и енергијата предизвикаа силен инфлациски притисок во економијата во последното тримесечје на 2007 година и во првата половина на 2008 година, што уште повеќе се одрази на надворешната позиција на македонската економија.

3.1.1. Економски развој

Државата покажа позитивни стапки на економски раст кои во периодот 2003–2006 година изнесуваа во просек 3,5% (IMF, 2008), искачувајќи се на 5,1% во 2007 и покажувајќи позитивен тренд во првата половина на 2008 година, при што домашниот бруто-производ се зголеми за 5,2%⁴, што е во согласност со очекувањата. Во оваа смисла, од гледна точка на развојот, овој период беше позитивен бидејќи ги зголеми можностите за вработување, иако невработеноста и понатаму останува еден од најважните приоритети.

Зголемениот раст на домашниот бруто-производ беше придружен со позитивни резултати во фискалните приходи со што се придонесе за создавањето на фискален простор. Ова беше остварено преку зајакнатата економска активност (реалниот раст на домашниот бруто-производ), како и преку зголемувањето на даночните приходи како дел од домашниот бруто-производ. Меѓутоа, оваа реална стапка на раст на домашниот бруто-производ и понатаму е пониска од просекот за земјите од западен Балкан која се проценува на 6,5% (Joshua, 2008).

Зголемувањето на можностите за вработување, како и поголемиот фискален простор се потенцијално важни за добросостојбата на децата и за намалувањето на сиромаштијата, со оглед на тоа што поголем број домаќинства имаат пристап до можности за вработување со што се намалува степенот на сиромаштија (имајќи предвид дека возрасните во 45,9% домаќинства кои живеат под прагот на сиромаштијата беа невработени во 2007 година⁵, и голем број од овие домаќинства имаат деца) и поради тоа што државата може подобро да инвестира во децата во рамките на поширокиот план за трошење што овозможува одржливо трошење на клучните приоритети.

Меѓутоа, повисоката стапка на понуда на работна рака сè уште ја нема исполнето побарувачката за работна сила, така што невработеноста и понатаму остана еден од најголемите проблеми на државата којшто влијае на нивото на сиромаштијата. Заедно со невработеноста имаше исто така зголемување и на нивото на нееднаквост, при што Gini-коэффициентот (мерено од 0 до 1) се зголеми од нивото под 0,3 во 1994 година на 0,4 во 2006 година (UNICEF, 2007a).

⁴ Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија – проценка.

⁵ Државен завод за статистика, 2008 година.

Многу важен среднорочен предизвик за државата е прераспределувањето на инвестициите кон сектори со продуктивен потенцијал, што може да помогне во обезбедувањето на мала, отворена економија со високо ниво на конкурентност, помал трговски дефицит и помала чувствителност на дејностите на надворешните влијанија (World Bank, 2007, 2008). Поголемиот придонес на инвестициите кон економскиот развој е позитивен и на долг рок тој може да води кон зголемување на потенцијалот за економски раст.

Еден од потенцијалните ризици за стопанството што бара внимание е рапидното проширување на актуелниот дефицит, како во смисла на чување доволно резерви во странство така и во смисла на одржување на надворешниот долг на одредено ниво. Ова е особено проблематично во светлината на меѓународната финансиска криза затоа што приливот на капитал веројатно ќе се намалува или бавниот раст на светско ниво ќе го намалува извозот или ќе ги намалува приливите на парични средства и дознаки од странство. Во таа смисла, можноста поширокиот дефицит кај сметките евентуално да предизвика значително монетарно и фискално затегнување на ременот е главниот ризик за континуираниот силен економски развој (IMF, 2008).

3.1.2. Инфлација

Од почетокот на 2008 година до денес инфлацијата стабилно се зголемува, достигнувајќи 10,2% во месец март. Потоа, во наредниот период флукутираше и во август достигна 8,6%. Инфлацијата, во најголема мера, е предизвикана од повисоките цени на прехранбените производи. Всушност, повеќе од 86% од вкупната инфлација е резултат од зголемувањето на цените на храната и на енергетиката на домашниот пазар како последица од комбинираното влијание на повисоките цени за увоз и намалената домашна понуда на прехранбени производи, што мораше да се компензира со зголемување на увозот на храна по повисоки меѓународни пазарни цени.

Дополнителните инфлациски притисоци во 2008 година потекнаа од зголемената домашна побарувачка. Нагорниот тренд на личната потрошувачка одговараше на номиналното зголемување на платите, како во јавниот така и во приватниот сектор. Како резултат на тоа, приходите на домаќинствата (сега номинално повисоки) го зголемија оптимизмот на потрошувачите и го поттикнаа растот на кредитите.

Во овој контекст е важно да се нагласи инфлациското влијание во 2008 година врз стандардот на живеење на граѓаните. Иако номинално платите беа зголемени во некои сектори на формалното население, реално платите не фатија чекор со инфлацијата, така што повисоката инфлација може, всушност, да направи ерозија на реалните приходи кои домаќинствата ги имаат на располагање, што предизвикува намалување на просечниот животен стандард на граѓаните и потенцијално туркање на некои семејства, вклучувајќи ги и оние кои имаат деца, во сиромаштија. Во вакви околности особено актуелно станува прашањето на достапноста на основните услуги, особено за сиромашните семејства со деца.

3.1.3. Пазарот на труд и платите

Од суштинско значење е да се обрне внимание на состојбата со вработувањето, имајќи ја предвид високата корелација помеѓу невработеноста и сиромаштијата на семејствата. Иако подобреното јавно трошење за социјални услуги е еден на начините преку кои државата може да помогне во

намалувањето на одредени манифестации на сиромаштијата, активните политики за создавање на нови работни места се исто така важни бидејќи имаат значајна улога во зголемувањето на добросостојбата на семејствата.

Интензивираниот економски развој на крајот од 2007 и на почетокот од 2008 година резултираше со подобрување на пазарот на трудот. Побарувачката за работна сила порасна најмногу во земјоделскиот сектор⁶ како резултат на поволната државна политика кон земјоделството, вклучувајќи го тука и решението дека само регистрираните земјоделски производи имаат право да добиваат субвенции, што предизвика значително зголемување на бројот на „нови“ вработени лица во земјоделската дејност. Други сектори во кои вработеноста значително се зголеми се рударството и туризмот.

Исто така имаше и зголемување на просечните нето-плати во првата половина на 2008 година. Сепак, зголемувањето на просечната нето-плата за 10,5% беше „амортизирано“ со високата инфлација и, со тоа, реалниот ефект врз добросостојбата на граѓаните (преку политиките имплементирани во 2007 и во првата половина на 2008 година) беше помал отколку што се очекуваше.

3.2. Политички контекст

3.2.1. Пристапување кон Европската унија

Пристапувањето кон Европската унија е цел која заеднички ја споделуваат сите политички партии и, всушност, тоа е една од стратешките цели и приоритети на новата Влада. Овој процес поттикнува дополнителни економски реформи, подобро управување со јавните финансии и зајакнување на социјалниот опфат. На пример, државата може да има пристап до инструментот за претпристапна помош (IPA) кој се состои од пет компоненти: транзициона поддршка и институционална изградба, меѓугранична соработка, регионален развој, развој на човековите ресурси и рурален развој. Средствата за институционална изградба и развој на човековите ресурси може да придонесат за подобро управување со јавните финансии, со потенцијално позитивно влијание на подобро планирање на секторското трошење.

Конкретно, напредувањето во насока на социјалниот опфат и исполнувањето на правата на децата се еден од предусловите за пристапување кон Европската унија. Како дел од процесот за подготовки за пристапување, државата мора да изготви стратегија за социјален опфат која ќе стане дел од Меморандумот за заеднички опфат којшто, од своја страна, треба да ги содржи главните предизвици со кои се соочува државата во смисла на сиромаштијата и социјалното исклучување, претставувајќи ги главните политички мерки што ги презема секоја држава за да започне да ги пренесува заедничките намери на Европската унија кон сиромаштијата и социјалното исклучување во националните политики, со истовремено идентификување на клучните политички прашања за дополнителен надзор и политички преглед (СЕС, 2004). Како што е изложено во теоретската рамка, како дел од Меморандумот за заеднички опфат, Комисијата на Европските заедници (СЕС) потенцираше дека структурната природа на сиромаштијата и исклучувањето подразбира потреба од континуитет, при што клучни приоритети се детската сиромаштија и активниот опфат кои се содржани во националните акциони планови за опфат развиени од новите земји членки при процесот на нивно пристапување (исто). Ова ја потенцира важноста од подобрување на

⁶ Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија, истражување на работната сила.

политиките насочени кон децата за промовирање на социјалниот опфат и за намалување на детската сиромаштија, чиешто спроведување е поврзано со заложбата за јавни средства за таа цел.

Во врска со напредокот на земјата во процесот на пристапување, Европскиот совет ѝ додели статус на земја кандидат во 2005 година, и таа сега учествува во Процесот на стабилизација и асоцијација. Државата има направено напредок во имплементацијата на Договорот за стабилизација и асоцијација и Советот на Европските заедници се изјасни дека таа ги исполнува повеќето од своите обврски (СЕС, 2007). Во април 2007 година државата ја изготви Националната програма за усвојување на *Acquis Communautaire*, со акцент на економскиот развој, на намалувањето на невработеноста и на подобрувањето на животниот стандард (Joshua, 2008). Во март 2008 година Владата донесе ревидирана верзија на оваа програма која, исто така, ја даде основата за подготвување на компонентите за IPA-фондовите.

3.2.2 Децентрализација

Студијата на УНИЦЕФ за детската сиромаштија (2007) укажува на нееднаквоста во однос на пристапот, зависно од местото на живеење, особено кон средното образование и раниот детски развој. На пример, во градските средини 71% од децата одат во средно училиште додека во руралните средини тој процент е 56%. 18,5% деца на возраст помеѓу 36 и 59 месеци учествуваат во раниот детски развој во градските средини во споредба со само 1,5% деца во руралните средини.

Процесот на децентрализација има (и понатаму ќе има) суштинска улога во финансирањето и овозможувањето на основните услуги за децата, особено бидејќи се децентрализираат функциите во трите социјални сектори коишто имаат директно влијание на децата (образованието, здравството и социјалната заштита). Ова може да придонесе кон подобрување на нееднаквоста која се случува поради распределувањето на средствата врз основа на историски податоци наместо врз основа на реалните барања на населението, особено на децата.

Во 2002 година државата донесе нов Закон за локална самоуправа. Реформата значително ги зголеми надлежностите кои ги има локалната самоуправа, меѓу другото, во образованието, во социјалната и во здравствената заштита. Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година содржи детални информации за фискалната децентрализацијата и за финансирањето на децентрализираните надлежности, признавајќи го фактот дека новите надлежности бараат кадар, буџет и одговорност на општинско ниво. Пренесувањето на ове функции го насочува развојот на општината, имајќи ја предвид потребата од постепено усогласување со одредени критериуми за ефект за да се премине кон втората фаза на децентрализацијата. Согласно со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, извори на приходите за општината се сопствени средства, трансфери од централниот буџет и од фондови, и заеми. Фискалната децентрализација се одвива во фази, така што ќе бидат потребни неколку години додека да се оствари целосно примопредавање на надлежностите (Karajkov, 2008).

Во моментот процесот на децентрализација се имплементира согласно со Програмата за децентрализација и со Акциониот план за имплементирање

на Програмата за децентрализација 2008–2010. Програмата и Акциониот план се фокусирани на подобрување на условите за реализација на веќе пренесените надлежности, како и на пренесување на сите други. Нивна цел е продолжување на фискалната децентрализација, градење на општинските капацитети, подготвување на општините за пристапување кон Европската унија и подобрување на условите за меѓуопштинска соработка. Помошта за сите општини кои не се квалификуваа за втората фаза на фискалната децентрализација е еден од приоритетите на Програмата за децентрализација. Важен аспект на Програмата е воведувањето на минимум стандарди за услугите, што треба да се утврди од страна на надлежните министерства во секторите кои се децентрализираат и да се приспособат соодветните ресурси и средства за нивна „испорака“ до граѓаните, притоа правејќи анализа на фискалниот капацитет на секоја од општините на краток рок (Martinez-Vazquez и други, 2007).

Децентрализацијата се карактеризира со позитивен тренд, иако тој се одвива побавно отколку што првично се очекуваше. Од вкупно 84 општини (и Градот Скопје), 59 ги исполнија критериумите за влез во втората фаза. Ова значи дека општините во втората фаза ќе започнат да добиваат блок-дотации наместо наменски дотации. Наменските дотации се наменети за финансирање на конкретна активност, додека блок-дотациите се наменети за финансирање на надлежностите во одредени области како што е предвидено со законот, вклучувајќи трошоци кои постојано се повторуваат (на пример, платите). Во таа смисла, блок-дотациите ќе ги опфатат платите на вработените во овие сектори, покрај трошоците за одржување кои во моментот се покриваат со наменските дотации. Трансферот на блок-дотациите започна од јануари 2008 година.

И блок-дотациите и наменските дотации се распределуваат согласно со формулата утврдена од надлежното министерство, одобрена од Министерството за финансии и донесена во законска процедура од страна на Владата (Martinez-Vazquez и други, 2007). Во моментот, критериумите за распределување на наменските дотации треба да се утврдуваат на годишно ниво од страна на соодветните надлежни министерства со уредба донесена од Владата два месеци пред започнување на апликацијата на буџетскиот циркулар. Сепак, реалната примена на овие критериуми не е јасна поради тоа што донесените одлуки не ја утврдуваат постапката за пресметување на пондерите кои се применуваат на разните критериуми и извори на податоци. Подобрувањето на процесот за утврдување и усогласување на критериумите за формулите ќе придонесе за транспарентност на процесот на децентрализација.

Според последната анализа на UNDP (Martinez-Vazquez и други, 2007), критериумите во формулата за распределба и дистрибуција на наменските дотации за основните училишта го земаат предвид бројот на учениците во основното образование според густината на населението, додека наменските дотации за превоз го земаат предвид бројот на учениците и далечината од местото. Наменските дотации за средните училишта се распределуваат врз основа на бројот на учениците во средните училишта, согласно со застапеноста и уделот на учениците кои се запишани во гимназиите. Министерството за труд и социјална политика има воведено две наменски дотации за одржување на предучилишните центри за детска нега и на домовите за стари лица кои се лоцирани во општините. Сепак, според истражувањето од 2005 година⁷, општините сметаат дека наменските дотации покриваат само 21–40% од

⁷ Последниот ваков извештај е од 2005 година, информација од Martinez-Vazquez и други, 2007.

трошоците на дневните центри. Така, во просек, генералните буџети на општините покриваат само 10% од реалните трошоци, а остатокот се покрива со надоместоци од самите корисници (60%) и со наменски дотации (30 до 35%). Формулата за доделување на наменските дотации за предучилишните, односно за дневните центри го зема предвид бројот на деца во секоја институција, трошоците за секое дете, времето на греење и корисната површина по дете во секоја институција. Блок-дотациите на почетокот се базираа на пресметките за доделување на наменски дотации, додека за платите се предвидуваа дополнителни средства.

Во моментот, еден од проблемите во формулата за доделување на секторските грантови е тоа што, вообичаено, таа го зема предвид само постоењето на физичките простории и другите физички карактеристики како што е корисната површина, што дава формула која, поради ова, е од помала корист за руралните средини, бидејќи во овие општини има помал број вакви простории. Според анализата на Martinez-Vazquez и други (2007), доделувањето на задачите за самите расходи на централно и локално ниво и понатаму останува нејасно, додека на самиот систем му недостасува објективен транспарентен метод за изведување на потребите од расходи во врска со доделените надлежности. Системот за трансфер не воспоставува доволна рамнотежа додека грантот за изедначување утврден со формулата треба допрва да се изготви, што е проблематично бидејќи изгледа како да им испраќа порака на локалните власти дека она што се зема предвид е постоењето објекти, а не потребата од нивно воспоставување. Формулата за распределување на секторските грантови треба да се базира на потенцијалниот број корисници и на разликите во трошоците за обезбедување на стандардизирани услови, а не на физичките капацитети како критериуми или на застарени историски трошоци. Така, во пракса, ова значи дека општините кои веќе имаат училиште или предучилиштен дневен центар и понатаму ќе добиваат средства за управување со нив. Од друга страна, оние кои немаат вакви објекти нема да добиваат ресурси за да ги воспостават, така што на овие општини ќе им треба подолго време за мобилизирање на средства за да ги развијат толку потребните објекти и институции за локалните деца.

Оваа табела дава приказ на надлежностите кои се планира да се пренесат во областа на образованието, социјалната и детската заштита и здравството, и на состојбата со пренесувањето на овие надлежности до крајот на 2007 година.

Табела 1. Преглед на состојбата и содржината на пренесените надлежности во трите секции

Сектор	Содржина на пренесувањето	Сегашна состојба
Образование (домови за учениците, основни и средни училишта, транспорт за средните училишта, подрачни единици на Министерството)	Овластувања за донесување одлуки, права за основање на јавни институции, сопственост врз недвижниот имот, вработени, средства за работа и документација.	На општините и на Градот Скопје им се пренесени 339 основни училишта со околу 18,505 вработени, 81 средно училиште со 6,655 вработени и 25 домови. Ова го вклучува и правото на сопственост на недвижниот имот, опремата, инвентарот, архивата, наставната опрема, документацијата и другите средства. Пренесувањето на движниот и недвижниот имот на подрачните единици на Министерството за образование и наука е во

за образование и наука)		тек.
Домови за стари лица и за детска заштита (предучилишни институции)	Овластувања за донесување одлуки, права за основање на јавни институции и право на сопственост врз недвижниот имот, вработени, средства за работа и документација.	Пренесени се правата за основање, 51 институција за нега на децата со 3,236 вработени. Допрва треба да се пренесат правата на недвижен имот поради нерасчистени имотноправни односи. Пренесени се основачките права, три (од вкупно четири) домови за стари лица, како и правото на сопственост на движниот имот и вработените.
Здравствена заштита (одбор на директори, превентивна здравствена заштита и вакцинација)	Овластувања за донесување одлуки	Овластувањата за донесување одлуки

Извор: Martinez-Vasquez и други, 2007.

Освен блок-дотациите и наменските дотации, согласно со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (член 11), ќе се употребуваат капитални грантови од надлежните министерства за финансирање на општинските активности (капитални расходи). Некои надлежни министерства (на пример, Министерството за образование преку својот Сектор за инвестиции) ги распределуваат капиталните грантови за финансирање на општинските инвестициони програми. Инвестицијата се доделува врз основа на програми утврдени од надлежното министерство, утврдени во неговиот буџет и дополнително утврдени во текот на годината за избрани општини.

Како што општините ќе влегуваат во втората фаза на децентрализација, спроведувањето на анализата на буџетот на локално ниво и на расходите ќе биде од суштинско значење за да се разбере што се случува со социјалните услуги наменети за децата кои биле пренесени на единиците на локалната самоуправа. Во моментот, сепак, не постојат податоци на општинско ниво кои би овозможиле ваква анализа.

И на крајот, со започнувањето на втората фаза на децентрализација, од суштинско значење е зајакнувањето на капацитетот на локалната власт за да се ангажира во ефективното планирање и имплементацијата на програмите во социјалниот сектор. Еден момент од оваа изградба на капацитетите треба да биде добивањето на чувство за потребата од планирање ориентирано кон децата и што значи тоа во пракса. Некои организации, како што е УНИЦЕФ, веќе започнаа да даваат поддршка на таквата работа во рамките на проектот за општини по мерка на децата, но и понатаму има потреба од дополнителни вакви иницијативи за да се обезбеди локалните власти да го развиваат интересот и капацитетот во насока на давање приоритет на децата при планирањето на нивниот буџет, не само во смисла на блок-дотации за образование и социјална заштита туку и на начин преку кој локалните приходи исто така ќе се употребуваат за финансирање или надополнување на најважните и најосновните услуги за децата преку кои соодветно ќе се исполнуваат нивните права.

4. Анализа на буџетскиот процес и јавното управување со финансиите

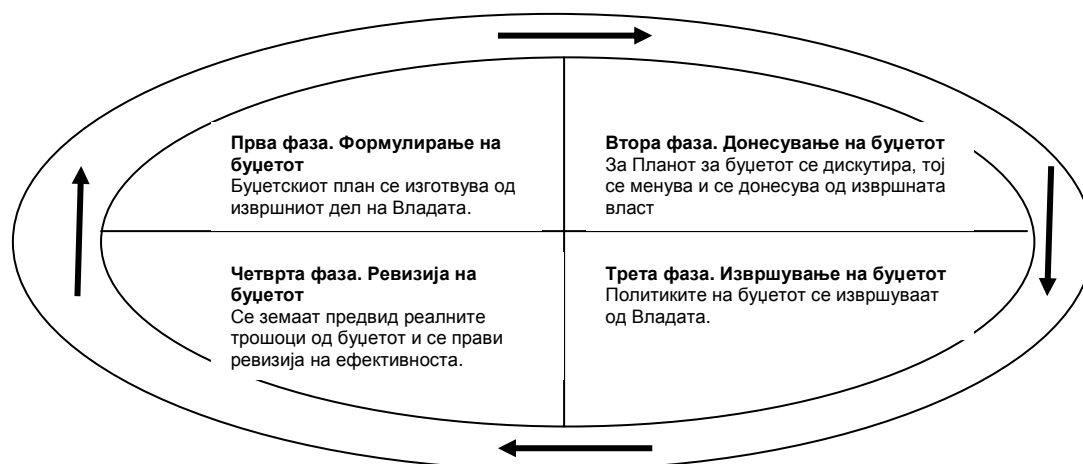
Во овој дел е даден преглед на буџетскиот циклус во државата, со временска рамка и со приказ на факторите кои се вклучени во различните фази на овој процес, со цел да се укаже на разните моменти во кои влијанието на буџетскиот процес може да биде најголемо. Во него се дадени можностите содржани во повеќегодишната фискална стратегија на државата за постигнување на постратешки цели, како и конкретните пречки во нејзиното спроведување во вид на годишни буџетски планови.

Овој дел, исто така, дава и краток осврт на обидите кои се прават за реформирање на управувањето со јавните финансии во државата, со конкретен акцент на секторите кои се однесуваат на децата, започнувајќи со анализа на тоа како се одвива буџетскиот процес во трите клучни сектори (дали се базира на реалните потреби или се изготвува според историски податоци за доделување на средства во тој сектор), како овој процес ги зема предвид политичките заложби, секторските стратегии и годишните планови, како и на некои одредени пречки кои беа утврдени (како што е слабиот капацитет и недоволните кадровски ресурси) за да може буџетскиот процес да излезе во пресрет на општите развојни цели во тие сектори, насочени кон детето. Во контекст на реформата, во моментот се спроведуваат три проекти со поддршка од донатори (најмногу со поддршка од Светската банка), со цел да се подобри ефектот во образованието, во здравствената и социјалната заштита, како и за подобрување на ефикасноста на системите и ефективноста на расходите.

4.1. Конкретно за самиот буџетски процес

Буџетскиот процес (или буџетскиот циклус) се состои од четири главни фази:

- Формулирање (изготвување) на буџетот
- Донесување на буџетот
- Извршување на буџетот
- Ревизија на буџетот



Формулирање на буџетот

Изготвувањето на буџетот на централната власт (буџетот) се врши врз основа на: (I) општа макроекономска рамка; (II) проекции на макроекономските агрегати за годината за која се изготвува буџетот и кои, меѓу другото, ја

утврдуваат горната граница на буџетот и (III) тригодишна фискална Стратегија која ја изготвува Министерството за финансии. Изготвувањето на предлог-буџетот и неговото доставување до Владата го врши министерот за финансии.

Буџетскиот циклус започнува со предлог-буџет што го изготвува Министерството за финансии во согласност со насоките и целите на фискалната политика за таа фискална година, како и според главните категории на проценетите приходи и расходи за следната буџетска година. Тој се доставува до Владата во месец април. Врз основа на усогласеноста со општите ставови на Владата, министерот за финансии изготвува буџетски циркулар кој ги содржи општите насоки за изготвување на буџетот и кои се доставуваат до буџетските корисници⁸, до единиците на локалната самоуправа и до фондовите. Циркуларот содржи временска рамка на сите активности и задачи кои треба да се спроведат во текот на фискалната година, основни економски претпоставки и насоки за изготвување на предлогот за централен буџет, приоритети на Владата за периодот за кој се изготвува буџетот, методологија на изготвување на буџетите по единки – корисници (клучни параметри, процедури и временски период за изготвување на буџетите), како и индикативни вкупни трошоци за секој корисник или буџетски праг кој содржи проценки за категориите на расходите во буџетот.

Согласно со буџетскиот циркулар, буџетските корисници изготвуваат предлог за буџетска пресметка кој мора да се достави до Министерството за финансии не подоцна од 15 јуни секоја година и кој се состои од следното: (I) преглед на активностите и задачите кои треба да се спроведат во текот на фискалната година (програмски активности); (II) проценка на расходите за фискалната година согласно со расходните ставки и потставки; (III) проценка на расходите за следните две фискални години, согласно со категориите на расходите, поткатегиите и ставките; (IV) проценка на неопходните расходи за вработените кои ги извршуваат функциите на единката корисник; (V) предлози кои ги содржат идните обврски или расходи за неколку години, вклучувајќи посебно изготвени инвестициони проекти; и (VI) проценка на расходите кои се платени од приходите генерирани од сопствени активности (како што е наплатата на такси) по расходни ставки и потставки. Освен буџетската пресметка, буџетските корисници доставуваат објаснување кое се состои од: (I) презентирање на целите, стратегијата и програмите за секоја област поединечно за буџетските корисници; (II) законски и други основи за преземените (претпоставените) стратегии и програми; (III) објаснување на предвидените расходи по ставки; и (IV) извештај за остварените цели и резултати од стратегиите и програмите во првата половина на тековната година.

Процедурата понатаму продолжува со проценка која ја прави Министерството за финансии врз основа на предлозите од единките корисници во смисла на ефикасност, приоритет и рационалност, и тоа може да направи корекции во однос на средствата потребни за нивна имплементација. Врз основа на корекциите на предлог-буџетот, Министерството за финансии изготвува Предлог за државен буџет, заедно со објаснување, кој ги содржи: (I) макроекономските параметри за следната фискална година; (II) границите на проценетите приходи и расходи за следната фискална година; (III) податоците по барања, доставени од корисниците; (IV) различните ставови во преговорите; и (V) општите податоци за планираните приходи и расходи кои се генерираат

⁸ Согласно со законот, буџетските корисници се дефинирани како корисници на средства од државниот буџет, вклучувајќи ги тука законодавните, извршните и судските власти.

од сопствени активности. Министерството за финансии доставува предлог за државен буџет до Владата на почетокот од октомври.

Владата дискутира за предлог-буџетот и потоа може да направи одредени измени пред да го достави до Собранието на донесување, и тоа не подоцна од средината на ноември.

Предлог-буџетот се состои од следното: (I) биланс на буџетските приходи и расходи (со приходни ставки и расходни ставки); (II) функционална класификација на расходите; (III) расходи презентирани по организациски код; (IV) посебен дел за секој буџет по корисници (вклучувајќи ги и нивните расходи направени во претходната фискална година, одобрените и ревидираните расходи за актуелната фискална година, проценката за следната фискална година, презентирана преку економски и програмски класификации, и проценките на обврските за следните две години, презентирани на ниво на поткатегории); (V) проценка на максималниот износ во кој се дозволени позајмици и за кој се издадени гаранции во текот на актуелната фискална година; (VI) горни граници на позајмување од страна на единиците на локалната самоуправа во актуелната фискална година; и (VII) предлози за можните начини за покривање на буџетскиот дефицит во државниот буџет.

Во оваа фаза постои можност буџетските корисници да направат согледување на нивниот предложен буџет, како и можност за одредени меѓувладини преговори, иако одлуката за испраќањето на крајниот предлог-буџет до Собранието ја донесува Министерството за финансии и премиерот.

Донесување на буџетот

Во рамките на овој процес постои можност за поголемо влијание на предлог-буџетот, со оглед на тоа што собраниските комисии задолжени за различните сектори мора да го анализираат предлог-буџетот, да дискутираат за него и да предложат измени коишто мора да бидат договорени со Владата пред да се стават на гласање. Преку работењето со собраниските и клучните буџетски фактори во периодот помеѓу средината на ноември и средината на декември, граѓанското општество, буџетските корисници и другите релевантни фактори можат да предложат повторна проценка на одредени буџетски категории. Можноста да се влијае врз овој процес може да се зголеми преку користење на соодветни докази кои ја потврдуваат потребата од ревидирање на буџетот. Овој преглед на јавните расходи, на пример, има намера да обезбеди токму таков доказ.

По дискутирањето и преговарањето во рамките на Собранието и Владата, се договара конечниот предлог-буџет и се гласа од Собранието.

Извршување на буџетот

Потоа одобрениот буџет се извршува во следната фискална година од страна на различни буџетски корисници: извршна власт (на централно и локално ниво), законодавна и судска власт.

Ревизија на буџетот

Многу важен дел од буџетскиот процес кој се случува за време на фискалната година, по извршувањето на буџетот, е неговата ревизија која ја врши Државниот завод за ревизија и која се санкционира од Собранието за да се провери адекватноста на употребата на јавните средства.

Горните граници на расходите утврдени во годишниот буџет се сметаат за максимум и не може да се преземаат никакви дополнителни расходи за трошоци над тие износи. Дополнителните расходи во буџетот треба да бидат придружени со мерки кои ќе ги зголемат предложените приходи или кои ќе ги намалат другите расходи во пропорционален износ. Буџетските корисници имаат обврска да водат евиденција и редовно да доставуваат податоци за состојбата со долговите. Сите буџетски корисници и лица кои ги трошат овие средства имаат обврска да известуваат за своите заложби за да можат да бидат евидентирани во единствената база на податоци во трезорот. За покривањето на неочекуваните барања за расходи кои може да ги има во текот на буџетската година, од буџетските резерви се распределуваат до 3% од актуелните и од капиталните расходи.

Во некои фискални години во кои макроекономските и фискалните услови се поинакви од оние кои биле претпоставени, вклучувајќи и повисоки и пониски од очекуваните нивоа на економски развој, повисоки или пониски нивоа на фискални приходи и/или потреба од непредвидени расходи, Министерството за финансии може да изготви ревидиран буџет, обично откако поминале шест или повеќе месеци од тековната фискална година. Постапката е слична – предлозите од Министерството за финансии мора да ѝ бидат доставени на Владата за одобрување и потоа на Собранието за одобрување и донесување. На пример, во 2008 година позитивниот развој и фискалните приходи кои беа поголеми од планираните резултираа со изготвување на дополнителен буџет. На овие дополнителни средства им беа доделени неколку приоритети, некои од нив важни за развојот на децата (на пример, зајакнување на системот на задолжителното средно образование; целосна имплементација на проектот „Компјутер за секое дете“ и дополнително доделување на уште 100 милиони денари за бесплатни учебници за најзагрозените деца). Исто така беше направена прераспределба на финансиските средства од други области важни за децата – на пример, финансирање на 20 дневни центри за нега на деца со посебни потреби и еден дел од финансиските средства кои првично беа наменети за подобар опфат на ромските деца во предучилишното образование (податоците се од разговори кои ги правеше авторот во јули 2008 година) – на овие две нешта им е дадена голема важност во Законот за заштита на децата.

Ова укажува дека треба да се прават обиди да се влијае врз буџетскиот процес со цел детските потреби да имаат свое место во разните фази на буџетскиот процес – обезбедување на фактот дека детската политика има свое место во подготовките на буџетот, па до ангажирањето и лобирањето во моментот на донесување на изворниот буџет во периодот ноември–декември секоја година – и исто така е важно да се погледнат сите планови за измени во буџетите (доколку се случува такво нешто) во средината на годината.

4.2. Преглед на јавното управување со финансиите

Разгледувањето на состојбата со управувањето со јавните финансии е важно во рамките на интересот да се обезбеди ангажирање на сите достапни ресурси од страна на државата во насока на реализирање на правата на децата. Во таа смисла, реализирањето на работната програма на Владата и на Националната програма за усвојување на *Acquis Communautaire* даде основни насоки за политичкиот дијалог за преглед на состојбата со управување со јавните финансии што има за цел да го подобри и да го зајакне политичкиот развој, управувањето со јавните финансии и системите на управување заради инвестирање во децата, што е во согласност со одржувањето на вкупната

фискална дисциплина⁹ и со подобрувањето на алокативната¹⁰ и оперативната ефикасност¹¹ (Joshua, 2008).

Во 2003 година Владата воведо програма за фискални приспособувања. Јавните расходи во однос на домашниот бруто-производ се намалуваа секоја година и се намалија од 44% од домашниот бруто-производ во 2001 година на 34% во 2006 година. Во истиот период одржливоста на јавниот долг се подобри со намалување од 49% од домашниот бруто-производ во 2001 година на 34% на крајот од 2006 година. Сепак, фискалните приспособувања и измени беа остварени преку „сечење“ на расходите наместо преку зголемување на приходите (IMF, 2007), иако неодамнешните реформи на даночниот систем генерираа фискални приходи во изминатата година кои беа поголеми од очекуваните како резултат на големата даночна ефикасност.

Демобилизирањето на воените и на полициските резервисти, како и намалувањето на набавките на воена опрема во 2002 и 2003 година создадоа голема заштеда (World Bank, 2008). Во таа смисла имавме поголеми „сечења“ на трошоците. Намалувањето на јавната потрошувачка во периодот 2003–2006 година се одрази на намалувања на платите и трошоците за добра и други услуги. Капиталните расходи, кои и онака се скромни според регионалните стандарди и изнесуваат околу 4% од домашниот бруто-производ, во 2006 година беа намалени на околу 3% од домашниот бруто-производ (исто).

Според неодамна објавениот преглед на Светската банка за јавните расходи (2008), иако нивото на фискалниот дефицит и јавните расходи позитивно ја става фискалната политика во позиција да го поддржува развојот, потемелниот преглед на расходите наменети за клучните сектори укажува дека е потребно да продолжат реформите за да може подобро да се поддржи економскиот развој и пристапувањето кон Европската унија. Составот на расходите не е толку од полза за развојот како во другите земји во регионот. Иако вкупното трошење, како процент од домашниот бруто-производ, изнесува околу 90% од процентот во другите земји во југоисточна Европа, трошоците за капитални расходи и одржување се едни од најниските во регионот. Од друга страна, трошоците за плати се донекаде повисоки од просекот во регионот.

Понатаму, анализата на Светската банка (2008) укажува дека во изминатите неколку години трошоците за добра и услуги беа пониски во споредба со повеќето земји во регионот, што резултираше со намалување на квалитетот на јавната инфраструктура, како што се патиштата, училиштата и болниците, како и со влошување на квалитетот на јавните услуги. Програмата за јавни инвестиции не даде приоритет на проектот, надзорот е слаб и речиси и не постојат врски помеѓу секторските стратегии. Како резултат на ова, спроведувањето на проектите често се одолжува при што нивното комплетирање е околу 70–80% од буџетските средства. Функционалниот преглед на државните расходи кој беше направен во рамките на прегледот на

⁹ Вкупната фискална дисциплина се однесува на управување со вкупното трошење и со вкупните приходи, што бара ефективно макроекономско прогнозирање и постоење на функции преку кои се управуваа со приходите. Во праска, прашањата поврзани со секторските политики имаат ограничено влијание на ова ниво.

¹⁰ Ефикасноста во распределувањето на средствата се однесува на нивното распределување помеѓу секторите и министерствата, така што поголемите средства кои им се доделени на политиките насочени кон децата бараат доделување од општо ниво (централно ниво) од кое се врши распределба на средствата и од каде што се управуваат плановите за трошење на средствата во рамките на министерствата.

¹¹ Оперативната ефикасност се однесува на давањето поддршка на вистинската комбинација од луѓе, процеси и технологија со цел за подобрување на продуктивноста и вредноста на јавните политики, истовремено намалувајќи ги трошоците за секојдневното работење. Крајниот резултат е тоа што ресурсите (средствата) кои претходно биле потребни за управување со оперативните задачи можат да се пренасочат на нови иницијативи кои имаат поголема вредност и кои донесуваат дополнителни можности.

јавните расходи од страна на Светската банка исто така укажа на проблеми во однос на шемата по која се трошат средствата во државата. Државата има највисоки расходи наменети за безбедност како удел во домашниот бруто-производ во регионот, така што мирот дава можност за прераспределба на јавните ресурси кон попродуктивни области (World Bank, 2008).

Согласно со споредбената анализа на Светската банка, износот од околу 8,7% од домашниот бруто-производ¹² кој државата го троши за здравство е поголем отколку во повеќето држави во регионот (на пример, Хрватска троши под 7,5% од домашниот бруто-производ за здравство) и е многу поголем од просекот за државите со ниско-средно ниво на приходи (на пример, Перу троши 4,4% од домашниот бруто-производ на здравство¹³). Сепак, постои мошне големо општо незадоволство од здравствениот систем и квалитетот на здравствените услуги заостанува зад повеќето земји на Европската унија. Уделот на јавните трошоци за образование во домашниот бруто-производ, е исто така поголем отколку во повеќето држави во регионот. Сепак, и покрај ова ниво на трошење, постигнувањата на учениците се послаби со што се намалуваат можностите за постигнување на продуктивност. Со оглед на тоа што расходите за социјално осигурување и добросостојба изнесуваат околу 11,4% од домашниот бруто-производ, државата е рангирана во понискиот дел на распределба на овие средства во споредба со државите во регионот. Пензиите доминираат во оваа категорија (8,8% од домашниот бруто-производ) и тоа е претежно исто како и во државите во регионот. Направен е напредок во рамките на пензиската реформа (World Bank, 2008).

Согласно со Програмата за работа на Владата за периодот 2006–2010, една од целите е да се намали уделот на јавните расходи во домашниот бруто-производ за 2%, истовремено справувајќи се со фискалниот притисок што, во суштина, бара комбинација од скратувања во некои категории на актуелно трошење и ограничено трошење во други. Сепак, силниот развој на домашниот бруто-производ во комбинација со позитивниот ефект во приходите од 2007 година малку го намали товарот во однос на одредени притисоци за трошење, што реално резултираше со значително зголемување на расходите на државата (фактор кој третите страни, вклучувајќи ги тука донаторите, не го гледаат како најдобар пристап во контекст на изложеноста кон надворешни финансиски ризици)¹⁴.

Во овој контекст, импликациите за трошењето наменето за децата во соодветните сектори (образование, здравствена и социјална заштита) се поврзани со потребата за максимизирање на резултатите во рамките на постојното трошење во овие сектори, изнаоѓајќи начини преку кои трошењето може да се насочи повеќе кон децата и да се направи поефикасно, како и да се насочи повеќе кон промовирање на повисок квалитет и поправично трошење во тие сектори.

Сегашна состојба

Серијата разговори со главните фактори во сите сектори, за потребите на ова истражување, утврди дека сè до оваа година, сите процеси во однос на програмите и планирањето на буџетите кај сите сектори беа слаби. Како уште еден аргумент на ова тврдење е и последниот извештај за напредокот на

¹² Податоците содржат проценки за јавните расходи (државен буџет и Фонд за здравство) како и приватни расходи.

¹³ Податоци од World Development indicators 2002–2004, како што се цитирани од Светската банка (2008).

¹⁴ На пример, види ја изјавата од страна на мисијата на ММФ во Македонија, 22 септември 2008 година: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08214.htm>

државата од страна на Европската комисија кој укажува дека „квалитетот на јавните финансии и понатаму е попречуван од слабостите на среднорочното буџетско планирање и утврдување на приоритетите, што резултира со висок степен на дискрециони и краткорочни одлуки за трошење“ (СЕС, 2008). Сè до буџетскиот процес за 2009 година не беше спроведено вистинско стратешко планирање во кое започнаа да се реформираат одредени димензии на планирањето ориентирано кон резултатите. Буџетските распределби на средствата вообичаено се базираа на историски податоци кон потсекторите, без сериозно земање предвид на потребата, ефикасноста или неопходноста од тоа како да се постигнат резултати преку подобро трошење на средства. Во контекст на децентрализацијата се потребни значително појасни дефиниции за улогите и одговорностите, развивање на нови механизми за планирање, како и градење на вештини и капацитети на национални и локални креатори на политиката, на одлуките и на имплементаторите.

Имплементацијата на програмите за модернизација и реформирање во секој од секторите кој е предмет на анализа – здравството (проект за управување со јавниот сектор), образованието (проект за модернизација на образованието) и социјалната заштита (заем за имплементација на социјалната заштита – SPIL) – сите финансирани од донатори, имаше најмалку една компонента која се фокусираше на подобрување на управувањето, на ефикасноста на планирањето, на капацитетот за имплементација, на надзорот и евалуацијата, како и на промовирање на поголема ефективност во употребата на ресурсите во секторот. Ова има за цел да го максимизира потенцијалот за локалните институции и нивните функции во насока на постигнување на општите и конкретните цели во секој сектор, без притоа да се врши дополнителен притисок врз јавните средства. Иако оваа инвестиција во подобри системи за управување и градење на капацитетите е мошне позитивна, многу е важно планирањето да содржи одредби за континуирано финансирани национални инвестиции во одржувањето на овие системи во иднина, надвор од опфатот на овие донаторски проекти.

Имајќи го предвид тековниот реформски процес, сега е добар момент да се направи анализа на расходите наменети за децата во овие сектори, со акцент најмногу на квалитетот на услугите и на подеднаквиот пристап кој може да обезбеди правата на децата постепено да се реализираат преку адекватно и ефективно инвестирање од страна на државата.

5. Анализа на секторот

Овој дел содржи анализа на распределувањето на буџетските средства и буџетските расходи во сите три социјални сектори кои имаат најголемо влијание на децата: образование, здравствена и социјална заштита. Ова се вообичаените елементи од анализата во секој од секторите:

I) Осврт на трендовите во трошењето во изминатите пет години во секој од овие три сектори, со главен акцент на областите кои имаат влијание врз децата.

II) Кои институции учествуваат во трошењето што ќе овозможи анализа на инвестициите во квалитетот, еднаквоста и во постигнувањето на стратешки цели на тој сектор кои се однесуваат на децата.

III) Кога е релевантно, се обрнува повеќе внимание на разликата помеѓу распределувањето на буџетските средства и расходите како показател на ефикасноста во расходите со цел да се идентификуваат потенцијалните тесни грла во одредени области кои би можеле да бидат проблем во ефикасноста на расходите.

Освен овие општи елементи кои се анализираат во сите три подделови, исто така има и прашања кои се специфични за секој сектор и кои бараат дополнително разгледување. Ова значи дека на трите сектори (делови) не им се пристапува на ист начин со оглед на тоа што анализата има за цел да даде приказ на конкретните области од интерес во секој од секторите. Освен тоа, сите нешта утврдени тука нема да бидат предмет на детална анализа на оваа студија, туку нивото на анализа и изворите на информации ќе бидат јасно посочени за да се овозможи понатамошно доистражување.

5.1. Образование

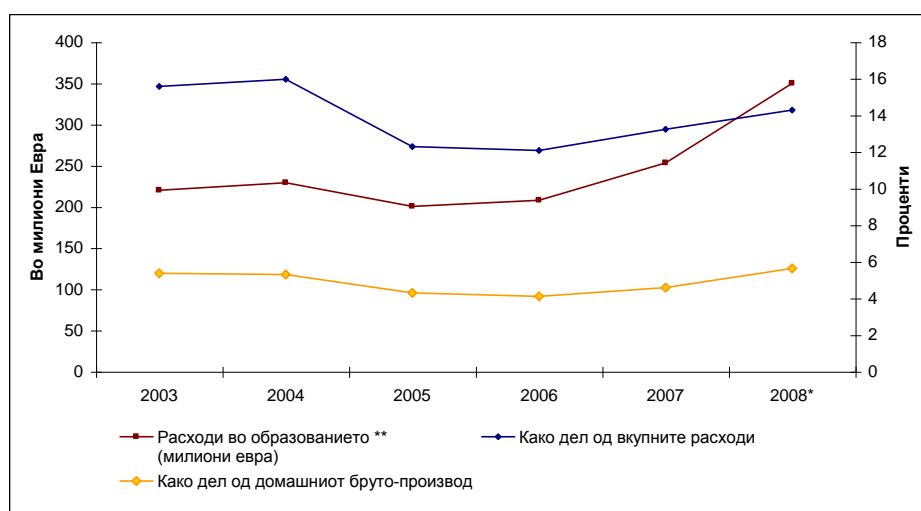
Владата го признава образованието како еден од „основните двигатели на економскиот развој“¹⁵ и во оваа смисла таа се заложи да ги зголеми инвестициите во модернизирањето на образованието. Всушност, во својата нова Програма за периодот 2008–2012, инвестирањето во образованието се признава како стратешки приоритет кој треба да создаде „силен поединец и силна држава“. Владата исто така ги признава проблемите во образовните постигнувања. На пример, во својот Национален план за развој 2007–2009 година таа објаснува дека курсевите и наставните програми на сите нивоа на образование „се застарени“ и дека се модернизираат дури од неодамна. Како што е детално објаснето во теоретската рамка, подобрувањето на еднаквиот пристап и зголемувањето на квалитетот на образованието имаат позитивен придонес кон развојот на човековиот капитал во државата. Сепак, и покрај владините напори за зголемување на финансирањето во секторот образование, голем дел од политичките мерки и програмските интервенции кои ги предложи Владата со цел за решавање на слабите образовани резултати, не се усогласени со меѓународните стандардни практики за подобрување на квалитетот и/или не ги решаваат корените на проблемот за слаб квалитет на учењето, што го покренува прашањето за економичноста на сегашните инвестирања на јавни средства во ваквите шеми. Ова подетално ќе биде објаснето во текстот кој следува.

¹⁵ Програма на Владата на Република Македонија 2006–2010 година.

Првиот дел од анализата се фокусира на трендовите во расходите во образованието за периодот 2003–2008 година, додека вториот дел дава анализа на трошењето во самиот сектор со конкретен акцент на прашањата за квалитетот, еднаквоста и инвестирањето во раното детско образование.

Согласно со својата заложба да ги зголеми вкупните расходи на 5% од домашниот бруто-производ (почнувајќи од 2008 година), вкупните буџетски доделени средства за овој сектор се 5,6% од домашниот бруто-производ. Оваа бројка е поголема од просечните јавни расходи за образование во земјите на ОЕЦД, што изнесува 5,4% од домашниот бруто-производ на овие држави¹⁶ и претставува подобрување во однос на претходните години:

Слика 1: Трендови кај расходите наменети за образованието 2003–2008 година



Бројките за 2003–2007 година се за расходите (извршување на буџетот). Бројките за 2008* година се доделени буџетски средства.

Извор: Податоци од Министерство за финансии, пресметано од авторот на текстот.

Табела 2: Расходи во образованието, 2003–2008 година

	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Расходи во образованието ** (милиони евра)	220.18	229.39	200.61	208.05	253.31	349.97
Како дел од вкупните расходи	15.58	15.97	12.29	12.08	13.24	14.29
Како дел од домашниот бруто-производ	5.38	5.31	4.30	4.11	4.59	5.64

*Бројките за 2008 година се за ревидираните доделени буџетски средства, не за расходите.

** Расходите во образованието содржани тука ги опфаќаат вкупните расходи од страна на Министерството за образование и наука и Бирото за развој на образованието.

Бројките се претворени од денари во износ согласно со курсот на Народна банка на Република Македонија од 61.4 денари за едно евро.

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Табелата 2 ги прикажува трендовите во расходите за образование во номинални износи (милиони евра) како дел од вкупниот државен буџет и како дел од домашниот бруто-производ во периодот 2003–2008 година. Треба да се спомене дека:

¹⁶ ОЕЦД статистички податоци, 2007. Просекот е за 2004 година.

- Номиналните расходи во образованието значително се зголемуваат од 2006 година. Сепак, иако уделот на образованието во вкупниот буџет исто така се зголемува од 2005 година, тоа се случува во малку пониска стапка, делумно како резултат на зголемување на вкупниот државен буџет што се одвива со забрзано темпо.
- Процентата е дека расходите за образование во 2008 година ќе бидат речиси 15% од вкупните расходи. Овие износи се поголеми од оние во развиените земји каде што просечните расходи на земјите на ОЕЦД за образование изнесуваат околу 13,5%¹⁷ од вкупните расходи. Ова претставува подобрување во однос на расходите за образование пред 2006 година.
- Иако изгледите за развој на државата се мошне поволни, делумно како резултат на програмата на Владата се фокусира на промовирање на развојот, од суштинско значење е да се обезбеди нивото на трошење за образование да не биде засегнато доколку стапката на економскиот развој почнува да се намалува, што претставува ризик во контекст на негативните економски состојби на меѓународно ниво.
- Од вкупното трошење на средства за основното и средното образование, што заедно учествуваат со најголем дел од расходите во овој сектор (околу 62%), повеќето средства одат за плати, надоместоци и придонеси (вклучувајќи и придонеси за фондовите за пензиско и за здравствено осигурување), особено за наставниците. Во 2005 година 85% од вкупните расходи во основното и во средното образование беа за плати, а во 2006 овој износ беше речиси 95%. Според податоците за расходите, во 2007 година 83,5% од средствата за основно и средно образование беа плати и придонеси, иако неколку општини веќе преминаа во втората фаза на децентрализацијата при што им беа пренесени и надлежностите за платите, што упатува на фактот дека износот од 2007 година беше дури и поголем од 83,5%. Во 2008 година, со значителното децентрализирање на средствата, тешко е да се утврди колку средства одат за плати, имајќи предвид дека податоците за трансферите кон единиците на локалната самоуправа не содржат вакви расчленети податоци, но останува ставот дека овој износ најверојатно бил зголемен со оглед на тоа дека, според најновите податоци, бројот на наставници во основните и средните училишта беше зголемен за 1,5% т.е. 2,5% во 2008 година (European Commission, 2008). Прегледот на јавните расходи на Светската банка (2008) покажа дека трошоците за плати за образование се поголеми од она што го трошат другите земји во регионот, што претставува проблем ако се земе предвид дека бројот на учениците во училиштата, всушност, се намалува и дека во образованието постојат повеќе различни барања (најмногу барања кои се однесуваат на инвестирање во квалитетот на образованието).

Најнови согледувања во однос на ефективноста на расходите за образование

Во Прегледот на јавните расходи објавен од Светската банка на почетокот од 2008 година (World Bank, 2008), образованието е една од темите која е предмет на подлабока анализа. Во овој преглед се содржани некои мошне важни согледувања во врска со ефективноста на расходите, признавајќи го фактот дека, иако средствата за образование се во согласност со оние во другите слични држави во регионот, резултатите се особено лоши. Студијата сугерира дека лошите образовни резултати се еден од факторите кои придонесуваат за недоволниот економски развој и високата невработеност, што

¹⁷ ОЕЦД статистички податоци, 2007. Просекот е за 2004 година.

претставува доказ за тоа дека треба да се подобри инвестирањето во **квалитетот на образованието** преку идентификување на причините за слабите образовни резултати. Ова се некои од најважните согледувања во Прегледот кои најмногу се однесуваат на рационализирање на услугите и на економичноста.

- Образовниот сектор има адекватно севкупно ниво на ефект, но тоа се употребува на непродуктивен начин што резултира во слаби резултати од учењето.
- Некои од причините за слаби образовни резултати се недоволното време во наставата, ниското ниво на средства наменети за квалитетно образование и систем за следење со кој учениците, на крајот од основното образование, ќе треба да донесат одлука дали да одат во гимназија или во средно стручно училиште.
- Учениците во основното образование добиваат помалку задолжителни часови годишно отколку што е тоа просекот во Европската унија. Ова недоволно време во наставата е предизвикано поради работењето на училиштата во две смени, помалиот број задолжителни часови и краткото времетраење на часовите.
- Иако стапката на упис одговара на нивото во Европската унија, уписот во средното образование е далеку под просекот на Европската унија.
- Платите во овој сектор се поголеми од аспект на други држави. Освен тоа, проблем претставува зголемувањето на средствата наменети за плати на ниво на основното образование наспроти намалувањето на бројот на ученици.
- По платите, најголем дел од трошоците се за тековни трошоци, транспорт и договорни услуги наместо за подобрување на квалитетот на образованието преку инвестирање во средства, наставни и други материјали.
- Разлики во трошењето помеѓу различни општини како резултат на различните буџетски распределувања кои не „фатиле чекор“ со локалниот број ученици. Други важни фактори кои придонесуваат кон ова е нееднаквата дистрибуција кај разните етнички групи и социјалната состојба.

Согласно со овие согледувања, некои од препораките содржани во Прегледот на јавните расходи на Светската банка се однесуваат на подобро инвестирање во основното и средното образование.

- Намалувањето на бројот на лица од училишна возраст во следните децении претставува мошне важна можност за прераспределба на расходите и нивно пренасочување кон поефикасна употреба, со истовремено зголемување на стапките на упис.
- Зголемување на бројот на часови за учениците од прво до четврто одделение. Веќе е направен првиот позитивен чекор во таа насока со враќање на старото времетраење на часовите на 45 минути. Поводот за зголемување на времето во настава е тоа што наставниците остануваа во целодневна настава без, притоа, да се зголемат трошоците за плати.
- Да се обезбеди движење на реформите кои се веќе во тек (вклучувајќи ја децентрализацијата и промената на начинот на кој се финансираат училиштата) во насока на поправична распределба на ресурси и создавање на поголем поттик за подобрување на ефикасноста и резултатите од трошењето.
- Доделувањето на средства мора да се базира на формула која се однесува

пред сè на бројот на ученици во секоја општина, иако е можно (и се очекува) да се направат одредени измени за да може да се земат предвид поголемите трошоци за образование во руралните области, со што ќе се помогне во решавањето на клучната нееднаквост во сегашниот систем. Актуелната формула во основа се базира на бројот на ученици по училиште и предизвикува проблеми бидејќи ги зема предвид актуелните училишта наместо потребата од дополнителна училишна инфраструктура.

- Од суштинско значење е да се зголеми пристапот до материјалите за учење и да се подобри обуката на наставниците. Зголемената употреба на информатичката технологија во наставата исто така е важен процес бидејќи овозможува купувањето и употребата на компјутер да се гледа како дел од фундаменталната реформа во наставата.
- Потребно е да се употребуваат јавни средства за да се излезе во пресрет на барањата на сиромашните домаќинства за образование, преку намалување на трошоците за образование.

Анализата на расходите во образованието наменети за децата дадена подолу само се надоврзува на горенаведените согледувања. Таа подетално ги разгледува димензиите на образовна еднаквост и квалитет кои можат да се решаваат или кои поадекватно би биле решени преку подобро структурирање на расходите со цел да се обезбедат подобри резултати од учењето кај децата и младите, вклучувајќи ги и најзагрозените. Анализата се базира на политичките приоритети на образовниот сектор во државата, на некои постојни пречки во остварувањето на овие приоритети и потоа на одредени алтернативи согласно со најдобрите искуства и модели од други земји.

Образовни приоритети кои се однесуваат на детето и кои се содржани во најважните политички документи

За да видиме до кој степен актуелниот состав на расходите наменети за децата за образовни компоненти одговара на утврдените политички мерки, накусо ќе ги разгледаме овие политики.

Програма за работа на Владата (2006–2010)

Програмата за работа на Владата во 2006–2010 година ги содржи следните образовни политики и реформски мерки кои се однесуваат на децата:

- Зголемување на буџетските средства за образование на 5% од домашниот бруто-производ, согласно со просекот во земјите на ЕУ и ОЕЦД.
- Бесплатни учебници за основно образование за семејствата кои не можат да си дозволат да ги купат.
- Програма „Секое дете оди на училиште“. Задолжително основно и средно образование со сериозни казни за родителите чишто деца не одат на училиште.
- Воведување на информатиката како задолжителен предмет во основните училишта и целосно компјутеризирање на училиштата, што е во согласност со остварувањето на квалитет во образованието.

Другите образовни политики содржани во програмата се однесуваат на терцијарното, техничкото или високото образование, со јасен акцент на насочување на развојот на образованието соодветно на побарувачката на пазарот на труд. Треба да се каже дека во образовните приоритети кои се однесуваат на детето не е ставен акцент на подобрување на квалитетот (освен преку информатичката технологија).

Национална стратегија за развој на образованието (2005–2015)

Иако Националната стратегија за развој на образованието беше изготвена за да ја насочува долгорочната визија за развој на образованието уште од претходната Влада, таа не е целосно „во сопственост“ на Владата и, поради тоа, не ги насочува сите одлуки кои се однесуваат на образовните политики. Сепак, досега не е изготвена нова образовна политика која би ја заменила, и таа содржи важни принципи кои се однесуваат на квалитетот на образованието и еднаквоста, од кои некои веќе се следат. Националната стратегија ја дава рамката за децентрализацијата на основното и средното образование, укажувајќи кои области ќе имаат корист од децентрализацијата, а кои треба да останат на централно ниво. Децентрализацијата на образованието се гледа како потенцијално корисна за исходот во образованието сè додека на национално и локално ниво постојат соодветни механизми за контрола на квалитетот кои ќе овозможат децентрализацијата да помага во обезбедувањето на поголема еднаквост во распределбата на средствата за образование. Таа ги утврдува следните приоритети:

Квалитет и еднаквост

- Подигнување на нивото на образование за сите млади и возрасни преку подобрување на ефективностa и квалитетот на образовните институции, изградба на механизми за откривање на децата кои не се опфатени во процесот на образование и нивен опфат или повторна мобилизација.
- Изградба на ефективни училишта преку подобрување на квалитетот во училиштата, со индикатори како што е подобра инфраструктура во училиштата, подобрување на квалитетот на наставата, квалификациите на наставниот кадар, управувањето и соработката со локалната заедница.
- Министерството за образование и наука ќе преземе мерки за контролирање и гарантирање на квалитетот на системот за образование. За оваа цел, Државниот просветен инспекторат, Педагошкиот институт (во моментот Биро за развој на образованието) и Националниот испитен центар ќе имаат клучни улоги во овој процес.
- Воведување на нови информатички технологии во образовниот систем со цел да се обезбеди компјутерска писменост за младите во заедницата заситена со нови информатички технологии.

Ран детски развој

- Поголемиот опфат на децата од предучилишна возраст беше потенциран како еден од приоритетите на Националната стратегија, особено за децата од малцинските етнички групи кои се најмалку опфатени во различните предучилишни форми на образование.
- Министерството за образование и наука ќе преземе чекори да го вклучи предучилишното образование во својот сектор, бидејќи тоа сега е во надлежност на Министерството за труд и социјална политика.
- Активности во соработката со Министерството за труд и социјална политика со цел да се подобри квалитетот на предучилишните институции и нивната атрактивност.
- Продолжување на времетраењето на задолжителното основно образование на девет години, вклучувајќи тука и една година предучилишно образование.

Нови закони за основно и средно образование

Главните карактеристики на новите закони за основно и за средно образование, кои се признати од органите во образовниот сектор како основа

на стратегијата за образование во следните години (согласно со разговорите кои ги имаше авторот во јули 2008 година) се:

- Задолжително основно образование со времетраење од девет години за сите деца на возраст од 6 до 15 години.
- Недискриминација во основното образование врз основа на родова припадност, боја на кожа, етничка, социјална, политичка и верска припадност.
- Грижа за учениците со посебни образовни потреби.
- Воведување на задолжително средно образование за сите деца.
- Промовирање на повисоки стандарди за постигнување и подобар квалитет на учењето и наставата за децата и младите кои покажуваат поголемо знаење и капацитети.

Постојат одредени сличности во политичките мерки утврдени во повеќе стратешки документи, при што Националната стратегија е попрецизна во однос на потребата да се подобри квалитетот и механизмите за негово остварување, вклучувајќи и повеќе инвестиции во предучилишното образование. Ова е исто така нагласено и во Законот за основно образование преку воведување на дополнителна, предучилишна година. Владата неодамна го одобри предлогот да се направи задолжително средното образование. Главната активност на Програмата за работа на Владата во 2006–2010 беше воведувањето на информатичката технологија во училиштата со помалку акцент на другите димензии за квалитетен развој.

Анализата наведена подолу има за цел да ги идентификува клучните врски помеѓу политичките дејствија кои се утврдени погоре и расходите во образованието. Сепак, само во случајот на законите за основно и средно образование (донесени по усвојувањето на буџетот) постои врска помеѓу целите и трошоците како резултат на неодамна донесената обврска сите закони кои се предмет на донесување во Собранието да имаат фискална оправданост.

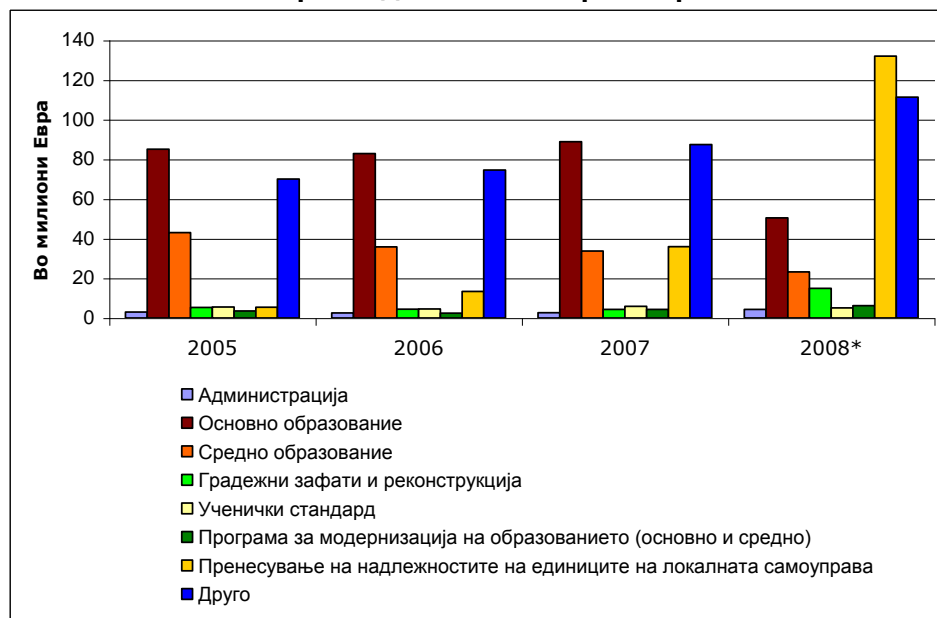
Непостоењето на буџетирање согласно со резултатите во образованието (на национално и на локално ниво) претставува голем проблем од аспект на стратешкото планирање со што се попречува можноста буџетските ресурси соодветно да ги финансираат утврдените приоритети. Всушност, во извештајот за напредокот на Европската комисија за 2008 година се укажува дека ефикасноста на јавните расходи во образованието и квалитетот на образованието и понатаму оставаат простор за подобрување. Анализата на расходите дадена подолу ги зема предвид општите шеми на трошење наместо буџетските износи за конкретни активности, со оглед на тоа што не постојат норми во политичките документи за расходите наменети за конкретни цели ниту, пак, Министерството за образование и наука систематски изготвува годишни оперативни планови за да проверува колкав би бил соодветниот износ на средства потребни за секторот, согласно со приоритетите. Како што се одвива децентрализацијата, буџетирањето според резултатите (од локалната власт) треба да биде начин за зголемување на ефективноста во користењето на блок-дотациите во образованието.

Состав на интерсекторските расходи

Имајќи ги предвид вкупните трендови на расходи во образованието, на сликата 2 подолу се прикажани промените во составот на расходите за образование за периодот 2005–2008 година. Расходите за основно образование имаат релативно стабилно ниво од 2005 до 2007 година, додека намалувањето за основното образование во 2008 година е резултат на тоа што

поголемиот дел од општините преминале во втората фаза на децентрализација, со што кај нив се пренесуваат и платите како дел од блок-грантовите. Ова се гледа од значителното зголемување на буџетот наменето за „пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа“ во 2008 година, каде што 59 општини (од вкупно 84) се задолжени за основното и средното образование во државата.

Слика 2: Состав на расходите во секторот образование



Бројките за 2005–2007 година се за расходи (извршување на буџетот). Бројките за 2008* се распределувања на буџетот.

**Во 2008 година буџетот наменет за средното образование (додаден во јулскиот ребаланс на буџетот) содржи средства за имплементирање на задолжителното средно образование.

***Градежните зафати и реконструкцијата подразбираат: изградба на основни училишта, реконструкција на основни училишта, завршување и реконструкција на основното училиште „Скендер-бег“, завршување на изградбата на училиштето „Зеф Љуш Марку“.

**** Друго се однесува на расходи во врска со високото образование и наука.

Извор: Министерство за финансии (податоци), пресметка од авторот.

Номиналниот износ на ресурси кои одат за високото образование и наука во 2008 година беше зголемен, како што може да се види од зголемувањето во ставката „друго“ на сликата 2, но имајќи го предвид вкупното зголемување на средствата за Министерството за образование (прикажано во табелата 3), буџетските средства за овие компоненти, всушност, се намалени како дел од вкупните буџетски средства доделени на Министерството за образование – од 33,1% во 2007 на 32,02%.

Табелата 3 содржи податоци за распределувањето на буџетот согласно со класификациите „наменети за децата“ и „други“ расходи за образованието, при што ставките како што се „наменети за децата“ имаат најдиректно влијание на образованието на децата на возраст од 5 до 18 години кои одат во основно и средно образование, со податоци само за Министерството за образование (тука не е опфатено Бирото за развој на образованието бидејќи тоа не е дел од буџетот на Министерството за образование и наука). Табелата 3 исто така содржи и „администрација“ во смисла дека ова се ресурси кои се употребуваат за различни потсектори и ресурси пренесени на единиците на локалната управа, бидејќи сега тие се задолжени за основното и средното образование.

Вкупниот буџет за образование веќе се зголеми, номинално, помеѓу 2003 година (220.9 милиони евра) и 2008 година (347.5 милиони евра). Податоците дадени во табелата 3 покажуваат дека огромен дел од ресурсите во овој сектор (68% во 2008 година) биле доделени на програми „наменети за децата“, при што основното образование добило најмногу средства (33,76% пред пренесувањето на ресурсите кон единиците на локалната самоуправа во 2008 година за исплата на платите на наставниците). Како што е објаснето во сликата 2, преминот на голем број општини во втората фаза на децентрализација се гледа преку значителното зголемување на буџетите во основното и средното образование и соодветното зголемување на буџетот за „пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа“. Овој тренд ќе продолжи во 2009 година кога повеќето локални власти ќе преминат во втората фаза. Вкупните буџетски средства за градежни активности и реконструкција во 2008 се зголемија во однос на расходите во 2007 година – од 1,65 на 4,31% од буџетот на Министерството за образование и наука.

Табела 3: Буџетски средства наменети за децата во рамките на Министерството за образование и наука (удел во вкупните средства предвидени со буџетот на Министерството за образование и наука)

	2005	2006	2007	2008
Администрација	1,33	1,15	1,00	1,25
Основно образование	38,54	37,58	33,76	14,51
Изградба на основни училишта	0,74	0,56	0,73	0,47
Реконструкција на основни училишта	0,52	0,51	0,34	2,17
Завршување и реконструкција на основното училиште „Скендер-бег“	0,00	0,00	0,02	0,65
Средно образование	19,50	16,24	12,84	4,57
Завршување на изградбата на училиштето „Зеф Љуш Марку“	0,41	0,23	0,02	0,40
Изградба и реконструкција на средните училишта	0,69	0,70	0,49	0,61
Ученички стандард	2,50	2,07	2,25	1,46
Реконструкција на ученичките домови	0,06	0,02	0,01	0,01
Изградба на училишни спортски сали	0,01	0,00	0,03	0,00
Пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа	2,43	6,05	13,66	38,00
Програма за модернизација на основното образование	0,00	0,81	1,08	1,12
Програма за модернизација на средното образование	1,58	0,28	0,54	0,65
Декада на Ромите	0,00	0,00	0,00	0,03
Задолжително средно образование	0,00	0,00	0,00	1,11
Изградба на спортски сали во средните училишта	0,00	0,00	0,00	1,00
Вкупно (удел на буџетот за образование наменет за децата)	68,30	66,19	66,79	68,00
<i>Други</i>	<i>31,70</i>	<i>33,81</i>	<i>33,21</i>	<i>32,00</i>
Вкупно за Министерството за образование и наука	100,00	100,00	100,00	100,00

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Иако ресурсите за основното и средното образование беа целосно пренесени, Министерството за образование и наука и понатаму ќе ги врши функциите како што се утврдувањето на образовната политика, развојот на наставните програми, инспекцијата и проценката на квалитетот на образованието, поддршката за посебните училишта за ученици со посебни потреби и организирањето на проекти сè додека тие не бидат целосно интегрирани во финансиската структура за образование на локално ниво. Ваков е случајот со проектот „Компјутер за секое дете“ кој во моментот го финансира

државата, но кој, понатаму, ќе треба да биде препуштен на единиците на локалната самоуправа, и тие да ги покриваат трошоците за одржување. Ова предизвика одредена загриженост со оглед на тоа што единиците на локалната самоуправа имаат ограничени средства на располагање за извршување на своите пренесени функции (Martinez-Vazquez и други, 2007), со ниско ниво на фискални приходи за да може да се надолупнуваат средствата пренесени од централното ниво. Во оваа смисла, одржливоста на програмата ќе зависи од континуираната поддршка од централната власт, барем на краток и среден рок.

Трошоци во однос на утврдените политички мерки

Зголемените расходи за образование се распределуваат различно помеѓу потсекторите, со значително влијание на програмата на Владата „Компјутер за секое дете“, наменета за зголемување на компјутерската писменост кај децата во основното и средното образование. Други нови области кои апсорбираат значителни ресурси се воведување на задолжителното средно образование и задолжителното деветгодишно основно образование, кое во себе ја опфати и првата година на предучилишното образование. Иако овие иницијативи, сами по себе, се добри, многу е важно да ги анализираме во контекст на слабите резултати од образованието во изминатите неколку години, што може да се види од меѓународните стандардни проценки на нумеричката писменост и вештините за читање и пишување (PIRLS и TIMSS), според кои резултатите на учениците се релативно лоши. Во оваа смисла, решавањето на некои од утврдените причини за неадекватни образовни резултати може да биде економичен начин за инвестирање на дополнителни средства во образованието за да се обезбеди ефектот врз нивото на образование на децата и младите, а со тоа и на нивните капацитети да напредуваат во училиштето, да најдат работа и воопшто на подобрување на нивната продуктивност. Ова е подетално објаснето во текстот кој следува.

Компјутер за секое дете

Една од целите на Владата во насока на инвестирање во образованието во изминатите две години е да се зголеми релевантноста на наставната програма преку воведувањето на програмата „Компјутер за секое дете“ која предвидува компјутери во основното и средното образование, при што првично ќе се опфатат две третини од вкупните потреби за компјутери во училиштата, и со која, согласно со Програмата за работа на Владата во 2008–2012 година, треба да се постигне целосен опфат во 2008 година. Целта на оваа програма е да се употребуваат компјутерите како инструменти во наставниот процес и таа треба да биде поддржана преку обуки на наставниците и развој на наставните програми за да може ова ново знаење да стане составен дел од наобразбата на учениците (ова во моментот го врши Бирото за развој образованието, како што е дадено во анализата подолу), при што се добиваат повеќе средства оваа година отколку во минатата. Иако овој проект доби одредено делумно финансирање од средства на донатори, значителен дел од буџетот на Министерството за образование и наука е доделен за негово финансирање. Еволуцијата на буџетските средства за капиталните расходи во буџетите за основното и средното образование даде смисла на давањето приоритет на инвестициите во оваа програма, имајќи го предвид зголемениот износ на средства наменети за набавка на информатичка опрема. Вкупните средства наменети за капитални расходи за основното и средното образование се зголемија од околу 1.937 милиони евра во 2006 година на 14.366 милиони евра во 2007 година, и потоа на 24.073 милиони евра во 2008 година. Ова значи дека уделот на буџетски средства доделени за капитални расходи во основното и средното образование, како дел од вкупните буџетски средства за Министерството за образование и наука, се зголеми од 0,9% во 2006 година на

6,9% во 2008 година. Иако ова е показател дека Владата е цврсто решена да го спроведе планот за компјутерско описменување, многу е важно овие нешта да се разгледаат во рамките на поголемите инвестиции во другите клучни области на квалитетот на образованието на кои не им е доделен сличен приоритет.

Задолжително образование

Политичкиот предлог за проширување на задолжителното основно образование на девет години (со вклучување на едната предучилишна година), утврден во Законот за основно образование, се имплементира од почетокот на учебната 2008 година и досега резултираше со доделување на дополнителни средства за основното образование како што е предвидено во фискалниот план на овој Закон. Овие дополнителни ресурси треба да содржат дополнителни средства за плати за наставниците, за нивна обука за ран детски развој, како и тековни трошоци за дополнителната училишна година, иако, земајќи предвид дека податоците за расходи за основно образование не се презентирани во рамките на потпрограмите и дека одлуките за користење на блок-дотациите за образование се донесуваат согласно со критериумите на единиците на локалната самоуправа, не е можно во оваа фаза да се утврди колкав дел средства ќе бидат доделени за предучилишните потреби. Би било корисно единиците на локалната самоуправа да ги евидентираат и да ги објавуваат овие информации.

Задолжителното средно образование е воведено во Програмата за работа на Владата во 2006–2010 година. Иако неговата цел е да го зголеми бројот на учениците кои продолжуваат од основно во средно образование, како и да го зголеми образовното ниво на учениците за подобро да ги подготви за пазарот на трудот, тоа бара значителни инвестиции во повеќе области: (I) во инфраструктурата, за да се гарантира пристап за сите со истовремено овозможување времетраењето на наставата да обезбедува квалитетно учење, што може да бара дополнителни просторни можности за да се избегне учењето во две или три смени; (II) во обуката на наставниците; (III) во изготвувањето на наставните програми и (IV) во платите за наставниците. Овие дополнителни ресурси треба да се рефлектирани како во буџетот на Министерството за образование така и кај телата задолжени за надзор на квалитетот. Буџетот за 2008 година содржи конкретни ставки од 3.9 милиони евра за промовирање на задолжителното образование и 3.5 милиони евра за изградба на спортски сали во средните училишта – сето ова заедно е еднакво на 2,1% од вкупниот буџет на Министерството за образование и наука, што е дополнување на средствата кои веќе се наменети за финансирање на средното образование, а повеќето од нив се пренесени на единиците на локалната самоуправа. Со оглед на тоа што оваа политичка мерка беше воведена во учебната 2008/2009 година, нејзината ефективност во зголемувањето на бројот на запишани во средното образование ќе треба да се испита со текот на времето, додека средствата од буџетот (се мисли и на државниот и на буџетите на локалната самоуправа) во следните години мора да бидат пропорционални на потребите. Квалитетот на резултатите од образованието на ова ниво мора исто така внимателно да се проучи за да се направи проценка дали (и колку) дополнителни средства треба да се инвестираат за да се обезбеди проширувањето на средното образование, но да не ги става во сенка слабите образовни резултати. Веројатно е дека централната власт ќе го поддржи воведувањето на училишта за задолжително средно образование со сопствени средства, имајќи предвид дека оваа мерка се воведува постепено (само првата година од средното образование е задолжителна за оние ученици кои почнале со средното образование во оваа година, па потоа задолжителни ќе бидат две години средно образование од следната година, и така натаму). Сепак, со текот на времето, очекувања се дека

трансферите кон единиците на локалната самоуправа за средно образование ќе се зголемат како рефлексija на потребата да се финансира средното образование за поголем број на ученици, бидејќи е малку веројатно дека ова е мерка која единиците на локалната самоуправа би можеле да ја покријат од своите буџети.

Квалитет на образованието

Согласно со меѓународните студии за мерење на постигнувањата во учењето (како што е студијата Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS, која се однесува на стапката на писменост, и студијата Third International Mathematics and Science Study – TIMSS), ефектот на учениците во државата е значително под меѓународните стандарди. Некои од можните причини за овие лоши резултати се застарените наставни програми, непостоењето на стандарди за надзор на постигнувањата во учењето, недоволниот број на материјали за настава и учење, недоволната иницијатива кај наставниците и слабата инфраструктура за учење, како во смисла на просторни можности (училиштата работат во две или три смени, при што се намалува времетраењето на часовите што дополнително влијание на квалитетот на учењето) така и во смисла на застарени наставни методи (ЕС, 2007; OSCE, 2007). Некои од овие проблеми се поврзани со недоволното финансирање.

Податоците за расходите упатуваат на тоа дека снабдувањето со материјали за настава и учење не е доволно финансирано. Иако не постојат информации за образовни политики или планови за стандарди за минимални барања за наставни материјали и материјали за учење за да може да се направи споредба, во 2006 година расходите за „ситен инвентар, алатки и други материјали“ (буџетска ставка која се однесува на материјали за настава и учење) изнесуваше само 0,13% од буџетот за основно образование, зголемувајќи се само на 0,14% во 2007 година. Освен тоа, набавката на информатичка опрема изнесуваше 13% од буџетот за основното образование за истата година. Во рамките на втората фаза на процесот на децентрализација, единиците на локалната самоуправа се задолжени за набавка на материјали за настава и учење така што националниот број за 2008 година не е значителен. Овие бројки укажуваат на важноста единците на локалната самоуправа да вршат планирање за поадекватно финансирање на материјалите кои се употребуваат за подобрување на процесот на наставата и учењето.

Употребата на компјутери за настава и учење отвора можност за модернизирање на училишната наставна програма и бара повторна обука на наставниците за користање на компјутерот како наставно средство. Сепак, целосната бенефиција од воведувањето на компјутерите веројатно ќе дојде од полн израз на среден рок, имајќи предвид дека развивањето на наставните програми, софтверот и учебниците, како и подготвувањето на наставниците, е во тек. Сето ова се елементи кои бараат значителни инвестиции во следните неколку години додека овие нови системи не станат целосно оперативни и функционални во сите училишта. Сепак, и понатаму е неопходно да се продолжи со фокусирање на вниманието на оние наставни методи и процеси кои не се поврзани со компјутерите. Слабите резултати на учениците во овие области може да претставуваат значителна пречка за продолжување во образовниот систем (како што е преминот во средното образование, што претставува еден од постојните проблеми), за пристап до професионалното образование и за обезбедување на квалификувана работа. Овие основни области на учење може да се развијат со користење на помодерни наставни методи, со развивање на нови и посоодветни материјали за учење и со повеќе

време во наставата. Сите овие елементи може да се имплементираат сè додека има на располагање јавни средства за нивно финансирање.

Како што укажавме погоре, многу важна димензија за квалитетот на образованието, како што е покажано, на пример, во анализата на Светската банка (2008) е времетраењето на самата наставата. Доказите упатуваат дека работењето на училиштата во две или три смени (како во основното така и во средното образование) резултира со помал број на часови и во нивно пократко времетраење, што има негативно влијание врз образовните постигнувања. И покрај овие факти, делот кој го одвојува Министерството за образование и за наука за изградба и за реконструкција на основното и на средното образование во изминатите неколку години беше на релативно ниско ниво, иако Министерството значително го зголеми буџетот за 2008 година:

	2005	2006	2007	2008
Дел од буџетот на Министерството за образование и наука наменет за изградба и реконструкција на училишните објекти	2.36	2.0	1.6	4.3

Имајќи го предвид поголемиот износ на средства за секторот образование, и имајќи го предвид фактот дека се јасно препознатливи причините за слабиот образовен ефект, би било корисно да се додели поголем дел од буџетот за изградба, конструкција и за опремување на училиштата за да се обезбеди доволно време за настава. Доколку ова прашање не биде решено, проблематичните ризици ќе се влошат во однос на дополнителната задолжителна година во основното и во средното образование, што, од своја страна, ќе го зголеми барањето за образовни услуги.

Втората детерминанта на квалитетот е соодветноста на наставните програми и ефективноста на обуките за наставниците. Иако не постои буџетска ставка на национално или на локално ниво која директно одговара на обуката на наставниците, сепак во буџетот има некои информации кои се однесуваат на ова. Обуката на наставниците на работното место, особено на локално ниво, беше поддржана од Проектот за модернизација на образованието кој беше финансиран од Светската банка и од Холандската влада. Евалуацијата направена од овој проект укажа на значителни постигнувања во смисла на обука на локално ниво и развивање на менаџерските капацитети на училиштето (покрај другите работи), што сè повеќе добива на важност во контекст на децентрализација на образованието. Сепак, од причина што проектот завршува во 2009 година и обуката на наставниците ќе биде нешто што ќе се одвива континуирано, најновиот извештај за напредокот ја посочува важноста на Бирото за развој на образованието кое треба да преземе некои клучни активности во однос на обуката и давањето поддршка на училиштата за да се обезбеди одржливост. Сепак, како што покажува и долунаведената анализа, ресурсите на Бирото се релативно ограничени имајќи ја предвид важната улога на оваа институција во повеќе активности кои се однесуваат на подобрување на квалитетот на образованието. Како што се пренесуваат основното и средното образование, така и промовирањето на обука на самото работно место се гледа како една од задачите на единиците на локалната самоуправа и на самите училишта. Проектот за модернизација на образованието се обиде да изнајде алтернативни механизми за финансирање на обуката на наставниците на локално ниво, вклучувајќи го и приватниот сектор, но централната и локалната власт и понатаму треба да обезбедуваат поддршка на овој процес, особено во интерес на тоа да се придонесува кон развој на човековиот капитал,

имајќи ги предвид значителните ресурси кои се канализираат кон образовниот систем во целина. Понатаму, имајќи превид дека формулата за утврдување на блок-дотациите сè уште не содржи механизми за изедначување, постои ризик дека без финансиска помош од државата посиромашните општини ќе можат помалку да инвестираат во обуката на наставниците и во другите димензии за квалитетно образование со што дополнително ќе се ограничи нивниот капацитет за постигнување на поголем локален развој.

Во однос на Проектот за модернизација на образованието, една работа која го оправдува дополнителното анализирање е фактот што имаше значителни недостатоци помеѓу доделените средства и расходите во Проектот за модернизација на образованието, како на ниво на основното така и на ниво на средното образование. Во случајот на Проектот за модернизација на образованието за средно образование беа потрошени 46% помалку средства во 2007 година отколку што беа предвидени со буџетот. Соодветниот износ за Проектот за модернизација на образованието за основно образование беше 13%. Во 2006 година оваа празнина беше поголема – имаше недоволно искористување на средствата од речиси 200% во Проектот за модернизација на образованието во основното и 125% во Проектот за модернизација на образованието во средното образование. Имајќи предвид дека проектот претежно се финансира од донатори, причините за оваа слаба искористеност на средствата се истражуваат, но првичните податоци покажуваат дека се работи за слаб апсорпционен капацитет на локално ниво и бавна имплементација на Проектот. Откако ќе се разгледаат причините, ќе биде особено важно да се решаваат проблемите за ефективно извршување за да може да се обезбеди доволен капацитет и институционален развој, кој ќе овозможи адекватно искористување на јавните средства, особено во насока на подобрување на квалитетот на образованието.

Доколку се навратиме на важноста од модернизирање на наставните програми и обуката на наставниците со цел подобрување на квалитет на образованието, еден од клучните фактори во оваа смисла е Бирото за развој на образованието. Тој се состои од Сектор за логистика, Сектор за оценување (испити), Сектор за развој на образовниот систем и развој на стандарди, развој на наставни програми и професионална поддршка за наставниците, Сектор за истражување, Сектор за издавачка дејност и професионален развој на образованието и Советодавен сектор. Освен задачите кои ги извршува за Министерството за развој на образованието, Бирото за развој на образованието врши студиско истражување на предучилишното, основното и на средното образование, изготвува наставни програми, образовни стандарди, нормативни и други програмски документи, врши стручен надзор, дава инструкции и врши надзор, обезбедува професионална обука на соработниците и на раководството, врши проценка на постигнувањата на учениците и дава информации, води евиденција и статистика и објавува образовни материјали (OSCE, 2007). Иако оваа институција има потенцијал во голема мера да придонесе кон развојот на образованието, буџетските средства кои ги добива не се сразмерни на функциите кои ги има:

Табела 4: Расходи во Бирото за развој на образованието како дел од вкупните расходи за образованието (во милиони евра, освен ако не е означено поинаку)

	2005	2006	2007	2008*
Министерство за образование и наука	199.3	206.7	251.8	347.5
Биро за развој на образованието	1.3	1.4	1.5	2.4

Вкупни расходи за образованието	200.6	208.1	253.3	350.0
Расходи во Бирото за развој на образованието како % од расходите во образованието	0.0108	0.0109	0.0097	0.0113

Табела 5: Состав на расходите, Биро за развој на образованието (милиони евра)

	2005	2006	2007	2008*
Администрација	1.29	1.24	1.16	1.64
Изготвување и развој на наставни програми	0.04	0.02	0.07	0.13
Изготвување и развој на наставни програми за гимназиско образование и образование на ученици со посебни потреби		0.13	0.01	0.02
Истражување и развој на образованието			0.12	0.02
Подготовка и реализација на државната матура			0.02	0.27
Изготвување и развој на наставни програми за средното стручно образование и високото образование			0.12	0.36
Вкупен буџет за развој на образованието	1.33	1.39	1.51	2.43

*Бројките за 2008 година се средствата по ребалансот, не за расходи.

Бројките се претворени од денари по среден курс на Народна банка на Македонија (61.4 денар/евро).

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

За подетален преглед дали средствата кои одат во Бирото за развој на образованието се доволни, би барала податоци кои се однесуваат на неговите индикатори на постигнувања на проектираните трошоци, но поради слабиот процес на планирање овие податоци не се достапни. Сепак, имајќи ги предвид функциите кои Бирото за развој на образованието има задача да ги извршува како и значителните потреби за модернизирање на наставните програми и на развојот, како и за капацитетите на наставниците и бројот на наставниците во основното и во средното образование, изгледа дека Бирото за развој на образованието добива мошне мал дел од вкупните средства за секторот (околу 0,011%). Средствата за Бирото беа зголемени во 2008 година делумно поради неговиот придонес во развојот на наставните програми и обуката на наставниците во контекст на програмата „Компјутер за секое дете“. Исто така, постојат индикации дека Бирото беше мошне активно во 2007 и во 2008 година изготвувајќи одредени модерни наставни програми и методи за настава, но сепак ова треба да биде дополнето со обука за да се обезбеди соодветна имплементација. Понатаму, податоците кои се на располагање сугерираат дека овие средства не се доволни да го задоволат важното барање, меѓу другото, за модерни наставни програми и подобрени наставни методи. Можеби подобра соработка помеѓу Бирото за развој на образованието и локалните власти, со цел зајакнување на наставните капацитети, ќе можат да резултираат со поефективна употреба на недоволните ресурси.

Уште една област која е утврдена како област која има потреба од дополнително инвестирање, со цел подобрување на стандардите во образованието, е оценувањето на основно и на средно ниво. Владата предложи систем со кој наставниците можат да добиваат стимулација или да не добиваат стимулација, во зависност од постигнувањата на нивните ученици на национално ниво (оценување на образованието) во секоја школска година. Иако ова има потенцијал да укаже кои наставници имаат потреба од развој на сопствените капацитети, идеално би било ова да е придружено со можности за градење на капацитети така што наставниците ќе можат да поминат обука и да ја подобраат сопствената настава. Сепак, нивото на детални информации во буџетот не е доволно за да се увиди износот на средствата кои се потребни за

воспоставување на овој механизам за давање стимулација ниту пак дали има буџетски средства за подобрување на стандардите за оценување.

За да може да се зајакне квалитетното образование низ целата држава, особено кога училишниот систем станува децентрализиран, со што се отвора патот за разни методи за управување со училиштето, од клучно значење се надзорот и контролата на квалитетот на образованието. Контролата на квалитетот во образованието изгледа дека е задача на националното и на локалното ниво, и притоа на централно ниво Државниот просветен инспекторат и Националниот испитен центар (кои се во составот на Министерството за образование) имаат потенцијал да играат важна улога. Повторно во овој случај, актуелниот формат на буџетски податоци не дава информации во формат кој би го олеснил протокот на информации и ресурси кон овие тела. Во оваа смисла би било корисно да се има информации за нивото и за составот на ресурсите распределени на Државниот просветен инспекторат и на Националниот испитен центар за да може да се врши надзор на јавните инвестиции во квалитетот на образованието.

Што се однесува до пристапот до материјалите за учење, важно е да се напомене дека постојат обиди да се направат тие да бидат подостапни за сиромашните ученици кои не можат да си дозволат да ги купат. Ребалансот на буџетот за 2008 година (претставен во јули 2008 година) содржеше посебни ставки за распределување на бесплатни учебници за сиромашни деца.

Ран детски развој

Како што веќе објаснивме во теоретската рамка, постојат значителни меѓународни докази кои ја покажуваат важноста на раниот детски развој и образованието врз добросостојбата на децата и врз идните можности. Во согласност со најновиот извештај од УНЕСКО (UNESCO, 2007) од развоен аспект, учеството во програмите за ран детски развој е корисно бидејќи води кон подобри резултати (вклучувајќи и подобра исхрана, здравство и образование) како на краток така и на долг рок. Уште повеќе, од економска гледна точка, инвестирањето во програмите за ран детски развој дава висок поврат на човечки капитал и постои силен случај за јавна интервенција. Програмите за ран детски развој не се корисни само за децата и за семејствата, туку тие ја намалуваат општествената нееднаквост и од нив имаат полза и заедниците и општеството во целина. Конкретен пример за ефектот врз предучилишното образование е даден во Извештајот PIRLS 2006: во просек, резултатите на меѓународно ниво покажуваат позитивен однос помеѓу постигнувањата по читање кај децата од четврто одделение и времето поминато во предучилишното образование (Mullis и други, 2007).

Сè до почетокот на училишната 2008/2009 година, во државата не беше задолжителна ниту една форма на ран детски развој. Од оваа година во осумгодишното задолжително основно образование е вклучена уште една година од предучилишното со што сега основното образование има деветгодишен циклус во рамките на мандатот на Министерството за образование и на соодветните институции во единиците на локалната самоуправа. Освен предучилишната година, единствената форма на ран детски развој која постои е во рамките на детската програма на Министерството за здравство и социјален развој, која е во голема мера децентрализирана. Надвор од установите за детска нега не постојат предучилишни активности (или градинки).

Според податоците на MICS¹⁸ од 2005 година, само 10,7% од децата на возраст од 36 до 59 месеци учествуваат во некоја форма на организирана програма за ран детски развој, што е мошне мала бројка. Од оние кои учествуваат во програмата има значителни разлики во сите категории кои беа анализирани – во смисла на родова припадност (учествуваат 15,1% момчиња и 5,8% девојчиња); локација (18,5% присуство во градовите во однос на само 1,5% во руралните области); степен на сиромаштија (само 1,4% од децата во најсиромашните домаќинства во однос на 24,7% од домаќинствата од најбогатиот слој); како и во однос на етничка припадност (16,9% од децата кои учествуваат се етнички Македонци во споредба со само 3,5% ромски деца).

Овие индикатори укажуваат на потребата од значително зголемување на политичките мерки за да се подобри опфатот со услугите за ран детски развој. Мерката да се додаде една предучилишна година во задолжителното основно образование е во основа позитивна но, сепак, нејзиното спроведување има важни импликации. Како што е анализирано погоре, во смисла на финансирањето, ова беше постигнато преку апсорбирање на повеќе ресурси за ран детски развој во буџетот за основното образование, кои се „одземени“ од буџетот за заштита на децата во Министерството за труд и социјална политика. Иако мерката треба да опфати и повторна обука на наставниците за нови методологии за работа со помали деца и, меѓу другото, запознавање со дидактичките материјали (разговори на авторот во текот на 2008 година) во буџетот нема средства за вакви нешта така што ќе биде потребна една потемелна студија за да се разбере составот на расходите за раниот детски развој како што се спроведуваат новите мерки и се пренесуваат кон единиците на локалната самоуправа.

Табела 6: Расходи за институциите за нега на децата

	2005	2006	2007	2008*
Институции за нега на децата (милиони евра)	16.3	10.5	9.0	1.5
Трансфери наменети за овие институции преку единиците на локалната самоуправа (милиони евра)	1.1	2.0	4.7	14.1
Вкупно за детска нега (милиони евра)	17.4	12.5	13.7	15.6
Детската нега како дел од буџетот за образование (%)	8.7	6.0	5.4	4.4
Детската нега како дел од домашниот бруто-производ (%)	0.38	0.32	0.27	0.34

Бројки за 2008 година се средствата по ребалансот, не за расходи.

Бројките за 2008 година содржат една година помалку од детска нега за разлика од претходните години.

Бројките се претворени од денари, по среден курс на Народна банка на Македонија (61.4 денар/евро).

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Сите ресурси за ран детски развој пред 2008 година се класифицирани како „социјална нега на децата или детска заштита“ и се во надлежност на Министерството за труд и социјална политика. Од 2008 година еден дел од овие ресурси ќе бидат опфатени како составен дел на буџетот на Министерството за образование и наука наменет за основното образование и трансферите до единиците на локалната самоуправа. Сепак, за потребите на оваа анализа, имајќи ја предвид важноста од подобрување на образовните резултати, раниот детски развој се води под „образование“.

Ресурсите (средствата) за основното и за средното образование се во голема мера пренесени така што оние средства кои остануваат во надлежност на Министерството во 2008 година се значително намалени. Сепак, имајќи ги

¹⁸ Multiple Indicator Cluster Survey.

предвид вкупните ресурси за предучилишно, вклучувајќи ги и оние кои веќе биле пренесени, можеме да укажеме на три работи:

- 1) Расходите за ран детски развој, мерено според расходите за детска нега, изнесуваа во просек само 0,33% од домашниот бруто-производ за периодот 2005-2008 година. Иако вкупните расходи на државата за образование (5,6% од домашниот бруто-производ) веќе го надминаа просекот на ОЕЦД (5,4% од домашниот бруто-производ), расходите за ран детски развој се значително под расходите на ОЕЦД кој во просек е 0,7% од домашниот бруто-производ¹⁹. Имајќи ја предвид важноста на раниот детски развој за постигнување на подобри резултати во учењето, ова изгледа малку.
- 2) Од 2006 година речиси 90% од буџетот за „детска нега“ оди на финансирање на раниот детски развој. Тој бавно се зголемува (речиси 10% секоја година) но имајќи го предвид зголемувањето на вкупниот буџет за образование, уделот на средствата кои одат за ран детски развој, всушност, се намали како дел од вкупните расходи за образование (од 5,4% на 4,4%). Ова намалување може делумно да се припише на пренесувањето на едната година предучилишно образование во основното образование. Споредувањето со буџетот за образование е направено за да се даде споредбена анализа на тежината на разните образовни нивоа, иако раниот детски развој не е содржан во буџетот на Министерството за образование и за наука.
- 3) Речиси 90% од ресурсите за предучилишно образование сега се веќе децентрализирани. Ова ја зголемува одговорноста на локалната власт за развивање на раниот детски развој, но исто така ги зголемува и ризиците, барем во првичната фаза на децентрализација, дека непостоењето на капацитет и ефективно планирање може да резултира со недоволни инвестиции во потсекторот, особено ако тој не се гледа како приоритет. Исто така, постојат малку сознанија за тоа кои се најдобрите искуства од раниот детски развој. Всушност, најновиот извештај за напредокот на ЕУ укажува дека општините кои се влезени во втората фаза на децентрализацијата немаат доволен капацитет да ги спроведуваат надлежностите за социјална политика кои им се пренесени (СЕС, 2008). Уште повеќе, пренесувањето на средствата за раниот детски развој беше направено во согласност со постојниот број на центри за ран детски развој на разни места во државата, имајќи ги предвид претходните програми. Ова го поткопува принципот на еднаквост бидејќи голем број општини кои имаат потреба од центри за детска нега нема да добијат блок-трансфери од централната власт да изградат, да опремаат и да работат со нови центри. Ова е најверојатно за посиромашните и руралните општини за кои податоците укажуваат на мошне ограничен пристап. Ова прашање треба да се решава преку преработување на инструкциите за пренесување на блок-дотациите за детска заштита, со јасна цел за зајакнување на еднаквиот пристап кон раниот детски развој.

Еднаквост

Студијата на УНИЦЕФ за детска сиромаштија потенцираше дека и понатаму постојат нееднакости во пристапот кон основното и кон средното образование. Некои од причините за овој нееднаков пристап зависат од самите барања, т.е. тие се повеќе како резултат на одлуките на семејствата наместо

¹⁹ ОЕЦД семејна база на податоци www.oecd.org/els/social/family/database; ОЕЦД – Сектор за социјална политика; Јавните расходи за детска нега и рано образование, податоци од 2003 година.

како резултат на (не)достапност на образовни услуги. Тука накосо ќе ги разгледаме овие прашања. Сепак, кон овозможувањето на образовните услуги можат да се поврзат и некои други причини. На нив треба особено да им се посвети внимание бидејќи тие се причината за социјалната исклученост и неуспехот да се гарантира универзален пристап до образованието.

Зголемување на пристапот до образованието за ромските деца

Студијата на УНИЦЕФ за детската сиромаштија го потенцираше слабиот ефект на ромските деца во речиси сите фази на образование. На пример, само 63% од ромските деца одат во прво одделение, во споредба со националниот просек од 95,2%. Иако стапката на завршување на национално ниво е 82,6%, само 44,6% од ромските деца го завршуваат основното образование. За ова постојат разни причини, но сепак има одредени мерки кои можат да се преземат за да се обезбеди вклученост на ромските деца во системот на образование.

Успешните модели на опфат се силно промовирани и финансирани од донаторите (како што се УНИЦЕФ, СОРОС, грантови од УСАИД и Светската банка во одредени компоненти на Проектот за модернизација на образованието). Овие модели подразбираат работа со училиштата и со заедницата, во овој случај најчесто преку развивање на центри за образование на Ромите и промовирање на дополнителна поддршка за училиштата; тие овозможуваат менторирање и насочување на децата на предучилишна возраст со цел нивно подготвување за основното образование, подобрување на познавањето на македонскиот јазик, посебни обуки за наставниците, посебни стипендии за ромските деца на повисоко ниво на образование и работа со групи на родители во училиштата за да можат да бидат повеќе вклучени и да ги поддржуваат постигнувањата на нивните деца (СОРОС, 2008). Сепак, имајќи ја предвид зависноста од донаторските средства кои имаат одреден рок, програмите успеваат да опфатат само ограничен број деца. Потребна е државна поддршка за програмите од кои имаат корист ромските деца, преку доделување на посебни средства во оваа област, за да може да имаме ефективни и широки мерки за подобрување на состојбата со образованието на ромските деца и за да може да се придонесе кон нивен ефикасен опфат.

Позитивна мерка во буџетот за 2008 година е дека во контекст на декадата за опфат на Ромите, за првпат имаме посебни буџетски средства наменети конкретно за поддршка на образованието на Ромите. Сепак, износот на овие средства е повеќе симболичен (помалку од 100.000 евра – 6 милиони денари) и во моментот на изготвување на ова истражување (поминато е повеќе од половина од оваа година), сè уште се развиваа плановите за тоа како да се употребуваат овие средства. Износот е мошне мал, имајќи го предвид фактот дека во согласност со бројките кои ја покажуваат состојбата со образованието на Ромите во државата, потребите се големи. Извештајот на Европската унија за напредокот за 2008 година (СЕС, 2008) потенцира дека, иако имаше мало зголемување на бројот на ромски деца кои одат на училиште во 2007 година, тие и понатаму имаат најниска стапка на учество во основното образование. Иако се преземаат чекори за решавање на овој проблем, тие се неадекватни. Ова укажува на потребата од посилна поддршка од Владата во вид на доделување на поголеми средства за решавање на пречките за образование со кои се соочуваат ромските деца.

Многу ќе биде важно да се врши надзор на адекватноста и ефективноста на плановите за употреба на таквите ресурси во 2009 година и да се бараат начини за нивен континуитет и за зголемување во 2009 година. Имајќи предвид

дека трошоците за успешни интервенции се веќе идентификувани од партнерите (донаторите), буџетот за образованието на Ромите во Министерството за образование и за наука за 2009 година би можел да се искористи како поддршка на овие модели.

Образование кое ги вклучува децата со посебни потреби

Стандардните правила на Обединетите нации за изедначување на можностите за лицата со посебни потреби како и Конвенцијата на Обединетите нации за правата на детето укажуваат дека секое дете има право на образование и ова право треба да биде гарантирано врз основа на „еднаква можност“ (Richler, 2005). Во оваа смисла, образовната политика треба да биде во можност да создава еднакви можности за образовните услуги за различни ученици. Во суштината на овој предизвик се наоѓа главната цел – обезбедување на опфат, што конечно ќе придонесе кон подобрена општествена кохезија. Системите за образование треба да имаат своја улога во овие напори (OECD, 2003).

Сепак, во државата не е ставено како приоритет постигнувањето на образование кое ќе ги опфаќа сите деца, и покрај тоа што е неопходно да се гарантира образование за сите.

Според анализата на Richer (2005), некои од елементите кои треба да бидат финансирани за да се зајакне образованието кое ќе овозможи опфат на сите, се следните:

- Обезбедување на финансиски средства на училиштата со цел да се обезбеди квалитетно основно образование;
- На наставниците да им се плаќа доволно, но од нив да се побара целодневен професионален ангажман, вклучувајќи го времето за планирање, состаноци и за личен развој;
- Признавање на дополнителните трошоци потребни за вклучување на разни групи ученици во редовните училишта и обезбедување на финансии за исполнување на овие потреби преку:
 - плати за наставниците;
 - средства за асистентите на наставниците;
 - средства за измена на училишните објекти во зависност од потребите;
 - средства за индивидуална поддршка кои можат да се бараат од одредени ученици; и
- Обезбедување на финансиски средства за обука на вработените и за јавно образование.

Сепак, и покрај постоењето на конкретни финансиски барања за гарантирање на сеопфатност во образованието (особено за децата со посебни потреби), не постојат конкретни буџетски ставки (како оние што го споменавме погоре) за поддршка на училиштата или наставниците за да можат да спроведат мерки со кои ќе се промовира опфатот. Освен тоа, интегрирањето на децата со посебни потреби не е приоритет кој се состои во која било од владините политики. Како последица на оваа состојба на „невидливост“ на децата и на возрасните со посебни потреби во политиките, последниот извештај на Европската унија за напредокот (ЕСЕ, 2008) укажува дека лицата со посебни потреби се соочуваат со бројни потешкотии кои го спречуваат нивното учество во општеството (како што е недоволен пристап до образованието, вработувањето и до јавните услуги).

Конкретно, извештајот објаснува дека состојбата на загрозените групи се влошила заради проблемите поврзани со децентрализирањето на надлежностите на општинско ниво. Во образованието, кај овој проблем, со децентрализацијата, акцентот се става на локалните власти кои треба да развијат и да финансираат модел на образование кој ќе го промовира опфатот во рамките на нивните блок-дотации или преку нивните сопствени локални ресурси, без да мора да имаат доволно средства или експертиза за тоа како подобро да ги развијат моделите на инклузивно образование. Сепак, без програмско-буџетско известување од страна на локалните власти ќе биде тешко да се направи преглед до кој степен единците на локалната самоуправа и локалните училишта инвестираат средства во развојот на училиштата и на наставниците, на начин со кој се промовира опфат и инклузивност.

И покрај децентрализирањето на основните и на средните училишта, финансирањето на училиштата за деца со посебни потреби остана да биде надлежност на централната власт (Министерство за образование и наука), иако буџетските средства за овие училишта не може да се видат во сегашната структура на буџетот.

Финансирање на активностите кои потекнуваат од барањата

Иако се направени значителни напори да се подобри пристапот до основното и до средното образование преку обезбедување на образовни услуги, сепак и понатаму постојат одредени групи на население кои остануваат на маргините. Ние ги разгледаваме можните начини за зголемување на финансирањето со цел зајакнување на поправичен пристап, но некои од причините за слаб опфат можат да бидат и на страната на побарувачката каде што, како фактори за ова, се утврдени: високите опортунитетни трошоци за децата кои одат на училиште (особено за најсиромашните домаќинства каде децата би можеле да придонесат со приходи за тоа семејство); големата цена на превозот, училиштниот прибор, униформите, културните бариери кои ги прават деца да се чувствуваат непријатно на училиште, во домаќинства со помалку едуцирани родители кои немаат доволно разбирање за вредноста на образованието (на пример: Legovini и Regalia, 2001; Moran и други, 2003).

Всушност, студијата за детската сиромаштија покажа дека најмалата проценка на деца кои одат во основно училиште може да се најде кај најсиромашните слоеви – процентот на деца кои одат во основно училиште варира од 86% во најсиромашните семејства до 100% кај најбогатите. Уште повеќе, најнизок процент на деца кои се во последното одделение на основното образование беше утврден кај најсиромашните семејства, а овој процент е исто така присутен и кај децата чишто мајки немаат образование.

Во оваа смисла, насочените расходи кон програмите кои промовираат барања за образование (како што се стипендии за сиромашни деца, субвенции за градски превоз, бесплатни учебници, социјална работа со заедниците и семејствата и програми на парични трансфери кои би зависеле од одење на детето на училиште), веќе ги дава позитивните резултати врз барањата за образование во разни земји (Barrientos и други, 2004). Ова би можело да биде ефективен начин за трошење на јавните средства за да се види дека на сите деца им се гарантира нивното право за образование. Всушност, некои од овие мерки веќе се преземаат или се во постапка на развивање, како што е тоа случајот со бесплатен превоз (содржано во законите за основно и за средно

образование) и одредбите за бесплатни учебници, што би можеле уште повеќе да се систематизираат. Изготвувањето на програмата за условни парични трансфери за да се подобри степенот на присуство во училиште е нешто што е предвидено во Планот за работа на Владата во 2008–2012 така што трошоците за оваа иницијатива би можеле да бидат предвидени во буџетот за 2009 година.

Резиме на препораките за образованието

Следи резиме на некои од главните препораки произлезени од анализата на секторот образование:

- Зголемување на финансирањето во компоненти кои имаат врска со подобрување на квалитетот (како што е обуката на наставниците или изградба на нови училишни објекти во оние региони каде имаме работа во две или три смени) преку прераспределба на средства од програмите кои даваат помала економичност во развивањето на детскиот образовен капитал и човечкиот капитал.
- Дефинирање на улогата и на средствата кои се потенцијално на располагање на Бирото за развој на образованието за да може тоа да ги преземе некои од функциите на Проектот за модернизација на образованието по неговото завршување во 2009 година, најмногу обезбедувајќи поддршка на обуката на наставниците на самото работно место и развивање на наставните програми на локално ниво.
- Воспоставување на механизми за известување за буџетот и расходите од страна на единиците на локалната самоуправа, со што ќе се овозможи поголема транспарентност на нивните сметки за образование и ќе овозможи надзор на кој начин ги трошат нивните блок-дотации за образование, во согласност со клучните цели на образовната политика.
- Промовирање на буџетирањето во согласност со резултатите од страна на локалните власти, како што ќе напредува децентрализацијата, како начин за зголемување на ефикасноста во користењето на блок-дотациите во образованието.
- Анализа на можните причинители за ниски стапки на извршување во некои области, особено во Проектот за модернизација на образованието. Доколку тие се како резултат на слабиот апсорпционен капацитет, тогаш мора да се преземат напори за решавање на причините за тоа, кои би можеле да бидат слабиот административен капацитет, слабите системи за планирање, бавната администрација и сл.
- Ревидирање на програмата за буџетско класифицирање на централно ниво за да овозможи идентификување на ресурсите кои одат на конкретни области, како што се Државниот просветен инспекторат и Националниот испитен центар, како и за училиштата за деца со посебни потреби, за да може да се прават проценки и да се следат јавните инвестиции во „квалитетот“ и „еднаквоста“ во образованието.
- Зголемување на средствата доделени за образование на Ромите и во насока на подобрување на опфатот/инклузивноста во училиштата, следејќи ги најдобрите искуства.

5.2. Здравство

Здравствениот систем во државата се базира на здравствено осигурување и тој е наменет да обезбеди опфат на сите како и сеопфатен пакет на здравствени услуги за населението. Најголем дел од финансирањето на

јавната здравствена заштита потекнува од задолжителниот придонес за здравство, преку Фондот за здравство чишто главни извори на финансирање се придонесите од плати за вработените лица (вклучувајќи и социјални трансфери за невработените и корисниците на социјална помош). Освен Фондот за здравство, финансирањето доаѓа и од Буџетот на државата за „превентивни“ програми кои секоја година го донесува Владата. Финансирањето на јавните институции за здравствена заштита го обезбедува Фондот за здравство преку утврден годишен ограничен буџет со одлука на Управниот одбор на Фондот за здравство (Бачановиќ и други, 2006).

Проценките упатуваат дека околу 5% од домашниот бруто-производ е наменет за здравствена заштита, вклучувајќи ги тука средствата кои ги плаќаат Фондот за здравство, државниот буџет и тековните расходи. Од оваа вкупна бројка само 1,4% доаѓа од државниот буџет (South-eastern Europe Health Network, 2007). Просечните расходи во европскиот регион на Светската здравствена организација беа 6,5% од домашниот бруто-производ и 6,4% од домашниот бруто-производ на десете нови земји-членки на ЕУ во 2002²⁰. Всушност, во согласност со Националната стратегија за здравство (2006–2015), 95% од јавните расходи за здравство се спроведуваат преку Фондот за здравство.

За потребите на анализата во овој дел, ние ќе се фокусираме само на средствата кои доаѓаат од централниот (државниот) буџет и кои се испраќаат до Министерството за здравство со цел финансирање на „превентивното здравство“, што има силно влијание врз здравствените услуги кои им се овозможуваат на децата, преку некои од своите вертикални програми. Вертикалните програми за превентивно здравство се бесплатни за сите лица, иако за нив се бара партиципација во износ од 20% од цената на услугите. Во случај кога лицата кои се осигурени преку Фондот за здравство, Министерството за здравство ја покрива оваа партиципација така што тие не мора да плаќаат. Лицата кои не се осигурени преку Фондот за здравство мораат да платат партиципација од 20%. Освен тоа, постои и посебна вертикална програма која има за цел да ги подобри превентивните и куративните услуги (целосен основен пакет на здравствени услуги) за сиромашните и/или маргинализираните кои, во согласност со проценките, нема да можат да „влезат“ во Фондот за здравство (се работи за околу 5% од населението). За да може да се употребува оваа вертикална програма е потребен процес на верификација кој има за цел да ја намали веројатноста во него да бидат опфатени и лица кои можат да си дозволат да платат, но кои, поради некои причини, не придонесуваат кон Фондот за здравство (на пример, лицата кои работат во неформалниот сектор).

Трошоците за обезбедување на превентивни здравствени програми ги сносат заеднички државата и Фондот за здравство, при што Фондот за здравство ги покрива платите на здравствените работници кои ги овозможуваат овие услуги како и тековните трошоци на здравствените установи каде што се овозможуваат овие услуги (трошоци за струја, греење, вода и сл.), додека трошоците за спроведување на активностите кои се однесуваат на вертикалните програми (како што се обуките на вработените, кампањи, набавки на вакцини и лекови) се финансираат од буџетски средства на Владата наменети за вертикални програми. Буџетските проекции сугерираат дека финансиската остварливост на Фондот за здравство може значително да се

²⁰ Види www.who.int/hfad/b

подобри доколку 10% од неговиот општ оперативен буџет е покриен од државата преку буџетска поддршка. Сепак, сè до 2006 година државниот Буџет покриваше помалку од 0,5% од општиот буџет на Фондот за здравство, што претставува мал дел имајќи ги предвид трошоците кои ги има Фондот за здравство во обезбедувањето на превентивни програми, што, понатаму, е проблематично од аспект на долгорочната одржливост во обезбедувањето на услугите и нивниот квалитет (Горѓиев и други, 2006).

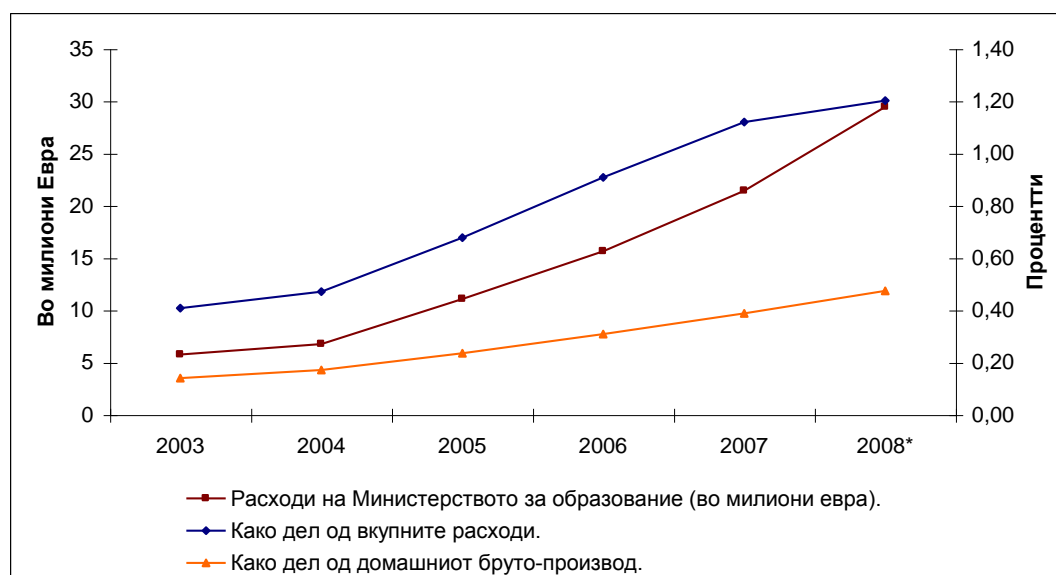
Превентивно здравство

Во однос на превентивните здравствени програми, Националната стратегија за здравство 2020 укажува на следните здравствени приоритети во однос на децата:

- Подобрување на здравствената состојба на населението, со посебен акцент на загрозените групи со акцент на промовирање на здравството;
- Подобро здравство за новороденчињата, доенчињата и за децата на предучилишна возраст што ќе може да се постигне преку зајакнување на примарната здравствена заштита;
- Посебно внимание ќе се посвети на намалување на високата стапка на морталитет кај новороденчињата и кај децата под петгодишна возраст, како и за здравствена едукација на училишните деца, што ќе придонесе кон подобро здравје за младите (цел 4);

Буџетските средства доделени на Министерството за здравство најмногу се употребуваат за обезбедување на превентивните здравствени програми. Табелата и сликата подолу го покажуваат трендот на расходи во Министерството за здравство за периодот 2003–2008:

Слика 3: Трендови на расходи на Министерството за образование, 2003–2008



Бројките за 2003–2007 година се за расходите (извршувањето на буџетот). Бројките за 2008 година * се средства доделени со буџетот.

Бројките се претворени од денари, по среден курс на Народна банка на Македонија (61.4 денар/евро).

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Како што може да се види од сликата 3, трендовите на расходи за здравствениот сектор се мошне позитивни, особено од 2006 година. Табелата 7 ги прикажува буџетските износи на Министерството за здравство. Номиналните расходи од Министерството за здравство се зголемија од 5,77 милиони евра во 2003 година на 29,45 милиони евра во буџетот за 2008 година, што претставува зголемување од речиси четири пати. Средствата на Министерството за здравство, исто така, се зголемија како дел од вкупниот државен буџет – зголемени од 0,42% на 1,20%. Значителните зголемувања на средства наменети за Министерството за здравство, особено по 2006 година, укажуваат дека Владата го поддржува здравствениот сектор и особено превентивните здравствени системи.

Табела 7: Расходи од Министерството за здравство

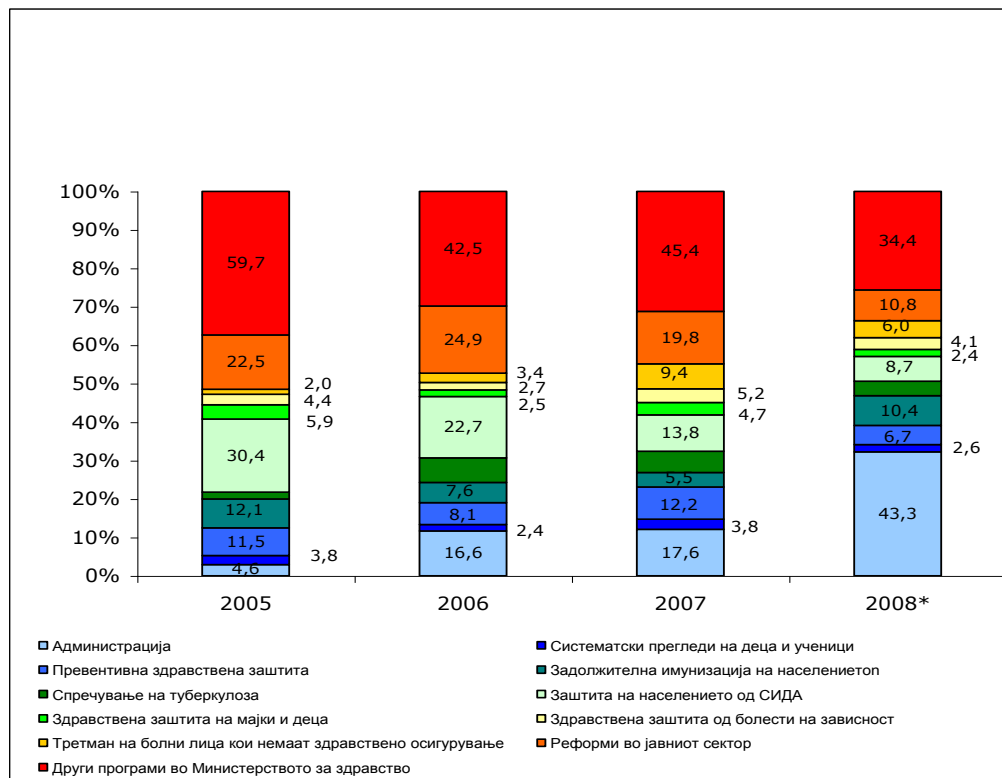
	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Расходи на Министерството за здравство (милиони евра)	5.77	6.77	11.00	15.65	21.43	29.45
како дел од вкупниот буџет	0.41	0.47	0.67	0.91	1.12	1.20
како дел од домашниот бруто-производ	0.14	0.17	0.24	0.31	0.39	0.47

* Бројките за 2003-2007 година се за расходите (извршувањето на буџетот). Бројките за 2008 година се доделените средства по ребалансот.

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Во смисла на интерсекторски расходи, сликата 4 (подолу) укажува на кој начин се распределени ресурсите по вертикални програми во рамките на годишниот буџет на Министерството за здравство. Оваа класификација ги прикажува оние програми кои имаат подиректно влијание на децата – на пример, имунизацијата или пред, т.е. постнаталното здравство – и „други“ програми кои можеби имаат помало, индиректно влијание на децата (сите овие ги имаме прикажано збирно со цел да се направи поедноставување). Мора да се нагласи дека ова е само преглед и, како во случајот со здравството, оваа десегрегација не е прецизна бидејќи децата може да бараат и повеќе разни интервенции кои ги нудат „други“ вертикални програми или кои се обезбедуваат преку куративната нега (наместо преку превентивната), финансиски поддржани преку Фондот за здравство. Сепак, акцентот е ставен на овие вертикални програми имајќи предвид дека е поверојатно тие поконкретно да го засегаат здравјето на децата.

Слика 4: Годишен буџет доделен на Министерството за здравство, вклучувајќи ги и вертикалните програми кои имаат директно влијание врз децата



Сликата 4 го прикажува процентот на удел на секоја од овие програми во вкупниот буџет на Министерството. Освен буџетот доделен за вертикалните програми, сликата 4 го содржи и буџетот наменет за административни трошоци на Министерството за здравство и за тековните реформски програми.

Табелата 8 (подолу) ја покажува еволуцијата на буџетските средства наменети за програми за превентивно здравство, иако севкупно гледано има позитивен тренд, сепак одредени буџетски средства за одредени вертикални програми се намалени во 2008 година. Гледајќи го меѓусекторскиот состав на овие средства се доаѓа до одредена идеја за тоа на кои компоненти им се посветува приоритет. Еден од првите елементи кои паѓаат во очи е што средствата наменети за администрацијата во Министерството за здравство со текот на времето се зголемени, со особено нагло зголемување од 2007 во 2008 година кога нивниот удел во вкупниот буџет на Министерството за здравство „скокна“ од 17,6% на 43,3% во 2008 година. Ако го видиме составот на буџетот, средствата наменети за компонентата „администрација“ на Министерството за здравство во 2008 година, најголемо зголемување имаме кај „капиталните расходи“. Сепак, во согласност со актуелниот систем за здравствено финансирање, Фондот за здравство плаќа за капитални инвестиции во секторот (освен директните инвестиции од страна на државата). Годишниот план за работа на Министерството за здравство дава информации за плановите за овие капитални инвестиции, но притоа ќе биде важно да се врши надзор на начинот на кој овие средства биле потрошени на крајот од фискалната година. Од разговорите кои ги имавме во Министерството за здравство, во текот на 2008 година, средствата за „промовирање на здравството“ за разни вертикални програми требаше да се спојат за да се овозможи финансирања од поголем обем, посеопфатна стратегија за промовирање на здравството, што би се довело во врска со интегрирањето на сите вертикални програми во сеопфатна национална програма за јавно здравство. Ова зголемување на доделените

буџетски средства за „администрацијата“ можеби е направено како резултат на ваквата стратегија, иако не може да се тврди со сигурност. Доколку е така, тогаш тоа би објаснило зошто, иако вкупниот буџет на Министерството за здравство за 2008 година се зголемил, поголемиот дел од средствата наменети за административни ставки, значи дека и буџетските средства за некои вертикални програми (на пример оние за *превентивно здравство, спречување на туберкулозата, заштита од САИД, здравствена заштита на мајки и деца и лекување на лица кои немаат осигурување*) се намалиле во 2008 година во однос на 2007 година. Уште едно можно намалување на ова намалување во буџетските средства за овие вертикални програми е што од година во година некои активности се спојуваат или ги преземаат други програми.

Според табелата 8 (подолу), во периодот од 2005 до 2008 година имаше зголемување на средствата кои беа наменети за сите програми, освен за заштитата од СИДА²¹ (кои беа намалени за 19%) и задолжителната имунизација (која беше намалена за 3%). Сепак, како што посочивме погоре, буџетските средства беа намалени за речиси сите вертикални програми во 2008 година, вклучувајќи ги програмите кои се однесуваат на приоритетните области за децата во рамките на Националната стратегија за здравство, а кои се однесуваат на заштитата на мајките и на децата. Буџетските средства за систематски прегледи на учениците не се променија. Овој тренд може да се види преку намалување на делот од вкупниот буџет на Министерството за здравство наменет за вертикални здравствени програми за децата, кој се намали од 42,9% во 2005 година на 31,1% во 2008 година. Ќе биде важно да се следи распределувањето на средствата за вертикалните програми во буџетот за 2009 година за да се види како овој тренд ќе еволуира. Имајќи го предвид значителното зголемување на буџетот за администрацијата, можно е некои од функциите кои претходно биле доделени на вертикалните програми да бидат прекласифицирани во „администрација“ и/или, како што е укажано погоре, некои од средствата (особено оние за промовирање на здравството) да бидат интегрирани како дел од интегрираната Стратегија за промовирање на здравството. Степенот на извршување на средствата за „администрација“ и нивната употреба треба дополнително да се разгледа за да се утврди дали има причина и понатаму да се одржуваат високи износи на буџетски средства наменети за „администрација“ во буџетот за 2009 година, особено имајќи го предвид фактот дека во 2008 година ова беше поврзано со намалување на буџетот на програми наменети за децата и други вертикални програми, што не е доследно со искажаната заложба на Владата во насока на поддршка на превентивната здравствена нега.

²¹ Оваа анализа ги зема предвид само средствата доделени на вертикалните програми преку буџетот на Министерството за здравство и не ги опфаќа проектите финансирани од донатори кои не одат преку буџетот (такво е, на пример, финансирањето против СИДА од Global Fund).

Табела 8: Измени во буџетските средства во буџетот на Министерството за здравство, 2005–2008

	Буџет за 2005 година (евра)	Буџет за 2006 година (евра)	Промена 2006 – 2005 (во %)	Буџет за 2007 година (евра)	Промена 2007 – 2006 (во %)	Буџет за 2008 година (евра)	Промена 2008 – 2007 (во %)
Систематски прегледи на деца и на ученици	260.586	260.586	0	561.889	116	561.889	0
Превентивна здравствена заштита	793.160	890.879	12	1.791.531	101	1.465.798	-18
Задолжителна имунизација на населението	830.619	830.619	0	806.922	-3	2.280.130	183
Спречување на туберкулозата	195.440	994.707	409	1.185.586	19	1.100.879	-7
Заштита на населението од СИДА	2,092.866	2,496.221	19	2.031.352	-19	1.910.521	-6
Здравствена заштита на мајки и на деца	407.166	272.476	-33	695.440	155	532.573	-23
Лекување на болни лица кои немаат здравствено осигурување	140.065	377.850	170	1.385.098	267	1.309.283	-5
Вкупно буџетски средства доделени на вертикалните програми кои имаат директно влијание врз децата	4.719.902	6.123.338	23	8.457.818	28	9.161.073	8
Други програми на Министерството за здравство	4.413.777	4.968.167	13	7.455.090	195	8.437.280	31
Администрација	317.608	1.821.971	474	2.595.366	42	9.493.078	266
Реформа на здравствениот сектор	1.553.180	2.733.550	76	2.924.267	7	2.359.463	-19
Вкупен буџет на Министерството за здравство	11.004.467	15.647.026	30	21.432.541	27	29.450.894	27
Удел во буџетските средства наменети за вертикалните програми кои имаат директно влијание на децата (како % од вкупниот буџет на Министерството за здравство)	42.9	39.1		39.5		31.1	

Извор: Министерство за финансии, пресметка од авторот. Бројките се претворени од денари, по среден курс на Народна банка на Македонија (61.4 денар/евро).

Табела 9: Стапка на извршување на буџетот, Министерство за здравство, според програмите 2005–2007

	2005			2006			2007		
	Буџетски расходи (илјади евра)	Расходи (илјади евра)	Стапка на извршување на буџетот (%)	Буџетски расходи (илјади евра)	Расходи (илјади евра)	Стапка на извршување на буџетот (%)	Буџетски расходи (илјади евра)	Расходи (илјади евра)	Стапка на извршување на буџетот (%)
Систематски прегледи на деца и на ученици	260.59	260.59	100.0	260.59	260.59	100.0	561.89	561.89	100.0
Превентивна здравствена заштита	793.16	793.16	100.0	890.88	890.88	100.0	1791.53	1,791.53	100.0
Задолжителна имунизација на населението	830.62	1.161.07	139.8	830.62	779.48	93.8	807.00	735.83	91.2
Спречување на туберкулоза	195.44	195.44	100.0	994.79	553.91	55.7	1.185.67	787.79	66.5
Заштита на населението од СИДА	2.092.83	1.211.89	57.9	2.496.25	1.876.38	75.2	2.031.43	1.568.08	77.2
Здравствена заштита на мајки и на деца	407.17	407.17	100.0	272.48	269.71	99.0	695.44	695.44	100.0
Лекување на болни лица кои немаат здравствено осигурување	140.07	140.07	100.0	377.85	377.36	99.9	1.385.18	1.385.18	100.0
Администрација	317.59	313.36	98.7	1.821.99	327.85	18.0	2.595.44	1.032.90	39.8
Реформа на здравствениот сектор	1.553.26	411.73	26.5	2.733.55	1.185.99	43.4	2.924.27	2.045.44	69.9

Вкупно доделен буџет/ расходи на Министерството за здравство	11.004.40	9.156.51	83.2	15.647.07	10.668.89	68.2	21.432.57	17.483.39	81.6
---	------------------	-----------------	-------------	------------------	------------------	-------------	------------------	------------------	-------------

Извор: Министерство за финансии, пресметка од авторот. Бројките се претворени од денари по среден курс на Народна банка на Македонија (61.4 денар/евро).

Табелата 9 дава детални податоци за расходите (извршувањето на буџетот) за секоја од вертикалните програми наменети за децата. Од овие податоци можеме да го видиме проблемот кој се појавува во однос на трошењето во здравствениот сектор: постојат значителни празнини помеѓу доделениот и потрошениот буџет во вертикалните програми како и во средствата за „администрација“ и за „реформи“. Колоната „стапка на извршување на буџетот“ покажува колку бил потрошен буџетот кој бил доделен за секоја од програмите како процент од доделениот буџет за таа година. Согледуваме дека извршувањето на буџетот во некои програми, како што се реформите во здравствениот сектор, заштитата од СИДА и спречувањето на туберкулозата се на особено ниско ниво.

Конкретно степенот на извршување на буџетот за 2007 година беше значително низок што го покренува прашањето за апсорпциониот капацитет доколку во 2008 година биде доделен поголем буџет. Освен тоа, буџетот за 2008 укажува на значителен удел на средства за капитални инвестиции што сугерира дека Министерството за здравство има капацитет да користи средства за капитални инвестиции во здравството. Недоволното извршување на буџетот во 2007 година би можело да биде индикатор за одредени проблеми така што ќе треба да се врши надзор на излезните резултати.

Во врска со ова, вкупното зголемување на буџетот за Министерството за здравство беше поздравено од раководните лица на ова Министерство со кои разговаравме бидејќи тие ова го гледаат како можност за спроведување на поефективни активности во превенцијата. Сепак, во согласност овие разговори, Министерството го признава својот слаб капацитет за планирање (има само три сектори задолжени за петнаесет вертикални програми) што значи дека планирањето, надзорот и евалуацијата на ефектот на вертикалните програми не може адекватно да се направи. Во моментот одлуките за буџетот се донесуваат од врвот па надолу, без да се земе предвид планирањето на оперативно ниво кое, всушност, реално ги отсликува потребите. Исто така, постои недоволен капацитет за надзор за тоа како се употребуваат овие средства така што, иако овозможувачите на здравствените услуги известуваат како ги користат средствата и како ги овозможуваат услугите, сепак не постојат доволно човечки и физички ресурси за контрола на точноста на овие извешти што може да води кон многу проблеми во однос на злоупотреба на средства. Во оваа смисла, Министерството за здравство предложи формирање на посебна единица за планирање која ќе има доволно вработени да ги врши овие активности, како корисен начин за решавање на некои од постојните проблеми кои го ограничуваат апсорпциониот капацитет на Министерството. Според нивната анализа, иако имплементацијата на ваквата единица на почетокот би била трошок, таа инвестиција ќе се исплати на подолг рок така што ќе ја зајакне ефективностa во користењето на средствата кај разни програми. Во моментот нецелосните податоци за тоа како се употребуваат средствата за сите програми не даваат можност за сеопфатен преглед на нивната ефективност, така што приоритет за Министерството за здравство е промовирање на планирањето „од-дното-нагоре“ со што би се напуштило буџетското планирање врз основа на историски податоци и би се преминало врз планирање во согласност со резултатите. Доколку е цел да се направи приоритет на средствата наменети за превентивното здравство, од суштинско значење е да се преземат мерки со кои ќе

се подобри капацитетот за управување со финансиите во Министерството за здравство, вклучувајќи ги капацитетите за засилен надзор и евалуација.

Еднаквост

Направен е огромен напредок во подобрувањето на индикаторите за здравјето на мајките и на децата во изминатите 10 години, првенство во редуцирањето на морталитетот кај новороденчињата и малите деца, со што државата се движи во вистинска насока на постигнување на Милениумските развојни цели 2015, кои се однесуваат на здравството. Сепак, сè уште има работа која треба да се заврши, особено со оглед на тоа што некои индикатори покажуваат одредена нееднаквост која се однесува на локацијата, етничката припадност и богатството. На пример, во извештајот за напредокот на Европската унија за 2008 година е укажано дека сè уште има 17% деца кои не се опфатени со јавното здравствено осигурување (СЕС, 2008).

Вертикалните програми во целост ги финансира Владата. Тие се бесплатни и, како такви, се достапни за сите, без разлика дали лицата се осигурени или не, вклучувајќи ги и најсиромашните и најзагрозените групи со што оваа програма е приемлива за сиромашните и обезбедува еднаков пристап. Конкретно, програмата која ги покрива здравствените трошоци за лицата кои се осигурени (кои не се секогаш најсиромашните) е начин да се обезбеди дека децата кои живеат во сиромашните домаќинства имаат барем најголеми шанса да пристапат до превентивните и куративните здравствени услуги.

Ова покажува дека вертикалните програми насочени кон промовирање на здравјето на мајките и на децата бараат подобро планирање и подобар надворешен опфат за да се обезбеди или да се даде можност да допрат до сите деца. Ова подразбира ефективно планирање кое е насочувано од остварените резултати, кое треба да биде дополнето со мобилизирање на средствата за преземање на планираните дејства. Двата конкретни примери за тоа до каде е прашањето на еднаквост во однос на детското здравје и понатаму останува отворено и е анализирано подолу.

Морталитет кај децата

Во согласност со студијата на УНИЦЕФ за детската сиромаштија, стапката на смртност кај малите деца се проценува дека е 16 на илјада, додека веројатноста од смртност пред возраст од пет години (морталитет под петгодишна возраст) е околу 17 на илјада. Овие бројки се поголеми од просекот на ЕУ каде тој изнесува 6,4, т.е. 4,7²² во 2000 година. Според податоците од MICs, опфатот со антенатална нега од страна на стручни лица (лекар, сестра, акушерка или помошна сестра-акушерка) е речиси универзален при што 98% од жените добиваат антенатална нега најмалку еднаш за време на бременоста. Опфатот со антенатална нега е речиси ист во градските и во руралните области. Сепак, ако погледнеме под површината на овие бројки (што е направено во Студијата за детска сиромаштија) ќе видиме некои разлики кај морталитетот на новороденчињата и малите деца кои произлегуваат од локацијата и нивото на

²² Извор: Eurostat.

богатство. На пример, веројатноста од смртност кај детето пред да дочека возраст од пет години во градските средини е 10 на илјада додека во руралните тоа е 26 на илјада. Оваа веројатност е поголема од просекот кај децата кои потекнуваат од најсиромашни семејства (25 на илјада).

Ова упатува на фактот дека некои вертикални програми (како што е Програмата за активна здравствена заштита на мајки и на деца) би можеле уште повеќе да се зајакнат за да се минимизираат овие разлики. Конкретно, една од целите на програмата е: *Олеснување на влијанието кое го имаат социјалните фактори (сиромаштијата и социјалната нееднаквост) врз развојот на неповолните здравствени индикатори за мајките и за децата* додека еден од планираните резултати е *дополнително да се намали стапката на морталитет кај новороденчињата и кај малите деца, особено во регионите каде што оваа стапка е поголема од националниот просек*. Сепак, присуството на овие нееднаквости укажува дека оваа цел сè уште не е остварена.

Средствата за оваа програма се дуплираа од 2006 во 2007 година, додека буџетските средства за 2008 година останаа на истото ниво. Всушност, во 2008 година проценетите трошоци за имплементирање на вертикалната *Програма за активна здравствена заштита за мајки и за деца* беше 32.700 милиони денари (533.000 евра), додека буџетот доделен за програмата е малку над барањата (34.500 милиони денари, т.е. 562.000 евра). Овие позитивни трендови во буџетите за оваа програма имаат потенцијал да ги подобрат постојните нееднаквости во однос на морталитетот на децата сè додека интервенциите се планираат на начин кој ги допира децата во оние домаќинства кои досега биле маргинализирани, со здравствени услуги и со информации за бенефициите за нив, за да се поттикне нивниот опфат. Во таа смисла, надзорот на тоа како се одвиваат индикаторите за морталитет на децата во 2008 година би можел да даде одговор за степенот до кој функционира процесот на вертикално планирање и дали е потребно доделување на дополнителни ресурси со цел зајакнување на програмата.

Имунизација

Имунизацијата исто така има клучна улога во намалувањето на стапките на морталитет кај децата. 75,5% од децата на возраст помеѓу 18 и 29 месеци беа целосно имунизирани за време на истражување на MICS во 2005 година. Ова неповолно се споредува со просекот од 98% деца кои биле имунизирани во Европската унија во 2000 година²³.

Табела 10: Процент на деца на возраст 18–29 месеци кои се вакцинирани против сите детски болести (податоци од MICS, 2005 година)

		Процент на деца на возраст 18–29 месеци кои се вакцинирани против СИТЕ детски болести
Пол	Машки	71,5

²³ Извор: Eurostat.

	Женски	78,9
Место на живеење	Урбана средина	80,4
	Рурална средина	69,5
Индекс на богатство	Најсиромашни	60,1
	На второ место	84,0
	Средно	79,2
	На четврто место	79,1
	Најбогат	77,1
Етничка припадност	Македонци	88,3
	Албанци	65,0
	Роми	66,4
	Други	76,2
Вкупно		75,5

Табелата 10 покажува значителни разлики во тоа како се распределени децата кои биле целосно имунизирани. Таа е особено висока во однос на местото на живеење, богатството и етничката припадност. Имајќи ја предвид великодушната природа на имунизацијата, не постои директна врска помеѓу степенот на богатство и имунизација, но проблемите може да се најдат подлабоко во самата програма за имунизација во смисла дека можеби не ги опфаќа областите во државата кои се карактеризираат со повисоко ниво на сиромаштија (на пример, одредени рурални области) како и недоволно развиените механизми за промовирање на здравјето кои ќе помогнат да се привлече населението од сите етникуми. Овие проблеми изгледа дека се во потесна врска со планирањето и овозможувањето на имунизација наместо со недоволни ресурси, иако е јасно дека се потребни значителни инвестиции за да се зголеми вкупниот број на деца кои се целосно имунизирани.

Во 2008 година, вертикалната Програма за имунизација побара вкупно 80 милиони денари (1,32 милиони евра) а ѝ беа доделени повеќе од двојно – 140 милиони денари (2,28 милиони ера) што претставува 64% зголемување во однос на буџетот кој е доделен во 2007 година. Ова укажува на силната заложба да се решат недостатоците во опфатот со имунизација но, имајќи предвид дека планот беше изготвен за буџетски средства кои се околу половина од реално доделените средства, постои веројатност дека ресурсите нема да бидат ефективно апсорбирани ниту пак потрошени на ефективен начин. Ова ќе треба да биде предмет на надзор во 2009 година каде што досега постигнатиот напредок во програмата треба да ги постави барањата за буџетот за 2009 година. Планирањето за тоа како најдобро да се организира вакцинирањето на маргинализираните деца е од најголем важност за да се обезбедат дополнителните ресурси, всушност да допират до регионите и до групите на население кои во минатото биле исклучени.

Земајќи ги предвид овие примери, можеме да заклучиме дека освен буџетските средства доделени за овие програми, од суштинско значење е да се укаже дека тие се достапни во целата држава, вклучувајќи ги и

најмаргинализираните области, а особено поради тоа што се бесплатни, нивната цена не е пречка за да бидат спроведени. Пониските стапки на опфат во руралните области како и во случајот на сиромашните деца или децата кои потекнуваат од етничките малцинства, може да бидат предизвикани поради недоволно информации за здравствените услуги кои им се достапни бесплатно – проблем кој можеме да го доведеме во врска со ниското ниво на образование на родителите или ефективностa на промовирањето на здравјето. Во таа смисла, зајакнувањето на надворешниот опфат и квалитетот на услугите може да биде важно средство за намалување на овие пречки. Буџетската класификација не овозможува да се идентификува колкав дел од средствата се употребуваат за здравствена промоција на од разни програми, но тоа е област која, во согласност со меѓународната литература, претставува економичен начин за спроведување на здравствената заштита.

Резиме на препораките за здравствената заштита

Следи резиме на некои од главните препораки произлезени од анализата на секторот здравство:

- Зајакнување на капацитетите (на централно и на локално ниво) за планирање и надзор на соодветните вертикални програми. За некои конкретни вертикални програми (како што се имунизација, повеќегодишно планирање и програмирање) ова е неопходно за да се максимизира влијанието од нив.
- Треба да се бараат алтернативни механизми за да се решаваат проблемите кои резултираат со слаб капацитет на апсорпција на буџетските средства. Некои од можните алтернативи во оваа смисла се:
 - зајакнување на капацитетот за обука на вработените на национално и на локално ниво со цел подобрување на вештините за стратешко планирање;
 - утврдување на единица задолжена за планирање, надзор и евалуација на вертикалните програми во Министерството за здравство, која ќе има доволно и квалификувани човечки ресурси кои ќе можат ефективно да развиваат стратегии за планирање, надзор и евалуација на растечките износи на средства кои се доделуваат на превентивните здравствени услуги;
 - склучување договори за соработка со невладините организации на локално ниво со цел планирање и надзор на некои услуги, кои евентуално би имале капацитет да ги спроведат ваквите активности со поголема стручност а со помали трошоци;
 - подобрување на соработката со професионалните здруженија кои би можеле да обезбедат техничка поддршка и експертиза за зајакнување на системот;
- Имајќи предвид дека овој преглед на јавните расходи е само иницијална студија и, како таква, не врши подлабоко истражување на економичноста на вертикалните програми и стратешкото планирање во Министерството за здравство, би било корисно да се направи надоврзување на оваа работа и да се спроведе подлабоко истражување во овој сектор, вклучувајќи:
 - преглед на тоа до кој степен вертикалните програми се усогласени (како во програмски така и во финансиски аспект) со акциските планови на разните конкретни стратегии во здравствениот сектор. Ова не е случај со повеќето стратегии (онаа за СИДА, на пример) па затоа вертикалните програми не придонесуваат кон остварување на резултатите утврдени во стратешките документи;

- преглед на основниот пакет интервенции за морталитетот кај мајки и кај деца, како од аспект на содржината така и од аспект на распределување и користење на средствата од горе па сè до сите корисници. Ова би подразбирало активности поврзани со следење на средствата од страна на Фондот за здравство и Министерството за здравство, откако ќе бидат направени анализи за трошоците во одредени сегменти на здравствената нега поврзана со овој пакет;
- подобрување на планирањето кое се базира на резултатите и да се води сметка дека доделените буџети одговараат на утврдените потреби, особено во однос на решавањето на недостатоците кај здравствените индикатори кај најсиромашните и другите маргинализирани групи кои се далеку во помала мера опфатени со здравствените услуги.

5.3. Социјална и детска заштита

Активностите на владата за заштита на децата се во рамките на социјалната заштита на Министерството за труд и социјална политика (буџет за социјална заштита). Во согласност со Програмата за социјална заштита за 2008 година (МТСП, 2008), буџетот може да се подели во три главни програми:

1) Неинституционална социјална заштита. Средствата во рамките на оваа програма се наменети за активности кои ги вршат *центрите за социјална работа* кои се сметаат за главни овозможувачи на социјалната заштита, како и за нивните организациски единици (шелтер-центри за бездомници, дневни центри за деца на улица, корисници на дрога и членови на нивните семејства, како и деца со пречки во својот развој) и за Заводите за социјални активности. Некои средства исто така се употребуваат и за соработка со невладини организации кои го помагаат спроведувањето на неинституционалната заштита како и за реконструкција и опремување на просториите за социјална заштита надвор од институциите.

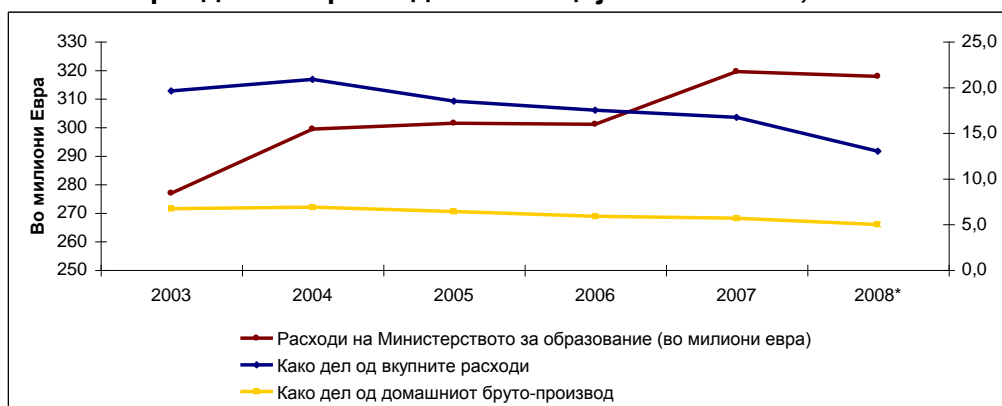
2) Институционална социјална заштита. Средствата во рамките на оваа програма имаат за цел да обезбедат поддршка на активностите во однос на згрижување на лицата изложени на социјален ризик на кои им се овозможува целосна институционална заштита (сместување, храна, облека, греење, здравствена нега и сл.) во рамките на социјалните институции, што ги вклучува и оние кои овозможуваат нега на лицата со физичка и психолошка попреченост, децата без родители, децата и младите со воспитно-образовни проблеми и домовите за стари лица. Средствата се однесуваат на реконструкција и на опремување на просториите за институционална социјална заштита.

3) Надоместоци и бенефиции. Ова вклучува постојана финансиска поддршка, социјална финансиска поддршка како и финансиска поддршка за нега и грижа. Некои од овие надоместоци и бенефиции вклучуваат и бенефиции за децата, надоместоци за лицата кои станале инвалиди во војна, заштита на воените ветерани и лицата со попреченост, правото на плата за скратено работно време за нега на дете со посебни потребни, еднократна финансиска поддршка и поддршка во натура, право на домување, финансиска поддршка, лица кои го имале статусот на дете без родители или дете без родителска нега до 18 годишна возраст, правото на надомест на трошоци за сместување и надомест за сиромашни семејства; како и сместување во студентски домови или други институции.

Буџетското класифицирање за *социјална заштита* и сродни програми е малку поинакво од она за други сектори; програмските буџети за социјална и за детска заштита се во рамките на две посебни буџетски поглавја и ниту едно од нив не е во рамките на буџетот на Министерството за труд и социјална политика за да може да се добие еден вкупен поглед за тоа што се случува во секторот, освен расходите од Министерството за труд и социјална политика, неопходно е во анализата да се вклучат и „социјалната заштита“ и „детската заштита“.

Како што може да се види на сликата 5, иако номиналниот буџет за социјална заштита е зголемен во целост, тој сепак со текот на времето се намалил, како од аспект на неговиот дел во вкупниот буџет така и како дел од домашниот бруто-производ.

Слика 5: Трендови во расходите за социјална заштита, 2003–2008



Бројките за 2003–2007 година се за расходите (извршувањето на буџетот). Бројките за 2008 година * се средства доделени со буџетот.

Социјалната заштита вклучува: Министерство за труд и социјална политика, социјална и детска заштита.

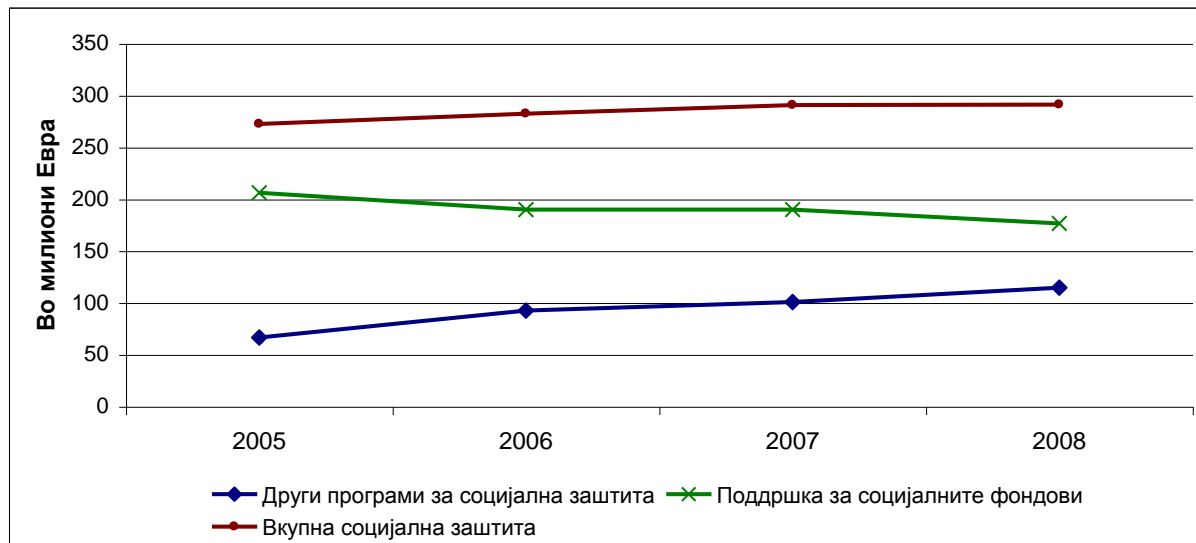
Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Имајќи предвид дека буџетот во Министерството за труд и социјална политика најмногу се употребува за извршување на административните функции и за спроведување на реформата на социјалната заштита (SPIL-проект), а исто така имајќи го предвид фактот дека тоа е само околу 1% од вкупниот буџет за социјална заштита, ние нема да се осврнеме на него во анализата која следи. Освен тоа, како што е објаснето во делот 7.1, заштитата на децата во рамките на Министерството за труд и социјална политика се насочува кон раниот детски развој преку обезбедување на центри за нега на децата кои веќе беа анализирани во делот за образованието. Од овие причини, бројките кои се анализирани во овој дел се однесуваат само на средствата во ставката „социјална заштита“.

Од вкупните расходи во буџетската ставка за „социјална заштита“, најголем дел на средствата (околу 61% од вкупниот износ во 2008 година) се доделува на поддршка на социјалните фондови при што се мисли на ПИОМ и на трансферите во Агенцијата за вработување (т.е. бенефициите за невработеност). Со тек на време имаше направено насочување на „социјалните фондови“ најмногу како резултат на пензиската реформа и ревидирањето на правото за бенефиции, така

што вкупниот износ е намален (World Bank, 2008). Ова создаде одреден простор во буџетот за социјална заштита за други функции, како што може да се види подолу:

Слика 6: Расходи за финансирање на „социјалните фондови“ и другите програми за социјална заштита, 2005–2008 година



Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Сликата 6 покажува дека уделот на средства кој оди во социјалните фондови се намалуваше со текот на времето – од повеќе од 75% од расходите за социјална заштита на нешто над 60% во 2008 година. Ова ослободи средства и за други програми за социјална заштита кои се предмет на анализа во овој дел. Конкретно, акцентот е ставен врз средствата доделени на програмите наменети за децата во согласност со горенаведената класификација: институционални услуги, неинституционални услуги и надоместоци.

Во табелата 10 е прикажана еволуцијата на финансирање на социјалната заштита, класифицирана за целите на анализа под поширокиот поим на програми за социјална заштита „наменети за децата“ и „други“. Ова не е прецизна класификација имајќи предвид дека неколку програми (на пример, *меѓуопштински центри за социјална работа*) не работат исклучиво само на програми наменети за децата. Сепак, оваа класификација обезбедува општи податоци за тоа кои програми придонесуваат подиректно кон социјалната заштита на децата. Тука треба да напоменеме неколку општи работи:

- делот од средства за социјална заштита наменети за програмите (исклучувајќи ги средствата за социјалните фондови) еволуираше позитивно со текот на времето – од 24,38% средства за социјална заштита во 2005 година на 39,8% во 2008 година;
- најголем дел од средствата наменети за програмите за социјална заштита се наменети за надоместоци. Во 2008 година 41,7% од средствата доделени на сите програми за социјална заштита (со исклучок на социјалните фондови) беа наменети за разни надоместоци додека дополнителни 7,2% беа наменети за детски надоместоци (бенефиции). Во 2008 година за надоместоци беа доделени 56,1 милиони евра (со исклучок на социјалните фондови) што е

- еднакво на 0,9% од домашниот бруто-производ или 2,3% од буџетот. Детските надоместоци беа само 17% од вкупниот износ. Социјалните фондови беа еднакви на 2,8% од домашниот бруто-производ и 7,2% од вкупниот буџет;
- износот на детски надоместок се зголеми сосема малку со текот на времето. Другите програми за социјална заштита добиваат само мал дел од буџетот;
 - конкретно, центрите за социјална работа добија само 3,7% од буџетот за социјална заштита во 2005 година (со исклучок на социјалните фондови) додека овој процент се зголеми во 2008 година.

Табела 10: Расходи наменети за децата и други програми за социјална заштита

	2005		2006		2007		2008*	
	Милиони евра	% од социјалната заштита (освен социјалните фондови)	Милиони евра	% од социјалната заштита (освен социјалните фондови)	Милиони евра	% од социјалната заштита (освен социјалните фондови)	Милиони евра	% од социјалната заштита (освен социјалните фондови)
Програми за заштита на социјално загрозеното население	48.75	73.34	-	-	-	-	-	-
Просторни можности за неинституционална и за институционална заштита	-	3.30	-	-	-	-	-	-
Поддршка на развојот на Ромите	-	0.26	0.03	0.0	0.20	0.2	0.28	0.2
Реконструкција и опремувањето на објектите за неинституционална заштита	-	-	0.17	0.2	0.16	0.2	0.32	0.3
Реконструкција и опремувањето на објектите за институционална заштита	-	-	0.22	0.2	0.37	0.4	0.34	0.3
Пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа	-	-	0.34	0.4	0.48	0.5	0.71	0.6
Институции за згрижување на деца без родители	-	-	0.76	0.8	0.69	0.7	0.87	0.8
Дневни центри за деца на улица, корисници на дроги и деца со посебни потреби	-	-	0.46	0.5	0.45	0.4	0.88	0.8
Институции за згрижување на деца и млади со социјални проблеми	-	-	0.51	0.6	0.55	0.5	0.92	0.8
Засолништа за бездомници и жртви на семејно насилство	-	-	0.20	0.2	0.47	0.5	0.92	0.8
Меѓуопштински центар за социјална работа	-	-	3.39	3.7	3.70	3.7	4.88	4.3
Надоместоци кои се однесуваат на правото на детска заштита (детски додаток/ надоместок)	-	-	7.64	8.3	8.29	8.2	8.28	7.2
Надоместок во врска со правото на социјална заштита	-	-	47.59	51.4	46.72	46.4	47.83	41.7
Други**	15.36	23.10	31.23	33.7	38.62	38.4	48.46	42.2
Вкупно (програми за социјална заштита) (социјална заштита, освен трансферите во социјалните фондови)	66.47	24.38 (% од вкупната социјална заштита)	92.55	32.75 (% од вкупната социјална заштита)	100.69	34.64 (% од вкупната социјална заштита)	114.70	39. (% од вкупната социјална заштита)
		75.62 (% од вкупната социјална		67.2 (% од вкупната социјална		65.4 (% од вкупната социјална		60.6 (% од вкупната социјална
Поддршка за социјалните фондови ***	206.13		190.03		190.02		176.56	

Вкупен буџет за социјална заштита	272.60	заштита)	282.58	заштита)	290.71	заштита)	291.26	заштита)
--	---------------	-----------------	---------------	-----------------	---------------	-----------------	---------------	-----------------

* Податоци од 2008 година за одобрен буџет, не реализиран

** „Други“ вклучува: институции за лица со посебни потреби, домови за стари лица, надоместоци за лица кои останале инвалиди во воен конфликт, заштита на воени ветерани и други инвалидни лица, заштита на бегалците и барателите на азил, трошоци поврзани со пензиските реформи.

*** Поддршката за социјалните фондови вклучува трансфери до ПИОМ и трансфери до Агенцијата за вработување.

ЗАБЕЛЕШКА: Класифицирањето на буџетот за социјална заштита еволуираше од 2005 година така што во 2005 година некои постојни програми беа класифицирани во други буџетски ставки отколку оние кои се употребуваат од 2006 година па наваму.

Социјална нега и заштита наменети за децата

Иако прашањата кои се однесуваат на финансирање на социјалната нега и заштита наменети за децата имаат повеќе димензии, сепак, анализата во овој дел се фокусира на две димензии, кои изгледа дека се најсуштински за решавање на утврдените прашања поврзани со детската сиромаштија и загроеност во државата: потребата од зајакнување на финансирањето на деинституционализацијата на процесот за социјална грижа, вклучувајќи ја поддршката преку центрите за социјални работи во согласност со нивните надлежности да обезбедат квалитетна поддршка на загроените деца и потенцијалот да се намали детската сиромаштија преку подобрување на финансирањето на детскиот надомест.

Деинституционализација на социјалната грижа и центрите за социјални работи

Во изминативе неколку години се направи придвижување во насока на деинституционализација на социјалната заштита, која беше изготвена во 2007 година, имајќи ги предвид следните цели (Министерство за труд и социјална политика, 2007):

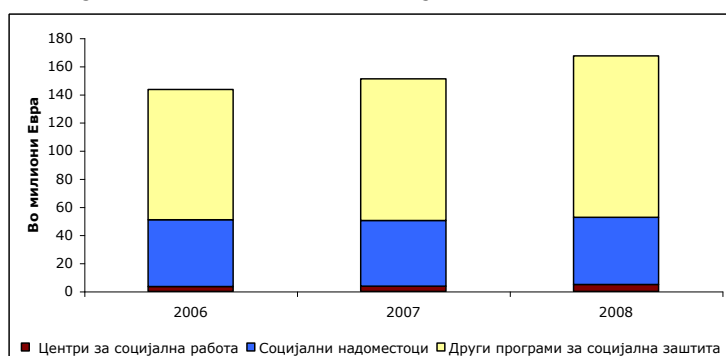
1. Подобар квалитет на негата за граѓаните изложени на социјален ризик.
2. Развивање на мрежа со разни услуги за социјална заштита на локално ниво, во согласност со потребите на корисниците.
3. Промовирање на принципот на активно учество на корисниците и/или на нивните семејства во креирањето на политиката, во планирањето, употребата и евалуацијата на услугите на социјална заштита.
4. Постепено пренесување на услугите за институционална нега во услуги во местото на живеење.
5. Децентрализација на услугите за социјална заштита и пренесување на надлежностите кон единиците на локалната самоуправа во управувањето и во финансирањето на локалните приходи, што ќе се обезбеди преку процесот на фискална децентрализација.
6. Воведување на плурализам на понудувачи на услуги за социјална нега и обезбедување на одржливост и континуитет на услугите.

За оваа цел, Министерството за труд и социјална политика ги признава центрите за социјални работи како клучни фактори во процесот на децентрализација и ги дефинира како *главни овозможувачи на социјалната заштита* (Министерство за труд и социјална политика, 2008), на кои им се доделени повеќе надлежности, вклучувајќи и координација на повеќе организациски единици. Во таа смисла, во контекст каде што деинституционализацијата на социјалната нега се гледа како најсоодветен механизам за подобрување на квалитетот на негата за загроените деца, особено за децата без родители или родителска нега, како и за децата со проблеми во однесувањето, произлегува дека центрите за социјална работа треба да бидат значително зајакнати за да можат да ги преземат своите функции и да го извршуваат овој процес.

Иако Националната стратегија за развој на образованието ја утврдува својата целна популација и целите за периодот 2007–2014 година, таа не успева да ја даде основата за проценка на износот на годишните средства неопходни за зајакнување на деинституционализацијата. Конкретно, таа не дава основа за проценка на трошоците за центрите за социјална работа за да можат на себе да ги преземат зголемениот број на надлежности во овој процес. Дискусиите со Министерството за труд и социјална политика и со Институтот за

социјални работи укажаа дека во Министерството и во центрите за социјални работи постои мал капацитет за планирање кој би им овозможил да се фокусираат на развивање на стратешки план за проценка на нивните реални потреби од ресурси. Сепак, недоволниот износ на средства беше утврден како главна пречка за да можат центрите за социјални работи да ги спроведуваат своите обврски. На пример, една неодамнешна анализа на услугите за детска заштита (UNICEF, 2007b) утврди дека центрите за социјални работи не се развиени во согласност со нивните надлежности кои се прошируваат, при што постои сериозен недостаток од вработени, ограничен развој на капацитетите, кој би им овозможил да ги решаваат проблемите поврзани со обезбедувањето и олеснувањето на адекватна нега надвор од институциите.

Слика 7: Буџетски средства за центрите за социјална работа во споредба со другите програми за социјална заштита, 2006–2008



Програми за социјална заштита, со исклучок на социјалните фондови.

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Во согласност со податоците од буџетот за периодот 2006–2008 година, содржани во сликата 7, буџетските средства за центрите за социјална работа се ниски, особено во споредба со средствата за другите програми за социјална заштита (повеќето од нив се надоместоци или бенефиции).

Табела 11: Состав на расходите, центри за социјални работи (во милиони евра)

	2006	2007	2008
Основни плати и надоместоци	1.845	2.013	2.465
Социјални придонеси од работодавачите	0.753	0.838	1.045
Други придонеси од плати	-	0.002	0.007
Надоместоци за вработените	2.598	2.853	3.517
Патни трошоци и дневници	0.037	0.037	0.035
Струја, греење, телефон и превоз	0.420	0.374	0.401
Ситен инвентар, алатки и други материјали за репарација	0.096	0.097	0.100
Поправки и тековно одржување	0.045	0.043	0.048
Договорни услуги	0.147	0.127	0.618
Други тековни расходи	0.010	0.012	0.032
Добра и услуги	0.755	0.689	1.234

Трансфери за невладини организации	0.020	0.039	0.056
Други трансфери	0.002	0.018	0.006
Субвенции и трансфери	0.022	0.057	0.063
Изградба на објекти	0.008	-	0.024
Набавка на мебел, опрема, возила и машини	0.009	0.095	0.045
Капитални расходи	0.017	0.095	0.070
Вкупно за центрите за социјална работа	3.393	3.699	4.883

Бројките за 2006–2007 година се за расходите (извршувањето на буџетот). Бројките за 2008 година * се средства доделени со буџетот.

Извор: Податоци од Министерството за финансии, пресметано од авторот.

Табела 12: Состав на расходите, центри за социјална работа, бројки во проценти (%)

	2006	2007	2008
Надоместоци за вработените	76.6	77.1	72.0
Добра и услуги	22.2	18.6	25.3
Субвенции и трансфери	0.6	1.6	1.3
Капитални расходи	0.5	2.6	1.4
Вкупно за центрите за социјална работа	100	100	100

Во 2008 година центрите за социјална работа добија 24% зголемување во однос на расходите од претходната година (од 3.70 милиони евра на 4.88 милиони евра). Годишното зголемување на центрите за социјална работа е мало, особено од аспект на сè поголемиот број на обврски, кои вклучуваат насочување на примателите на детски надоместок, управување со процесот на деинституционализација и обезбедување поддршка на малолетниците во согласност со новиот Закон за малолетничка правда од 2009 година. Заради сето ова, од суштинско значење е на центрите за социјална работа да им се гарантира подобро финансирање.

Табелите 11 и 12 погоре, содржат податоци за составот на буџетските средства (2008) и расходите (2006–2007) за центрите за социјална работа. Иако имаше номинално зголемување на расходите за плати, уделот за плати постепено се намалува како дел од вкупните средства за центрите за социјална работа. Од друга страна, буџетот наменет за „договорни услуги“ во 2008 година беше значително поголем од расходите за оваа компонента во 2007 година, што можеби укажува на зголемување на бројот на вработени за центрите за социјална работа (не сите вработени во јавниот сектор се истовремено и јавни службеници и тие може да се ангажираат и преку различни видови на други временски договори). Расходите за струја, вода, греење, капитал, одржување и други тековни трошоци во изминатите три години се на релативно постојано ниво. Во оваа смисла, малото зголемување на буџетите за центрите за социјална работа во суштина се однесува на вработените²⁴ што е позитивен

²⁴ Со постојните буџетски податоци не е можно да се знае дали зголемувањето е резултат на зголемен број на вработени или на поголеми плати за постојните вработени. Како и да е, имајќи го предвид износот на зголемување како и зголемувањето на „договорните услуги“, тоа а најверојатно предизвикано од зголемен број на вработени. Ова би требало да биде предмет надзор во 2008 година.

факт, имајќи ги предвид недостатоците од кадри утврдени во однос на повеќето функции за кои се задолжени центрите за социјална работа.

Министерството за труд и социјална политика во моментот поминува низ значителен реформски процес преку SPIL-проектот²⁵ финансиран од Светската банка и кој има за цел, меѓу другото, да ја зголеми ефикасноста на услугите и на управувањето со средствата/ресурсите, во насока на зајакнување на капацитетите во самото Министерство за труд и социјална политика. Во оваа смисла, бидејќи центрите за социјална работа се едни од главните фактори во системот на социјалната заштита, би било добро да се изгради нивниот капацитет во повеќе димензии за да можат да ја спроведуваат социјалната заштита. Во моментот SPIL-проектот планира центрите за социјална работа да добијат изградба на капацитетите за тоа како да се насочуваат кон корисниците на надоместоците, но исто така е потребно и дополнително зајакнување на нивните капацитети за стратешко планирање и управување. Освен тоа, бидејќи социјалните надоместоци генерираат фискален простор во овој сектор, еден дел од ресурсите кој се ослободува треба да биде прераспределен на зајакнување на центрите за социјална работа за да им се овозможи подобро да ги вршат своите надлежности. Одговорните лица од Институтот за социјални работи коментираа за ограничувањата кои постојат за нивното добро функционирање и вршење на нивните активности предизвикани од буџетските ограничувања.

Во однос на деинституционализацијата на социјалната грижа, меѓународните искуства укажуваат дека обично поефикасна за исполнување на социјалните потреби се покажува социјалната грижа која се фокусира на семејството и која се грижи за опфатот. Таа чини помалку отколку институционалната бидејќи се финансира по единица корисник (податоци од истражувачкиот институт Инокенти, 2003 година; Barth, 2002). Програмата за социјална заштита за 2008 година (Министерство за труд и социјална политика, 2008) функционира токму во согласност со овие рамки со предложениот буџет од 6.07 милиони евра (372.8 милиони денари) наменети за програмите кои се однесуваат на неинституционалната нега, во однос на 3.4 милиони евра (207.7 милиони денари) за институционална нега. Буџетот за програмите во рамките на овие категории беше малку повисок во 2008 година, отколку во 2007 година. Ќе биде важно да се врши надзор на стапката на извршување на буџетот во 2008 година за да се види како се користат овие средства, како основа за евентуални барања за поголем буџет во 2009 година, што треба да биде придружено со планови кои се постратешки ориентирани и кои се ориентирани кон резултатите.

Расходи за други програми за социјална заштита

Буџетските средства за речиси секоја програма за социјална заштита во 2008 година беа зголемени во споредба со 2007 година, вклучувајќи ги и буџетските средства за меѓуопштински центри за социјална работа, шелтер-центрите за бездомници и жртви на семејно насилство, дневните центри за загрозени деца, реконструкција и опремување на објекти за вонинституционална заштита, институциите за згрижување на лицата со посебни потреби, институциите за згрижување на децата без родители и институциите за згрижување на децата и младите со социјални проблеми.

²⁵ Цели на овој проект се: (I) подобрување на долгорочната одржливост на пензискиот систем преку зголемување на неговата ефикасност и транспарентност, развивање и зајакнување на институционалните и административните капацитети, вклучувајќи и подобро управување со пензиските придонеси и бенефиции; и (II) подобрување на ефикасноста, ефективноста и насочување на програмите за социјална заштита преку зајакнување на институционалниот капацитет

Просечното зголемување во буџетот за 2008 година за овие програми, во однос на реализираните буџетски расходи во 2007 година, изнесува 37%, што претставува значително зголемување. Во случај со програмите кои овозможуваат услуги, како што се шелтер-центрите и дневните центри за загрозените деца, најголем дел од зголемувањето на овие средства е во врска со вработените, било за буџетската ставка „надоместоци за вработените“ (во 2007 година ниту еден од шелтер-центрите, ниту дневните центри имаа буџетска ставка за плати/надоместоци за вработените што укажува дека никој од нивните вработени не бил на платен список на државата, но сега во 2008 година оваа состојба се промени со вклучување на соодветната буџетска ставка) или преку поголеми средства за договорни услуги.

Сепак, мора да се нагласи дека проблемите во однос на планирањето и спроведувањето на програмите, како и недоволниот апсорпционен капацитет за финансиските средства, значат дека не сите буџетски средства биле потрошени. Всушност, во 2007 година буџетот, кој беше спроведен за програмите споменати погоре, беше во просек за 9% помал од нивниот одобрен буџет. Ова има значителни импликации во смисла на потребата да им се обезбеди на институциите кои ги добиваат средствата доволен развоен капацитет за да се овозможи ефективно планирање на расходите, особено во контекст каде што достапните буџетски ресурси се мали.

Пренесувањето на средствата за социјална заштита остана на ниско ниво (во овој сектор е пренесен само околу 1% од буџетот), што одговара најмногу на средствата наменети за институциите за стари лица, што значи дека и покрај тоа што една од целите на деинституционализацијата е да промовира локално учество и донесување одлуки, повеќето од одлуките за расходите се донесуваат на централно ниво или преку меѓуопштинска координација. Една од причините за ова е дека не постои (или постои многу мала) јасна слика за тоа кои се надлежностите на единиците на локалната самоуправа поради тоа што не постои изготвена сеопфатна политичка рамка која ќе претходи или која ќе информира за пренесување на средствата и програмите за социјална заштита. Во таа смисла, во согласност со Законот за локална самоуправа, на општините кои влегоа во втората фаза им беше пренесен широк спектар на функции за социјална заштита, иако, реално, единствените две пренесени функции се институциите за нега на децата (ран детски развој) и домовите за стари лица (Martinez-Vaquez и други, 2007). Заради тоа, изготвувањето на таква стратегија за социјална заштита, која ќе ги претставува можностите за учество на локалните власти и локалните заедници во донесувањето одлуки за зајакнување на социјалните услуги на локално ниво, би била корисна за извршување на пренесените надлежности на единиците на локалната самоуправа и преку неа ќе се обезбеди трансферот на блок-дотациите кој одговара на ефективното овозможување на услугите. Ова не се случи во секторот образование, на пример, каде што Националната стратегија за развој на образованието ги утврдува надлежностите кои ќе бидат пренесени.

Во основа, овој сектор бележи позитивен тренд бидејќи се гледа дека дава поголем приоритет (претежно) на загорените групи на деца и на возрасни. Една од работите тука се средствата кои се наменети за развој на ромското население што, имајќи предвид дека тие имаат повеќе деца во едно семејство, значи дека децата пропорционално ќе имаат полза од овие активности. Во 2007 година средствата кои беа потрошени за развој на Ромите се зголемија за 84% во однос на расходите за 2006 година, додека средствата во буџетот за 2008 година се поголеми за 28%. Иако буџетските средства за развој на Ромите и

понатаму се на ниско ниво (околу 280.000 евра, т.е. 17.2 милиони денари), барем се отвори можност позитивно да се придонесе кон програмите за поддршка на ромската популација што секако зависи од ефективноста на програмите за кои се користат овие средства.

Надоместоци за децата и детска сиромаштија

Студијата на УНИЦЕФ за детската сиромаштија (UNICEF, 2007a) покажа дека, и покрај вкупното ниво на сиромаштија што се случи во изминатите три недели, сиромаштијата е најголема кај домаќинствата кои имаат деца – на пример, во 2007 година најголем удел во сиромашните семејства беа токму домаќинствата со деца (58,9%). Овие согледувања се поткрепени со најновите податоци за сиромаштијата објавени од Државниот завод за статистика, кои укажуваат на поголема појава на сиромаштијата во домаќинствата кои имаат деца.

Табела 13: Релативна сиромаштија по видови домаќинства, 2005–2007 година

	2005			2006			2007		
	Сиромаштија по глава на жител	Индекс на јаз на сиромаштија	Состав на сиромашните лица	Сиромаштија по глава на жител	Индекс на јаз на сиромаштија	Состав на сиромашните лица	Сиромаштија по глава на жител	Индекс на јаз на сиромаштија	Состав на сиромашните лица
Стари лица	22.2	5.9	3.2	24.5	6.1	2.4	26.7	7.9	4.6
Двојки со деца	24.8	7.8	8.8	23.8	9.1	8.6	27.1	9.6	10.4
Други домаќинства со деца	33.6	11.1	57.8	33.6	12.2	56.3	33.4	11.1	48.5
Домаќинства без деца	27.1	8.8	30.1	26.9	7.4	32.7	26.3	8.4	36.4
ВКУПНО	30.0	9.7	100	29.8	9.9	100	29.4	9.7	100

Извор: Државен завод за статистика, јули 2008 година.

Во горенаведената анализа, паричната сиромаштија на домаќинствата е потенцирана како фактор кој предизвика слабо образование и слаба здравствена состојба кај децата. Во оваа смисла, мерките кои во моментот се преземаат за промовирање на вработување, кое има влијание на приходите, се позитивни, но тоа не е случај за оние деца кои живеат во домаќинства каде што родителите се невработени или живеат со минимални плати.

Во оваа смисла, даночните и системите за бенефиции можат да направат прераспределување на приходите кон семејствата преку разни начини, како што е обезбедување на ниво на минимални приходи за оние кои немаат вработување (бенефиции во случај на невработеност, социјална помош, надомест за телесна попреченост) или дополнување на приходите за сите домаќинства со деца, без разлика дали се вработени или не (Европска комисија, 2008).

Најновата студија на Европската комисија покажува дека во основа, земјите од ЕУ со најнизок степен на детска сиромаштија се оние кои трошат најмногу на социјални бенефиции (освен пензиите). Таа признава дека ова делумно го прикажува и ефектот на добросостојба кој го имаме во земјите на ЕУ каде што најбогатите се оние кои можат да си дозволат највисоко ниво на социјална заштита и прераспределба. Сепак, прегледот укажува дека одреден број земји кои имаат слично ниво на богатство и кои инвестираат сличен дел од домашниот бруто-производ во социјални бенефиции, достигнуваат целосно различни стапки на детска сиромаштија (Европска комисија, 2008: 38).

Конкретно, студијата покажува дека бенефициите имаат најголемо влијание на намалување на детската сиромаштија во земјите каде што расходите утврдени како бенефиции за семејство/дете се најголеми (исто)²⁶. Во согласност со анализата на податоците направена за потребите на оваа студија, вкупните јавни расходи на средствата за надоместоци за социјална заштита и за надоместоци за детска заштита или детски бенефиции (освен социјалните фондови) е еднаков на 1% од домашниот бруто-производ (оваа бројка остана релативно константна во периодот 2006–2008 година). Во споредба со бројките на јавни расходи за семејни парични бенефиции од неколку земји на ОЕЦД, можеме да кажеме дека ефектот на државите „е на просечно ниво“ при што неколку држави (Данска, Шведска, Австрија и Белгија) трошат повеќе од 1,5% од домашниот бруто-производ додека други земји (како што се Шпанија, Мексико и Холандија) трошат помалку од 0,5% од домашниот бруто-производ на парични бенефиции за семејствата (Bradshaw, 2007).

Фокусирајќи се само на детските надоместоците (т.е. детски бенефиции), анализата укажува дека буџетските средства во 2008 година останаа на речиси исто ниво во споредба со нивото во 2007 година (движејќи се од 8.29 милиони евра (508.7 милиони денари) во 2007 година до 8.28 милиони евра (508.5 милиони денари)). Сепак, во 2007 година, расходите за детски бенефиции бележат зголемување од 7,8% во однос на 2006 година кога расходите за детски бенефиции беа 7,63 милиони евра (469 милиони денари). Во просек, детските бенефиции изнесуваат 15% од вкупните бенефиции (не вклучувајќи ги тука социјалните фондови). Имајќи го предвид позитивното влијание на детските бенефиции на намалувањето на детската сиромаштија, многу е важно да се продолжи со финансирање на детските надоместоци, дури и во контекст на пошироко насочување на бенефициите и надоместоците од страна на Владата. SPIL-проектот дава придонес кон подобрување на механизмите за насочување и за намалување на „дупките“ во системот на надоместоци преку што ќе се обезбеди бенефициите навистина ги добиваат семејствата на кои им се потребни. Доколку ова биде остварено, тогаш растечкото ниво на детска сиромаштија ќе биде цврсто оправдување за зголемување на износот на детските бенефиции наменети за сиромашните домаќинства, укажувајќи дека овие мерки се применуваат во комбинација со други развојни мерки (како што е работата на ниво на заедницата), со цел да се обезбеди овие бенефиции да претставуваат нешто позитивно за децата. Во јули 2008 година Владата ја објави својата „политика за трето дете“ која е насочена кон зголемување на наталитетот и која им дава право на семејствата да добиваат надомест за трето (па дури и четврто) дете, при што критериум е тие семејства да живеат во региони со ниски стапки на наталитет. Иако во основа оваа политика е позитивна, бидејќи обезбедува поддршка на големите семејства, таа не е направена на начин кој е насочен кон сиромашните семејства така што сè додека оваа нова бенефиција не предизвика намалување на износот на средства достапни на сиромашните семејства за детски бенефиции (кои можеби и немаат три деца), овој надомест може да придонесе кон подобрување на севкупната добросостојба на семејството со деца. Од клучно значење ќе биде да се врши надзор на еволуцијата на детските надоместоци со текот на времето за да се види кои домаќинства се цел на оваа мерка за да се утврди дали сиромашните домаќинства и понатаму имаат корист од неа.

²⁶ Бројките за детски бенефиции во земјите на ЕУ во оваа студија беа споредени во однос на вкупниот број на деца во популацијата. Имајќи предвид дека ја немам анализата (која излегува надвор од рамките на оваа студија), бројките не се корисна референтна точка. Сепак, би можело да се направи слична анализа за случајот на државата со цел споредување и дополнително истражување.

Насоченоста на Владата да воведи програма за условени парични трансфери, која делумно е финансирана со заем од Светската банка, но исто така и со сопствени буџетски средства на Владата (што е веќе предвидено во Програмата за социјална заштита за 2008 година на Министерството за труд и социјална политика), може да има позитивно влијание на нивото на детската сиромаштија во државата, иако ова во голема мера зависи од тоа како ќе биде изготвена програмата. Доколку условот за трансфер за детските бенефиции не ги опфаќа сиромашните деца, тогаш нивното вкупно влијание можеби нема да биде толку позитивно бидејќи некои деца можеби нема да ги исполнат условите како резултат на други причини за маргинализација (далечина, култура, попреченост), што е пак, прашање кое ќе мора да се реши пред да се воведи условениот паричен трансфер. Сепак, доколку програмата за условени парични трансфери ќе биде дополнителна бенефиција на сиромашните домаќинства, таа може да има позитивно влијание на детската сиромаштија преку позитивно влијание на приходите во домаќинството како и генерирање на стимуланс за домаќинствата да инвестираат во развојот на децата, бидејќи ваквите програми имаат влијание во земјите во кои биле воведени²⁷. Сепак, мора да се води сметка средствата кои ќе бидат доделени за оваа програма да не одземаат средства од други клучни области од програмите за заштита на децата.

Резиме на препораките за социјална заштита

Следи резиме на некои од главните препораки произлезени од анализата на секторот социјална заштита.

- Да се зголемат буџетските средства за центрите за социјална работа имајќи го предвид малиот дел на средства кои го добиваат од програмите за социјална заштита како и нивните повеќекратни надлежности за регулирање и за имплементација на програмите во секторот.
- Бидејќи една од целите на SPIL-проектот е да се развијат капацитетите во рамките на Министерство за труд и социјална политика со цел подобро управување, насочување и испорачување на средствата, би било добро од градењето на капацитетите корист да имаат и центрите за социјална работа.
- Како што продолжува реформскиот процес во Министерство за труд и социјална политика и како што придонесува кон поефикасно и поефективно користење на ресурсите, во секторот ќе се создаде фискален простор и дел од ресурсите кои ќе се ослободат треба да се прераспределат за зајакнување и за обезбедување повеќе средства за центрите за социјална работа.
- Неопходно е развивање на јасна стратегија за пренесување на функциите за социјална заштита за да се обезбеди јасно дефинирање на улогите и задачите и продолжување на процесот паралелно со зајакнување на капацитетите на локално ниво, за да се овозможуваат услугите за загрозените деца на ефективен начин.
- Имајќи го предвид потенцијално позитивното влијание на детските бенефиции врз намалувањето на детската сиромаштија, важно е да се продолжи со финансирање на детските надоместоци/додатоци, што ќе обезбеди ефективно канализирање на ресурсите до крајните корисници (со минимизирање на „дупките“ во системот), во согласност со пошироката цел утврдена од Владата за поголема ефикасност на овие надоместоци.
- Многу ќе биде важно да се врши надзор на еволуцијата на детските надоместоци со текот на времето за да се види кои домаќинства се цел на оваа мерка за да се утврди дали посиромашните домаќинства и понатаму имаат поволности од неа и покрај тоа што бенефициите за децата се

²⁷ Сеопфатна проценка на таквите типови програми во повеќе земји може да се најде кај Barrientos and Holmes, 2007.

прошируваат на третото дете. Би можеле да се направат и дополнителни истражувања со кои би се направила анализа за тоа какво влијание имаат детските бенефиции на намалување на сиромаштијата.

6. Завршни коментари и политички препораки

Прегледот на расходите наменети за децата во образованието, здравството и социјалната заштита го потенцираше големиот напредок кој го оствари Владата во унапредување на детските права, но, исто така, укажа и на некои потешкотии кои треба да се решаваат за да се заштити интересот на детето при креирање и имплементирање на политиките. Резултатите од истражувањето, презентирани во овој документи, ни овозможува да дојдеме до следните заклучоци и политички препораки.

6.1. Завршни коментари

Буџетот за 2008 година се карактеризира со значително подобрување во смисла на одобрени средства за некои социјални сектори кои се насочени кон децата, за разлика од претходните години кога секторите не добиваа доволно внимание. Исто така, има и подобрување во однос на квалитетот и еднаквоста – нешта кои беа заборавени за сметка на повидливи инвестиции во пристапот и инфраструктурниот развој во минатото. Сепак, буџетските средства се само една страна од процесот – систематскиот преглед на буџетските средства и нивното трошење може да помогне во водењето сметка дека тие се трошат на ефективен начин со цел исполнување на барањата на децата. Инвестициите во детските потреби треба да бидат одржливи на среден до долг рок бидејќи е важно да се води сметка за позитивните трендови во буџетот од 2008 година кои се одржани или подобрени во буџетот во 2009 година. Ова е многу важно за да гарантира дека постигнатиот напредок е неповратен и дека тој се консолидира и се подобрува.

И покрај позитивните трендови, имаше области во кои беше постигнат минимален или никаков напредок, вклучувајќи ги тука буџетските средства за инклузивно образование за опфат на децата со посебни потреби и за ран детски развој. Доказите за позитивното влијание на инвестициите во овие области треба да се користат за да се обезбеди подобро финансирање. Уште еден клучен предизвик, кој останува, е промовирањето на трошењето кое е во насока на еднаквоста и на квалитетот, во контекст на децентрализацијата.

Новата Програма за работа на Владата 2009–2012 предлага повеќе важни политички дејствија за промовирање на детската заштита, развојот и образованието, од кои некои се веќе започнати, а други се воведени неодамна како признание на потребата од исполнување на детските права. Ќе биде важно да се направи надзор, како што ќе се одвиваат работите, за да се утврди дека се дава приоритет на расходите во овие клучни области.

6.2. Политички препораки

Имајќи предвид дека многуте позитивни промени во буџетот и расходите се со понов датум, неопходно е да се продолжи со надзор на буџетот наменет за децата на среден рок, за да се овозможи трошењето наменето за децата и понатаму да остане приоритет и да се разбере ефектот што овие подобрувања го имаат врз еднаквоста. Ова може да вклучува повеќе главни фактори како што е Владата, невладиниот сектор и меѓународните партнери.

Освен политичките препораки за конкретниот сектор, кои се утврдени во анализата на секој од тие сектори, следи приказ на главните секторски препораки како и на некои пошироки препораки, кои се однесуваат на прашањата на адекватност, еднаквост и квалитет на јавните расходи и

подобрувања во системите за управување со јавните финансии, а кои се однесуваат на согледувањата дадени во извештајот, како и препораки за можни идни корисни чекори во насока на придвижување на агендата за управување со финансии ориентирана кон децата, при што прв чекор би бил овој извештај.

6.2.1. Адекватност, еднаквост и квалитет на јавните расходи наменети за децата

И покрај позитивните трендови во буџетите и расходите во одредени области (како што се средствата наменети за образовниот сектор и превентивното здравство), во други области анализата утврди недоволно буџетско внимание. Конкретно, според анализата содржана погоре, областите кои бараат внимание се следните:

Образование

- Значителен дел од зголемувањето на средства за образовниот сектор е канализиран во две главни владини програми: задолжително средно образование и на проектот *Компјутер за секое дете*. Инвестициите во другите димензии на квалитетот на образованието (како што се средствата наменети за Бирото за развој на образованието за развој на наставните програми и обуката на наставниците, или инвестициите во изградба на училишни објекти и нивна реконструкција) се зголемени, но не со иста стапка. Имајќи ги предвид слабите образовни резултати на учениците (особено основната писменост), се чини дека е важно позначително да се инвестира во основните компоненти на квалитет на образованието.
- Раниот детски развој (преку финансирање на предучилишните центри и центрите за нега на децата) не е доволно финансиран, особено имајќи го предвид големиот поврат на инвестициите во раниот детски развој и нивната важност за развојот на детето. И покрај сите доделени средства во образованието, кои се над просекот на ОЕЦД, средствата наменети за раниот детски развој се значително под просекот на ОЕЦД.
- Иако има посебно наменети средства за образование и за развој на ромските деца, овие средства се мали како удел во значителните потреби од инвестиции за промовирање на развојот на детето, според кои ромските деца не се на високо ниво. За овие документи се препорачува да се земат предвид постојните модели кои ги применуваат невладините организации и меѓународните партнери, со цел евентуално интензивирање на активностите.
- Не постои соодветно буџетско внимание на образованието кое ќе промовира опфат на сите, особено на децата со посебни потреби.

Социјална заштита

- Средствата кои се наменети за центрите за социјална работа се мошне мали и се утврдени како недоволни за работа, особено имајќи ги предвид повеќекратните надлежности за кои се задолжени. Придобивките во ефикасноста во Министерство за труд и социјална политика преку реформа на секторот за социјална заштита треба да се гледаат како можност за обезбедување на дополнителни средства на овие центри.

6.2.2. Јавно управување со финансиите

Буџетско планирање врз основа на резултатите

- Во одредени области анализата утврди слаба поврзаност помеѓу политиката, планирањето и расходите. Еден начин за подобрување на овие врски и за придвижување кон планирање на буџетот врз основа на

резултатите, би бил изготвување на конкретни индикатори за постигнување на целите, во однос на активностите и трошоците, што потоа би се „хранело“ во процесите за планирање на буџетот, од дното нагоре. Постоенето на јасни буџетски индикатори ќе овозможи подобар надзор на ефектот на буџетот. Кај секторите, кои беа предмет на анализа, вакво детално планирање се прави само кај вертикалните програми за здравство.

Децентрализација

- Министерството за образование и Министерството за труд и социјална политика, кои се вклучени во пренесување на средствата, треба да ја направат многу потранспарентна формулата за дистрибуирање на средствата до општините, овозможувајќи дискусии и можни подобрувања за да се потврди дека овие формулари соодветно ја отсликуваат во себе еднаквоста и локалните потреби.
- Во контекст на децентрализацијата, многу е важно да се продолжи со поддршката на развојот на капацитетите кај локалните власти и кај креаторите на политиката, особено оние задолжени за новопренесените области во рамките на образованието, социјалната заштита и здравството. Ова градење на капацитетите треба да ги содржи општите димензии на стратешко планирање и буџетирање врз основа на резултатите, но, исто така, и одредена димензија на планирање наменето за децата што ќе овозможи постоење на буџет кој реагира на потребите на децата на локално ниво, кој ги исполнува локалните потреби и кој одговара на конкретните нешта поврзани со квалитетот и правичниот пристап до услугите.
- Како што напредува децентрализацијата потребно е на локално ниво да се зајакнат механизмите за отчетност. Во случајот на локалната власт, ова подразбира објавување на начинот на кој биле искористени пренесените средства (како блок-дотациите така и сите други трансфери) како и употребата на локалните приходи. Ова е особено важно во смисла дека трошењето е насочено кон децата како што ќе се зголемува обемот на средствата и задачите за обезбедување на услуги наменети за децата.

Здравство

Во насока на подобрување на капацитетите и нивно оспособување да апсорбираат поголеми средства пренесени во програмите за превентивно здравство и вертикални програми, потребно е во Министерството за здравство да се воспостави единица за планирање, надзор и евалуација која ќе овозможи развивање на ефективни стратегии за искористување на средствата како и надзор на употребата на овие средства. Ефективното планирање во секторот бара градење на капацитети во рамките на Министерството и, исто така, со оние кои се инволвирани во планирањето на здравството на локално ниво.

Социјална заштита

- Во случајот со функциите кои ќе бидат пренесени во областа на социјалната заштита (најмногу дневните центри за деца без родители и за децата со посебни потреби, како и деинституционализацијата на услугите), неопходно е да се изготви јасна и сеопфатна стратегија за децентрализација која ги дефинира улогите, функциите и одговорностите за финансирање, особено во однос на приоритетните програми за загрозените групи и оние кои бараат меѓуопштинска соработка.

Учество на граѓанското општество

- Промовирањето на ангажирањето и активното учество на граѓанското општество во надзорот на буџетот и овозможување на услугите може да биде многу ефикасен начин за промовирање на отчетноста на национално и на локално ниво и, со тек на време, да води кон поефективно обезбедување на услуги и поадекватно користење на средствата.

6.2.3. Нешта кои треба да се разгледуваат во иднина

Следи приказ на нештата кои би требало да се земат предвид во иднина, особено на полето на децата и управувањето со јавните финансии.

- Врз основа на нештата нагласени во овој извештај, кои се однесуваат на доделените буџетски средства и претходниот ефект за расходите во трите области опфатени со анализата, би било корисно да се направи анализа на расходите кога ќе бидат објавени податоците за 2008 година за да се утврди дали средствата биле прераспределени во моментот кога се случил расходот за да одговора на конкретните потреби, да утврдат дали нивото на спроведување на буџетот било адекватно или да препознаваат секакви значителни промени помеѓу планираниот и извршениот буџет во 2008 година. Ова може да даде подобри информации за спроведувањето на буџетот во соодветните области во фискалната 2009 година.
- Спроведувањето на анализа за бенефициите од јавните расходи наменети за програмите за деца, особено оние за кои во државата има малку податоци од истражувања како што се раниот детски развој и деинституционализацијата на услугите за социјална заштита на децата, е мошне важно за да се утврди причинско-последичниот однос помеѓу јавните расходи и резултатите кај децата, кои ќе служат како силна основа за промовирање на дополнителни инвестиции во овие области. Освен тоа, ова би дало и корисни податоци кои би биле основа за политичките документи како што се годишниот извештај на ЕУ за напредокот на државата и во Стратегијата за социјален опфат која се планира да биде изготвена во текот на 2009 година.
- Анализата добиена од влијанието на инвестициите во квалитетот на образованието (обука на наставниците, подолго време за настава, адекватноста на материјалите за настава и учење) во однос на другите инвестиции во секторот, би можела да даде корисни податоци за застапување за поефективни инвестиции во образованието.
- Како што напредува децентрализацијата и како што ќе се создаваат податоци за расходите од страна на единиците на локалната самоуправа, детските центри (ран детски развој) и социјалната заштита за децата, спроведувањето на анализата на буџетот и расходите на локално ниво ќе биде од суштинско значење за да се врши надзор на степенот до кој се финансираат овие приоритетни области, нивото на средствата кои се трошат на квалитетот и на еднаквоста на образованието, социјалната заштита и здравствените услуги како што се наведени во овој извештај.
- Потребно е да се промовира длабинска анализа на ефективноста на расходите преку инструменти како што се *анкети за следење на јавните расходи* (PETS) за да се утврди степенот до кој средствата реално доаѓаат до корисниците, да се утврдат можните тесни грла, „дупки“ во системот или проблеми со управувањето на разни нивоа. Посебен акцент може да се стави на средствата наменети за програмите за загрозуени деца (на пример Ромите, децата без родители или децата со посебни потреби).

Литература

- Anderson, E. and Hague, S. (2007); *Investing in children: Assessing the cross-country econometric evidence*; ODI Working Paper 280.
- Barrientos, A. and DeJong, J. (2004); *Child poverty and cash transfers*; Child Poverty Research and Policy Centre Report No.4.
- Barrientos, A. and Holmes, R. (2007); 'Social Assistance in Developing Countries Database', United Kingdom Department for International Development, July.
- Barth, R. (2002); *Institutions vs. Foster Homes, The Empirical Base for a Century of Action*. Jordan Institute for Families, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Becker, G. (1993); *Human Capital; 3rd edition*; Chicago: The University of Chicago Press, стр. 24
- Bradshaw, J. (2007); *Child poverty in perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries*; International Society for Child Indicators Inaugural Conference, June 26-28, Chicago.
- Çagatay, N.; Keklik, M.; Lal, R. and Lang, J. (2000); 'Budgets As If People Mattered: Democratising Macroeconomic Policies', UNDP SEPED Conference Paper Series No. 4, May 2000.
- Commission of European Communities (2007) *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report*, Commission Staff Working Document. Brussels, November.
- Commission of European Communities (2008); *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report*, Commission Staff Working Document. Brussels, November 5, 2008.
- European Commission (2004); *A Synthesis Of The Joint Memoranda On Social Inclusion*. Commission Staff Working Paper. Social Inclusion In The New Member States. Brussels, June.
- European Commission (2006); *Communication from the Commission: Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*, COM. 367 final, Brussels.
- European Commission (2007a); *Social Protection and Social Inclusion in the former Yugoslav Republic of Macedonia*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Brussels, October.
- European Commission (2007b); *Social Protection and Social integration Secretariat of the indicator's sub-group of the social protection committee*; Employment, Social Affairs and Equal Opportunities General Directorate, Brussels, January 2007.
- European Commission (2008); *Child Poverty and Well-Being in the EU, Current status and way forward*; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; The Social Protection Committee.
- Институт отворено општество – Македонија (2008); *Портфолио на проекти за образование на Ромите*.

Ѓорѓев Д.; Бачановиќ А.; Чичевалиева С.; Шулевски З.; Grosse-Tebbe S. (2006); Здравствените системи во транзиција: Република Македонија. Копенхаген, СЗО регионална канцеларија за Европа во име на Европската опсерваторија за здравствени системи и политики.

Grossman, M. (2000); „The Human Capital Model“. In Handbook of Health Economics, ed. A.J. Culyer and J.P. Newhouse. Amsterdam: Elsevier.

Harper, C.; Marcus, R. and Moore K. (2003); *Lifecourse and intergenerational poverty transmissions*; World Development Vol. 31, No. 3, стр. 535–554.

Heller, P. S. (2005); 'Understanding Fiscal Space'. IMF Policy Discussion Paper. PDP/05/4.

Innocenti Research Centre (2003); Changing Minds, Policies and Lives: Improving Protection of Children in Eastern Europe and Central Asia, Redirecting Resources to Community-Based Services. UNICEF and World Bank, October.

Joshua, L. (2007); UNICEF, the EU Open Method of Coordination, and Pathways within an Intergenerational Approach and Sustainable Development Strategy for Mainstreaming Children. Background Paper 3 for UNICEF CEES/CIS.

Joshua, L. (2008); Public Financial Management, Investing in Children; Discussion paper for UNICEF Country Office Skopje.

Karajkov, R. (2008); *The Challenge of Regional Development in the Republic of Macedonia: The State of the Matter, Issues and Considerations*. The Fiscal Decentralisation Initiative for Central and Eastern Europe.

IMF (2008); Statement by the IMF Mission to FYR Macedonia. Press Release No.08/214, September 22, 2008.

Legovini, A. and Regalia, F. (2001); Targeted human development programs: Investing in the next generation; Washington, D.C.: Interamerican Development Bank; September.

Mankiw, N., Romer, D. and Weil, D. (1992); 'A contribution to the empirics of economic growth', Quarterly Journal of Economics 107 (2); стр. 407–437.

Martinez-Vasquez, J.; Timofeev A. and Feruglio N. (2007); Fiscal Decentralization in FYR Macedonia: An Assessment. Draft Report, UNDP.

Министерство за труд и социјална политика (2007); Стратегија за деинституцијализација на услугите за социјална заштита во Република Македонија 2007–2014. Скопје, јуни.

Министерство за труд и социјална политика (2008); Програма за реализација на социјалната заштита 2008, Скопје.

Moran, R.; Castañeda, T. and Aldaz-Carroll (2003); *Intergenerational transmission of poverty*; Во: Escaping the poverty trap: investing in children in Latin America; Edited by Ricardo Moran; Washington D.C.: Interamerican Development Bank; стр. 7 – 58.

Mullis, I.; Martin, M.; Kennedy, A. and Foy, P. (2007); *IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary School in 40 Countries*; Chestnut Hill, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.

Murrugara, E. (1998); 'The returns to health for Peruvian urban adults'. Research Network Working Paper R-352. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

OECD (2003); *Education Policy Analysis, chapter 1, diversity, Inclusion and Equity: Insights from Special Needs Provision*, стр. 9–37, OECD Paris.

OSCE (2007); *An Overview of the Pre-School and Primary Education Sectors in the Host Country*; CBU/Education Team, March, 2007.

Psacharopoulos, G. and Nguyen, N.X. (1997); *The role of government and the private sector in fighting poverty*, Washington D.C.: World Bank.

Република Македонија (2006); Програма за работа на Владата, 2006–2010.

Република Македонија (2008); Програма за работа на Владата, 2008–2012.

Richler, D. (2005); *Quality Education for Persons with Disabilities*; 2005 EFA Monitoring Report, Commissioned Study, Paris, UNESCO.

Robinson, M. (2006); *Budget analysis and policy advocacy: The role of nongovernmental public action*, IDS Working paper, Institute of Development Studies, Brighton.

Schultz, P. (2003); 'Human capital, schooling, and health returns'. Discussion Paper 853. New Haven, CT: Economic Growth Centre, Yale University.

Sen, A. (1999); *Investing in Early Childhood: It's Role in Development*; Keynote Address for the seminar, Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood, held during the Inter-American Development Bank's 1999 Annual Meetings in Paris.

Sen, A. (1999a); *Development as freedom*; Oxford: Oxford University Press; P.40.

South-eastern Europe Health Network (2007); *Evaluation of Public Health Services in South-eastern Europe, Republic of Macedonia. Draft National Report*. May.

Државен завод за статистика (2007); Мониторинг на состојбата на децата и на жените. Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) 2005 – 2006. Скопје, септември.

Државен завод за статистика (2008); Соопштение за медиумите во врска со стапката на сиромаштија. 10 јули 2008.

Szekely, M. (2001); *Where to from here? Generating capabilities and creating opportunities for the poor; In Portrait of the poor: an assets-based approach; Latin American Research Network; Washington D.C.: Interamerican Development Bank*.

UN (1989); *United Nations Convention on the Rights of the Child*.

UNESCO (2007); *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*; Global Monitoring Report.

UNICEF (2007a); *Child Poverty Study in FYR Macedonia*. Skopje.

UNICEF (2007b); Assessment of the Reform of the Child Protection System
Assessment of The Reform of the Child Protection System in FYR Macedonia*.
Skopje, December.

UNICEF (2004); Finance development, Invest in children; Division of policy and
planning; New York: UNICEF.

World Bank (2005a); World Development Report 2006: Equity and Development.
Washington, DC: World Bank.

World Bank (2007); Doing Business Report.

World Bank (2008); FYR Macedonia Public Expenditure Review; Poverty Reduction
and Economic Management Unit: Europe and Central Asia Region February, 2008.

UNDP (2008); *Decentralization in FYR Macedonia, an Assessment*; Draft report.

UNESCO (2007) *Strong foundations: Early Childhood Care and Education*; Global
Monitoring Report, 2007.

Прилог 1: Методологија и ограничувања на студијата

Анализата содржана во овој документ беше направена со употреба на повеќе методи, што подетално е објаснето подолу.

- 1) Канцелариски преглед и анализа на соодветните документи – извештаи од донаторите (ЕУ, Светската банка и ММФ); извештаи од соодветните агенции на Обединетите нации (UNICEF, UNDP, UNIFEM), извештаи и анализи изготвени од Владата (како што е Националната програма за усвојување на правото на Европската унија, 2008), политичкото планирање и стратешките документи на Владата (Програмата за работа на владата, од 2002 година, секторските стратегии во трите клучни области) и годишни оперативни планови на соодветните сектори кои, конечно, се основата за буџетирање); соодветната законска рамка (како што е Законот за Буџет од 2005 година, Законот за локална самоуправа, Законот за детска заштита, Законот за социјална заштита и сл.), како и дополнителна училишна литература релевантна за анализата.
- 2) Разговори со клучните локални фактори, вклучувајќи и технички кадар во надлежните министерства (Министерство за финансии, Министерство за образование и за наука, Министерство за здравство, Министерство за труд и социјална политика), со раководителот на Националната комисија за детски права, агенции на Обединетите нации, поголеми мултилатерални донатори, релевантни фактори во граѓанското општество и вработени на УНИЦЕФ кои работат во овие сектори.
- 3) Анализа на податоците за буџетските средства и извршување на буџетите во секој од секторите опфатени со анализата (образование, здравство и социјална заштита) за да се утврди следното:
 - Трендови на трошење во сите три клучни социјални сектори за периодот 2003–2008 година.
 - Промени во интрасекторските трошења за да се направи проценка за тоа колку се троши на програмите наменети за децата, колку се инвестира во промовирање на квалитетот, пристапот и еднаквоста (анализа од 2005 до 2008 година).
 - Во секој од секторите бараме шеми/правилности помеѓу одобрените буџетски средства и реалните расходи (извршувањето на буџетот) во клучните програми кои ги засегаат децата во овие сектори, како релативна мерка за ефикасност на трошењето (анализа од 2005 до 2008 година).
- 4) Следење на поврзаноста помеѓу „политиките“ фокусирани на детето изразено преку:
 - заложбата на национално ниво, како што е Конвенцијата на Обединетите нации за правата на детето или принципите утврдени од Европската комисија и документи на Европската унија кои го насочуваат процесот на проширување;
 - цели на националната политика кои се однесуваат на детето, утврдени во Програмата за работа на Владата (2008–2010);
 - владини политички заложби и стратегии за тие сектори, како што се оние утврдени во плановите за развој на секторите и работните програми; и
 - планирање на расходите како што се искажани во некои годишни планови за работа.

И буџетските средства и расходи, во согласност со годишните буџетски информации од Министерството за финансии.

Оваа анализа ни овозможи да утврдиме до кој степен се извршуваат планираните буџети и расходи во дадени социјални сектори, во согласност со политичките заложби насочени кон децата – како принцип на адекватно стратешко планирање и ефективност на расходите. На овој начин е можно да се потенцираат областите во кои се потребни поголеми буџетски напори за да се исполнат договорените политички заложби или каде што се исполнуваат целите.

Потпирајќи се на некои од клучните согледувања од Студијата на УНИЦЕФ за детската сиромаштија (2007а), извештајот ги бара можните врски помеѓу некои индикатори за детската сиромаштија (како што се бројот на деца во домаќинствата кои живеат под прагот на сиромаштија; барањата за основните социјални услуги од разни групи и по нивоа на богатство, кога е тоа можно, за да се идентификуваат шаблоните на сиромаштија) и обидите за расходи во соодветниот политички сектор или програмска област. Анализата на овој извештај, сепак, не обезбедува доволно докази за утврдување на причинско-последичните односи ниту пак дава анализа на директната корист, иако се утврдени одредени шеми кои се однесуваат на добросостојбата на децата и расходите поврзани со нив во соодветните сектори за да ги потенцираат можните области за идни и подетални анализи.

Ограничувања на студијата

- Буџетот се класифицира во согласност со програмите во секој сектор. Некои од овие програми се наменети само за децата други не, додека некои програми имаат индиректно влијание на децата. Ова не овозможува „прецизно“ препознавање на расходите наменети за децата, иако дава добра претстава за тоа колку средства се инвестираат во програмите кои придонесуваат кон добросостојба на децата. Во таа смисла, анализата ќе го прикаже овој факт за да не се донесуваат заклучоци кои не се прешироки.
- Имајќи ја предвид промената во буџетската класификација, од линија на апроксимација кон програмско буџетирање во 2005 година, како рекласификација на програмите кои имаат импликации врз буџетот (на пример во секторите здравство и за социјална заштита), трендовите на расходи за периодот 2003–2008 година се дадени само на збирно секторско ниво.
- Имајќи предвид дека секторските буџетски податоци обезбедени од Министерството за финансии не даваат детали за големината на трансферите за секоја општина (постои само буџетска ставка која ги идентификува збирните трансфери на единиците на локалната самоуправа), оваа студија не е во можност да воспостави врски помеѓу расходите на локално ниво и резултатите за добросостојба на децата по регион, иако ќе даде коментар за важноста дека блок-трансферите ја земаат предвид нееднаквоста во регионалниот развој.
- Бидејќи оваа анализа на буџетите и расходите наменети за децата е предвидена да биде „првиот чекор“ или основна анализа во областа на расходите фокусирани на децата, таа укажува на некои важни согледувања кои може да се искористат за еден посеопфатен и потемелен преглед на управувањето со јавните средства кој, меѓу другите елементи, би направил

целосна анализа на системите, реформските процеси и институциите во државата – кои се надвор од доменот на овој преглед.

Прилог 2: Преглед на поважната законска рамка

Овој дел дава преглед на соодветната законска рамка која одговара на секторите кои ќе бидат анализирани во Делот VII со цел идентификување на обврските на државата во однос на обезбедувањето и финансирањето на услуги наменети за децата. И покрај тоа што постојат секторски стратегии, планови и програми, кои даваат детали и кои го спроведуваат законот, главните задачи за кои државата е одговорна се дадени во законите. Така, во принцип, доделувањето на јавни средства треба да одговара на овие надлежности. Интересна мерка беше воведена од Собранието во 2007 година која предвидува сите донесени закони мора да имаат свој фискален дел за да се избегне преголемото донесување на закони со функции кои нема да можат да се реализираат имајќи ги предвид фискалните ограничувања. Ова исто така овозможува појасно обележување на функциите во однос на средствата бидејќи не сите програми и планови содржат буџетски одредби.

A2.1. Устав на Република Македонија

Вредностите, правата и обврските во однос на заштитата на децата се утврдени во Уставот на Република Македонија кој прикажува важен обид направен од творецот да ги инкорпорира општите права и потребите за заштита на семејствата и на детето. Согласно уставните одредби, семејствата кои имаат потреба, мајките и децата, како и децата без родителска нега, имаат право на посебна нега и заштита за која ќе се погрижи државата. Уставот укажува дека конкретните одредби на законот ги утврдуваат правилата, контролите и делегирањето на правата и обврските (UNICEF, 2007a)

A2.2. Закон за социјална заштита²⁸

Согласно Законот за социјална заштита, државата (а тука се мисли на централната и локалните власти) се задолжени да обезбедуваат социјална заштита насочена кон спречување или надминување на социјалните ризици. Социјалните услуги кои ги нуди државата содржат:

- Мерки за спречување на социјалните ризици (социјална превенција);
- Мерки за неинституционална социјална заштита и нега: помош на индивидуалните семејства во проблеми со бракот, проблеми со сместувањето и социјална заштита на стари лица и лица со посебни потреби;
- Мерки за социјална заштита и нега во рамките на социјалните институции – поддршка на лицата со физички и психолошки проблеми; и
- Социјална помош

Социјална превенција

Согласно Законот за социјална заштита, социјалната заштита подразбира „мерки за спречување на појавата на социјален ризик за граѓаните, семејствата и специфични групи на население, вклучувајќи образование и советување, шеми за самопомош, волонтирање и други интервенции кои одговараат на потребите на корисникот“ (член 13). Услугите за социјална превенција се имплементираат преку центрите за социјална работа.

²⁸ Резиме на Законот за социјална заштита преземен од УНИЦЕФ, 2007 г. Законот ќе биде изменет така што некои од одредбите до крајот на 2008 година може да претрпат измени.

Неинституционална социјална заштита и нега

Социјалната заштита надвор од социјалните институции опфаќа:

- Право на индивидуална помош, вклучувајќи советување и соодветни информативни услуги кои им овозможуваат на лицата да донесат добри одлуки и да го развиваат својот социјален потенцијал;
- Помош за семејството, вклучувајќи советување со член на семејството кое има за цел решавање на проблемите во семејството, особено проблеми во односите родител-дете;
- Домашна нега и помош, најмногу насочена кон старите лица и лицата со физичка попреченост;
- Дневна и времена нега, вклучувајќи советување, едукација и забавни активности, хранење и одржување лична хигиена. Освен за старите и лицата со физичка или интелектуална попреченост, дневната нега и овие времени услуги за нега исто така им се достапни на децата со посебни потреби, децата на улица, оние кои земаат дроги како и на бездомниците и жртвите на семејно насилство; и
- Згрижувачки семејства за стари лица, лица со значителна интелектуална и физичка попреченост, деца без родители, занемарени деца и деца со проблеми во однесувањето.

Неинституционалната социјална заштита е обврска на центрите за социјална работа и на дневните центри за стари лица, деца на улога, корисници на дроги, алкохоличари, бездомници, жртви на семејно насилство и лица со интелектуална и физичка попреченост. Овие центри обезбедуваат советување, едукативни и културни активности како и рекреација и забава. Дневните центри за бездомници и засолништата на жртвите на семејното насилство обезбедуваат исто така сместување, времена нега, храна и услови за одржување на хигиената.

Институционална социјална заштита и нега

Онаму каде што не постои алтернатива за обезбедување на нивното воспитување, децата без родители и децата без родителска нега имаат право на нега и заштита во рамките на институциите. Другите кои имаат право на нега и заштита во рамките на државните институции се занемарени деца, деца кои не добиваат финансиска поддршка, деца со проблеми во однесувањето, бремена жени еден месец пред пораѓање, родители до возраст од еден месец на нивното дете, лица со физичка и интелектуална попреченост кои имаат потреба од постојана нега, стари лица со физичка попреченост, лицата со интелектуална попреченост кои не се во можност да се грижат за себе и оние чии што домашни услови не овозможуваат услови за домашна нега.

Најновите трендови во социјалната заштита се намалување, колку што е можно повеќе, на социјална нега во самите институции и давање приоритет на домашната нега. Ова е особено важно за децата кои треба да растат во семејно опкружување со цел оптимален физички и интелектуален развој.

Социјална помош

Постојат неколку видови на социјална помош насочени кон различни корисници, зависно од нивните потреби:

- Постојана социјална помош за лица кои не се способни да работат и кои не добиваат финансиска поддршка, вклучувајќи ги тука лицата со физичка или интелектуална попреченост кои немаат капацитет да учат или работат, мајките кои се сами за време на бременоста и мајките кои се сами до еден месец по раѓањето на детето, самохрани родители до тригодишна возраст на нивното дете, деца на возраст до пет години и учениците на возраст до шест години, доколку редовно одат на училиште, како и лица над 65 годишна возраст;
- Социјална помош за лица кои можат да работат но кои се финансиски осиромашени;
- Социјални бенефиции за лица над 26 години кои имаат тешка ментална или физичка попреченост;
- Поддршка во здравственото осигурување;
- Социјални бенефиции за компензација на луѓето кои се грижат за деца со физичка или интелектуална попреченост и, поради тоа, можат да работат само ограничено време во текот на денот;
- Еднократна помош и помош во натура;
- Помош околу сместувањето;
- Финансиска помош за децата до 18 годишна возраст кои се без родители или било какви вид на родителска нега.

Другите видови на социјална помош не го земаат во предвид бројот на деца во семејството кое е предмет на таа помош. Износот на социјалната помош зависи од вкупниот број на членови во семејството, без да се земаат во предвид нивната возраст и специфични потреби. Помошта во натура се состои од облека, храна и други средства кои се сметаат за неопходни за да се обезбеди дека се овозможени минималните услови за издржување на децата.

Според Законот за социјална заштита, критериумите за да се има право на социјална помош за семејство или домаќинство се утврдуваат како процент од просечната месечна нето плата во претходната година и зависи од бројот на членови на семејството но не и од нивните конкретни потреби. Трансферите за социјална помош одговараат на разлика помеѓу критериумите за допустливост и реалните приходи во домаќинството. Има одредени критериуми за изземање од правото на социјална помош, кои најмногу се во врска со поседување на движен или недвижен имот (без притоа да се исклучи нивната профитабилност или непостоење на истата) бидејќи тие се сметаат како средства кои можат да обезбедат начин на преживување на семејството.

A2.3. Измени во Законот за детска заштита

Овие измени во Законот за детска заштита (објавени во Службен весник на Република Македонија бр. 98/08, 107/08) целта е да се воспостави законска заложба за принципите утврдени во националните системи за заштита на децата во земјите членки на Европската унија. Законот предвидува формирање на социјално и институционално опкружување кое ќе им овозможи на заедницата и семејствата да го спречат и да реагираат на насилството врз децата, сиромаштијата, експлоатацијата и злоупотребата. Согласно новиот Закон, секо дете има право да биде заштитено од злоупотреба и експлоатација, и имаат право да поставуваат барања кои се насочени кон заштита на нивната добросостојба. Се работи за суштинско и важно „парче“ во законската рамка

кое има за цел да воведи заштитни социјални практики, особено во случај на детска сиромаштија.

Законот ги содржи одредбите согласно Конвенцијата на Обединетите нации за правата на децата и другите поважни конвенции, протоколи и други документи. Тој исто така воведува судска рамка за заштита на децата чиј што живот, здравје или добросостојба се загрозени, и за заштита на правата на сите страни вклучени во судска постапка против злоупотреба на децата или нивно занемарување, преку задолжително известување на сомнителни случаи на злоупотреба или занемарување на децата. Согласно овој Закон, секое дете кое има потреба, има право да добие (по можност, во својот дом) нега, емотивна сигурност, насочување и контрола кои ќе го промовираат најдобриот интерес на детето. Доколку детето треба да биде одземено од своите родители, старател или сл. тогаш мора да му се обезбеди соодветна нега.

Законот има за цел да обезбеди координација на активностите на централната и локалните власти, во соработка со другите инволвирани страни и засегнати поединци, за да може:

- Да ја заштити безбедноста и добросостојбата на детето, слободата на изразување на мислење и еднакви права за образование на секое дете
- Да се заштити единството на семејството секогаш кога тоа е можно.
- Да се обезбеди поддршка на родителите во решавањето на проблемите за да се избегне мерката на отстранување на детето од семејството
- Да се преземаат активности неопходни за спречување на злоупотребата или занемарување на децата.
- Да се обезбеди заштита, лекување и рехабилитација, доколку е потребно, на децата сместени во алтернативна нега.
- Да се поттикне менталниот, емотивниот и физички развој на секое дете, преку обезбедување на заштита, нега, лекување, советување, надзор и рехабилитација кои им се потребни и кои имаат потреба да ги добијат.
- Да се заштити детето од незаконска употреба на наркотични средства и други супстанции, кога безбедноста на детето е доведена во опасност при вооружен конфликт и вклучување на детето во штетни практики со политичка и верска позадина.

Законот исто така предвидува ефективни судски процедури преку кои се спроведуваат одредбите во ова поглавје и кои ги признаваат и применуваат уставните и други права на страните, и им овозможува правично судење. Во врска со фискалните импликации на новиот закон, согласно оваа објаснителна секција, откако земјата ќе стане членка на ЕУ (не во брзо време) ќе бидат потребни дополнителни средства за детски надомест. Средствата за јавните институции формирани од Владата ќе бидат обезбедени од централниот буџет додека средствата за јавните институции утврдени од единиците на локалната самоуправа ќе бидат обезбедени од нивните буџети.

A2.4. Закон за основно образование

Законот за основно образование (Службеник весник на Република Македонија бр. 103/08) ги артикулира законските заложби утврдени во образовните системи на земјите членки на ЕУ. Тој исто така има намера да ги утврди параметрите за подигнување на образовните стандарди, промовирање на иновациите во училиштата и реформирање на системот за образование. Овој Закон се базира на рамката на недискриминаторски принципи утврдени во членот 12 од Договорот за формирање на Европските заедници.

Законот за основно образование го утврдува задолжителното основно образование со времетраење од девет години за сите деца на возраст од 6 до 15 години, организирано во три периоди (една дополнителна година од предучилишното образование). Моделот исто така го зема во предвид искуството на земјите членки на Европската унија додека трите фази на основното образование се однесуваат на периодите на секоја од трите школски години, што претставува подобрен начин за мониторинг на напредокот на децата. Тој го воведува промовирањето на универзален школски курикулум и се фокусира на потребата да се работи со училиштата и со локалните власти кои се соочуваат со конкретни предизвици и за кои се потребни координирани напори од централната и локалните власти, во соработка со другите поврзани страни инволвирани во образовниот процес.

Законот за основно образование исто така воведува нови барања за принципите на демократија, недискриминација, почит за човековите разлики, мултикултурни и универзално прифатливи знаења. Овие цели ќе се постигнат со подигнување на очекувањата во насока на надминување на сегашните стапки на напредок и тоа за сите деца и млади, обезбедувајќи дека оние кои ја држат наставата и кои го помагаат процесот на учење на децата се во можност да го зголемат своето сопствено знаење, вештини и експертиза; поддршка на училиштата во подобрувањето на нивниот учинок. Законот има за цел да промовира повисоки стандарди за постигнувања и подобрен квалитет на учење и настава за децата и младите кои искажуваат поголемо знаење и поголеми способности. Пофлексибилниот модел им помага на наставниците, учениците и родителите да развиваат меѓусебни партнерства и да го поддржуваат споделувањето на експертиза.

Законот исто така воведува нова рамка која обезбедува јасно дефинирани улоги и статус на наставниците, училиштата и родителите, со прецизно утврдени права и обврски. Ова ја штити важноста и задачите на наставниците и училиштата, истовремено обезбедувајќи дека другите вработени може да им дадат на наставниците ефективна поддршка во училиштата и дека училиштата ја имаат соодветната флексибилност да ги ангажираат своите вработени на начин кој ќе ги зголеми стандардите на најефективен можен начин. Законот ја поттикнува ефективната употреба на мониторингот и евалуацијата за разгледување на работата на наставниците. Овој процес има за цел да ја максимизира објективноста, надоврзувајќи се на информации од широк спектар на разни извори и независна и критичка анализа на работата на наставниците.

Суштинските аспекти на пристапот кој го има основното образование се следните:

- Основното образование е составен дел на единствениот образовен систем.
- Основното образование е организација која има за цел да му служи на јавниот интерес на општеството во целина.
- Еднакво право на образование за секое дете.
- Основното образование е задолжително за сите деца
- Недискриминација во основното образование врз основа на пол, боја на кожа, етничка припадност, социјален, политички и верски статус.
- Грижа за учениците со посебни образовни потреби.

Што се однесува во фискалните импликации, новиот Закон објаснува дека има потреба од дополнителни средства во износ од 64,798,000 денари за 2008 година, наменети за:

- Развој на новите наставни програми;

- 380 нови вработувања (од кои 100 се потребни поради подолгиот престој на децата во училиштата, воведено со деветгодишното траење на основното образование, 250 се потребни за настава на англиски јазик и 30 за изготвување и имплементација на стандардизирани тестови за евалуација на наставниците);
- Купување на нов софтвер и хардвер;

Дополнителни средства во износ од 209,473,000 денари се потребни во 2009 година за:

- Новите 380 вработени лица;
- Стручна надградба на наставниците; и
- Примена на стандардизирани тестови за евалуација на наставниците;

Дополнителни средства во износ од 252,981,000 денари се потребни во 2010 година за:

- Новите 380 вработени лица;
- Стручна надградба на наставниците;
- Повисоки плати за наставниците; и
- Примена на стандардизирани тестови за евалуација на наставниците;

A2.5. Измени во Законот за средно образование

Согласно Законот за средно образование (Службен весник на Република Македонија бр. 81/08 и 92/08), средното образование се имплементира врз основа на наставни програми и курикулуми за гимназиско, средно стручно образование, средно уметничко образование и средно образование за ученици со посебни потреби. Средното образование треба да им овозможи на учениците да се стекнат со знаења и да развијат вештини за работа и дополнително образование. Гимназиското и средното уметничко образование траат четири години додека средното стручно образование трае или три или четири години.

Најголемата новина во овој нов Закон е воведувањето на *задолжителното средно образование* за секој ученик, под еднакви услови предвидени со закон. Согласно Законот за средно образование, ова образование се обезбедува бесплатно во сите јавни училишта. Законот исто така поттикнува ефективна употреба на мониторингот, евалуацијата и проценката на работата на наставниците. Овој процес ќе има за цел да ја максимизира објективноста преку независна и критичка анализа на работата на наставниците.

Фискалните импликации на овој нов закон се потребата од дополнителни средства во износ од 12,400,000 денари за 2008 година наменети за изготвување и имплементација на стандардизирани тестови за евалуација на наставниците и за обука на евалуаторите. За истата цел се потребни дополнителни годишни средства во износ од 47,132,000 денари за 2009 и 2010 година.

A2.6. Закон за локална самоуправа

Со Законот за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр.05/02), локалните власти (општините) се надлежни за извршување на работи од јавен интерес во областа на социјалната заштита и детската заштита, како и за основното и средното образование. Законот го пропишува општиот начин за имплементација на должностите во рамките на општинските надлежности.

Со цел извршување на надлежностите, општините можат да формираат локални услуги за социјална заштита за заштита на децата, како што се

градинки (сопственост, финансирање, инвестирање и одржување), социјални услуги за лица со попреченост; деца без родители и родителска нега; деца со образовни и социјални проблеми; деца со посебни потреби; деца од семејство со само еден родител; деца на улица; лица изложени на социјален ризик; лица зависници од дрога и алкохол; извршување на правото на едукација на децата од предучилишна возраст. Според овој Закон, извршувањето на овие надлежности ќе биде во согласност со севкупниот Национален план за развој на социјалната заштита, кој треба да обезбеди детално мапирање на децентрализацијата на функциите за социјална заштита. Сепак, во отсуство на таков документ, надлежностите на локално ниво во праска се дефинираат преку делумни договори и врз основа на Годишната програма за социјална заштита на Министерството за труд и социјална политика.

Што се однесува до образованието, Законот им доделува на општините надлежности за формирање, финансирање и управување со основни и средни училишта, во соработка со централната власт и согласно соодветните секторски закони, како и организирање на транспорт на ученици и, кога е потребно, нивно сместување во домови. Општината може да го пренесе извршувањето на одредени обврски поврзани со јавниот интерес, од локална власт, на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување на надлежностите од јавен интерес.

Законот исто така ги утврдува надлежностите на локалните власти во однос на секторот здравство што подразбира i) управување со јавните здравствени институции на ниво на примарна здравствена заштита; ii) промовирање на здравството и активности за здравствена превенција; iii) надзор врз заразните болести; iv) поддршка за пациентите со посебни потреби (лица со ментални проблеми, деца жртви на насилство и сл.) и (v) заштита на здравјето на работниците.

A2.7. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 61/04) е изменет во 2004 година (Службен весник на Република Македонија бр. 96/04) и во 2007 година (Службен весник на Република Македонија бр. 67/07). Овој закон ја утврдува правната рамка и условите за формирање на доследен систем за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Целта на овој закон е да се операционализираат уставните одредби за самостојност на единиците на локалната самоуправа. Фундаменталните аспекти се насочени кон:

- Зајакнување на системот на локалната самоуправа кој се базира на принципите на демократија и децентрализација.
- Надлежности во вршењето на локалните јавни услуги на начин кој е во најдобар интерес на граѓаните.
- Висококвалитетно решавање на проблемите со кои се соочуваат граѓаните во средината во која живеат и работат.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа содржи детали за буџетскиот процес за општините, од планирање до ревизија и ги утврдува изворите на приходи за единиците на локалната самоуправа, вклучувајќи ги давачките, провизиите, приходите од сопственост и донации, трансфери од централната власт (блок и наменски дотации и сл.) и позајмици. Тој исто така има за цел да вовед нов систем за финансирање кој ќе гарантира финансиска независност на единиците на локалната самоуправа, зајакнување на локалната јавна сопственост, промовирање на висококвалитетен и економичен učinok на јавните услуги. Во овој смисол, Законот воведува целосно нови фискални

односи помеѓу централната власт и единиците на локалната самоуправа преку реализирање на фискалната децентрализација.