



ул. Македонија 12/3  
1000 Скопје  
Република Македонија  
Тел: +389 2 3211 262  
Факс: +389 2 3126 311  
e-mail: dzt@dzt.gov.mk  
www.dzt.gov.mk

Број: 15 – 56/1

Дата: 23.01.2017

## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

### РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица” за да се даде одговор на поставеното прашање „дали мерките/активностите преземени од страна на надлежните институции обезбедуваат ефикасна превенција и намалување на појавата на деца на улица и дали со нив се овозможуваат услови за социјално и општествено вклучување на овие деца во ризик, како и нивна инклузивност во образовниот и здравствениот систем?“, како и давање препораки кои ќе бидат насочени кон зголемување на нивната ефикасност.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2016 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени со примена на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Институциите кои се директно вклучени во системот за заштита на деца на улица се свесни за постоење на оваа појава, за причините поради кои истата постои и можностите за нејзино намалување. Донесен е Мултидисциплинарен протокол за постапување со деца на улица/улични деца во Република Македонија, кој претставува акт со кој се уредува начинот на постапување на институциите и уредување на нивната соработка, но истиот не обезбедува најдобри резултати при неговата примена. Во периодот од 2014 до 2016 година, најчести активности кои се планираат и преземаат во насока на превенција од појава на деца на улица и нивна заштита се однесуваат на реализирани акции за сузбивање на питачење од страна на ЦСР, воспоставување надзор над родителско право во случај кога постои занемарено дете, односно дете без доволна родителска грижа и работа со семејствата и децата. Вонинституционалните и институционалните форми на заштита се недоволно искористени за оваа ранлива група. Имено, основани се три ДЦДУ, како организациони единици во рамките на ЦСР, но бројот на деца кои ги користат нивните услуги е мал. Иако надлежните органи имаат разбирање за постоењето на деца на кои им недостасува родителска грижа, кои најголем дел од

*Ревизорски тим:*

*Овластен државен ревизор*

1

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

денот го минуваат на улица и немаат основни услови за живот, раст и развој, сепак преземените мерки и активности од нивна страна се недоволни и не обезбедуваат превенција, значително подобрување на состојбата и трајни резултати. Поради ограничената свест на родителите/старателите на децата, постои отпор од нивна страна за промена на начинот на живот, што исто така претставува причина за инертното менување на овој систем.

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е 2014 година до денот на изготвување на овој извештај, како и одредени информации и податоци кои се генерирани пред наведениот период.

Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

- Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација;
- Активности насочени кон превенција и заштита на деца на улица;
- Институционална поставеност и капацитети (финансиски, материјално - технички ресурси и човечки);
- Комуникација и информирање и
- Надзор.

Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување на ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно релевантни докази од субјектите предмет на ревизија, врз основа на кои се снимат состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.

Со извршената ревизија констатиравме одредени состојби во областите предмет на ревизија и тоа како што следува:

### **Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација**

Во насока на преземање активности и мерки за превенција и намалување на појавата на деца на улица, како и воспоставување на систем за нивна грижа и заштита, донесени се законски, подзаконски акти и стратешки документи, кои претставуваат добра основа за функционирање на наведениот систем. Постои потреба од надминување на одредени слабости и недоречености кај дел од законските и подзаконските акти, со што би се овозможило подобро планирање на активностите насочени кон заштита на децата на улица, обезбедување на подобри услови во ДЦДУ, како и обезбедување на основните детски права - право на образование, здравствена заштита и идентитет.

### **Активности насочени кон превенција и заштита на деца на улица**

Иако надлежните органи се свесни за значењето на социјалната превенција, сепак истата не е доволно развиена и сеопфатна. Потребни се: длабинска анализа при

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

планирање на превентивните програмски активности на ЦСР, подобрување на соработка меѓу релевантните институции на локално ниво, преку поставување на јасни, конкретни и обврзувачки активности меѓу нив, зголемување на бројот на вработени во ЦСР, како би можело да се направи распределба на должностите, вработување на стручен кадар за социјална заштита во општините и социјални работници во училиштата, како и преземени мерки од страна на надлежните институции за подигнување на јавната свест на граѓаните во насока за сузбивање, а не за поттикнување на појавата на деца на улица.

Системот на заштита на деца на улица е воспоставен, но постојат слабости при неговото функционирање. Имено, постои недоволна искористеност на вонинституционалните и институционалните форми на заштита на децата на улица, учеството и поддршката од страна на општините е минимално, а правата на образование, здравствена заштита и идентитет за децата на улица се ограничени.

**Институционална поставеност и капацитети (финансиски, материјално - технички ресурси и човечки)**

Недостатокот на финансиски средства, неповолно се одразува на состојбата на материјално – техничките и кадровските ресурси. Имено, во ЦСР, воспоставени се тимови од стручни вработени, кои учествуваат во справување со појавата на деца на улица, но нивниот број е недоволен. Истовремено, вработените се ангажирани и во извршување на други работни активности, поради што не можат целосно и квалитетно да се посветат на работата со децата во ризик. Исто така, кај поголем број ЦСР просторните капацитети не овозможуваат најдобри услови за работа, а возниот парк е застарен и ги намалува можностите за теренска работа.

**Комуникација и информирање**

Заради навремено, целосно и точно постигнување на планираните активности и нивна координација, потребни се подобрувања во системот за информирање и отчетност за реализацијата на планираните активностите за деца на улица.

**Надзор**

Ревизијата констатира дека отсутнуваат надзорни активности над спроведувањето на законите и прописите од областа на социјалната заштита од страна на општините и контрола на начинот на користење на средствата за социјална заштита во ЦСР.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел зголемување на ефикасноста на преземените активности за заштита на децата на улица, а пред се во делот на:

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

- надминување на постојните недоречености или слабости во подзаконските акти кои се однесуваат на утврдување на програмски активности, нормативи и стандарди за основање и започнување со работа на ДЦДУ;
- подобрување на планирањето, организирањето и реализацијата на социјалната превенција за децата на улица;
- изнаоѓање начини за поголема искористеност на постојните форми за заштита на децата на улица со цел постигнување подобри резултати во нивната социјализација;
- вклучување и поголемо учество на општините во системот за социјална заштита на децата на улица;
- формирање на Општински совети за превенција на детското престапништво во општините и обезбедување услови за нивно работење;
- целосно почитување на одредбите од Конвенцијата за правата на децата и отстранување на пречките во системот на социјална заштита при обезбедување на правата за образование, здравствена заштита и идентитет;
- обезбедување на просторни услови, опрема и кадровски ресурси потребни за непречено спроведување на доделените надлежности на институциите;
- обезбедување соодветни финансиски средства за функционирање на надлежните институции, непосредно вклучени во активностите за намалување на појава на деца на улица, обезбедување нивна заштита и услови за социјална и општествена инклузија;
- обезбедување на навремено и точно известување во делот на реализација на планираните активности за намалување/спречување на појавата на деца на улица;
- зајакнување на инспекцискиот надзор врз оние институции кои се дел од системот за заштита на децата на улица;
- продолжување со активностите за подигнување на свеста на родителите/старателите на децата во ризик, на граѓаните и институциите за постоење на детски права и потреби за грижа и заштита, желби за подобар и посигурен животот, можности за раст и развој.

По Нацрт Извештајот на ОДР субјектите опфатени со ревизијата не доставија забелешки.

## I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

### 1. Вовед

#### 1.1. Заштита на децата

Заштитата на децата е организирана дејност заснована на правата на децата, како и на правата и обврските на родителите за планирање на семејството и на државата и единиците на локалната самоуправа за водење хумана популациона политика и се остварува преку обезбедување на определени права, средства и облици за заштита на децата. За обезбедување на заштита на децата се тргнува од принципите на заштитата на правото на живот и развој на детето, заштитата на најдобриот интерес на детето, обезбедување на минимум стандард за секое дете под еднакви услови, исклучување на каква било форма на дискриминација, почитување на правото на детето на слобода и безбедност на личноста, на сопствено мислење и слободно изразување, здружување и образование, услови за здрав живот и остварување на други социјални права и слободи на детето загарантирани со Конвенцијата за правата на детето<sup>1</sup>, Уставот на Република Македонија и законската регулатива.

Дејноста на заштита на децата е од јавен интерес и во обезбедување на заштитата на детето и неговите права покрај родителите, семејството, старателите на децата и згрижувачкото семејство, вклучени се и установите за деца, образовните, социјалните, здравствените и културните институции и поединци, државни институции и институции на единиците на локалната самоуправа, организации и други физички и правни лица чии активности се поврзани со давање поддршка и помош на децата.

Децата кои својот живот го минуваат претежно на улица ги немаат основните права загарантирани со Конвенцијата за правата на детето, а пред се загрошено им е основното право-правото на живот, затоа што се изложени на ризици кои им го загрозуваат правилниот психо - физички развој, раст и опстанок. Овие деца се надвор од семејната грижа и контрола поради неодговорноста, неспособноста или отсуството на родителите и при тоа манифестираат различни асоцијални поведенија (скитаат, питачат, користат дрога и други супстанции кои предизвикуваат зависност и сл.) и со тоа го загрозуваат своето здравје, живот и развој.

---

<sup>1</sup> Конвенцијата за правата на детето е усвоена на Генералното собрание на Обединетите нации со резолуција 44/25 од 20 ноември 1989 година, а стапила на сила на 2-ри септември 1990 година. Во 1993 година Конвенцијата беше ратификувана од Република Македонија.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

## 1.2. Поим - деца на улица/улични деца

Во Република Македонија се поактуелен станува проблемот со децата на улица, како резултат на социо - економската состојба на определени семејства. Секојдневно сме сведоци на големиот број на деца кои се присутни на улиците, нудејќи услуги и во најнеповолните временски услови. Најчесто тие ги бришат ветробранските стакла на автомобилите, продаваат ситни предмети, питачат на булеварите и улиците каде што има голема фреквенција на сообраќај, при што го доведуваат во опасност својот живот и животот на другите учесници во сообраќајот. Тие не ретко вршат и други работи, како што е собирање на старо железо, пластични предмети, храна или стара облека од контејнерите за отпад или пак безделничат, скитаат, а во последно време се јавуваат случаи на користење дрога и други супстанции кои предизвикуваат зависност. Децата на улица, како исклучително ранлива категорија може да бидат предмет на трговија со луѓе, при што родителите за одреден паричен надомест ги отстапуваат своите деца на други возрасни лица за питачење, присилна работа, сексуална експлоатација.



Децата на улица најчесто потекнуваат од семејства со специфичниот начин на живеење, кој како модел на живеење се пренесува од една на друга генерација (семејства кои не се во состојба да се грижат за нивните примарни физиолошки и социјални потреби, еднородителски семејства, неформални заедници, необразовани или семејства со ниско ниво на образование, присутна е невработеност и невработливост, лоши услови за живеење, чести преселби и непоседување на лична документација со која би можеле да се вклучат во остварување на права за нивна заштита во сите сегменти од живот). Овој начин на живеење е прифатен и од страна на следните генерации, поради што постои ризик бројот на деца на улица да се зголеми, а како појава да стане посилен од сите механизми што ги презема државата за негово спречување и надминување.

Република Македонија која е мултиетничка и социјална држава, со потпишувањето на Конвенцијата за правата на детето, ја изрази својата волја и

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

заинтересираност за подобрување на правата на децата, обезбедување нивна грижа и заштита, како и можност за партиципација во активности од здравствената, социјалната, образовната и друга дејност, кои секогаш го има предвид најдобриот интерес на детето. Активностите кои се преземаат за заштита на децата на улица во системот на социјална заштита, се насочени не само кон задоволување на елементарните права на децата, туку се настојува пристапот да биде индивидуален кон секое дете, со проценка на неговите потреби, ризици и потенцијали, што води кон холистички начин на решавање на неговите проблеми.



Во домашната и светската литература, поимот улични деца/деца на улица не е точно определен, но генерално под овој поим се подразбираат малолетни лица на возраст од 0-18 години кои егзистираат на улица и кои се лишени од семејна грижа.

Според спроведените истражувања под поимот **деца на улица** се подразбираат оние деца кои најголемиот дел од времето го поминуваат на улица, иако имаат свои семејства и домови. Под поимот **улични деца** се подразбираат деца кои буквално живеат на улица и кај нив ризикот на егзистенцијата е многу голем.

Кога станува збор за појавата на деца на улица/улични деца и за определбата на поимот во тој контекст, може да се каже дека во нашата држава всушност постојат само деца на улица. Имено, повеќето истражувања и анализи спроведени од страна на МТСП укажуваат дека во Република Македонија не постојат во вистинска смисла на зборот улични деца, туку дека децата кои престојуваат на улица имаат домови и семејства, но економската состојба на семејствата е на многу ниско ниво и отсуствува родителска грижа и заштита.

## **2. Законска регулатива**

Со цел уредување на системот на превенција и заштита на деца на улица, како и обезбедување услови за негово функционирање во Република Македонија, донесени се повеќе закони меѓу кои, како најзначајни се следните:

- Устав на Република Македонија;
- Закон за социјална заштита;
- Закон за семејство;
- Закон за правда на децата;
- Закон за заштита на децата;
  
- Закон за основно образование;
- Закон за средно образование;

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

- Закон за образование на возрасни;
- Закон за локална самоуправа;
- Закон за здравствена заштита;
- Закон за матична евиденција.

**3. Финансирање на системот за заштита на деца на улица**

Средствата за финансирање на социјалната заштита, каде спаѓа и заштита на децата на улица, се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, во согласност со одредбите на Законот за социјална заштита. Средствата од Буџетот на Република Македонија за финансирање на социјалната заштита се обезбедуваат врз основа на годишната програма за остварување на социјалната заштита. Со средствата се финансираат:

- правата од социјалната заштита утврдени со овој закон;
- дејноста на установите за социјална заштита согласно со програмата за работа и
- тековно одржување, изградба и опремување на објектите за социјална заштита.

**4. Надлежни институции**

Социјалната заштита е систем на мерки, активности и политики за спречување и надминување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот во текот на животот, за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и за јакнење на неговиот капацитет за сопствена заштита. Во Република Македонија воспоставен е систем на социјална заштита на децата на улица во кој се вклучени повеќе институции и тоа:

- Министерство за труд и социјална политика – Сектор за социјална заштита;
- Завод за социјални дејности;
- ЈУ меѓуопштински центри за социјална работа (23) и ЈУ центри за социјална работа (7);
- ЈУ за згрижување деца со воспитно - социјални проблеми 25 Мај;
- Единици на локална самоуправа;
- Министерство за внатрешни работи;
- Министерство за здравство;
- Министерство за образование и наука;
- Министерство за правда;
- Државен просветен инспекторат;
- Невладини организации.



**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

**4.1. Министерство за труд и социјална политика – Сектор за социјална заштита**

Министерството за труд и социјална политика (во натамошниот текст МТСП) ја креира политиката и стратегиите за превенција и социјална заштита, воедно ги развива институционалните и вонинституционалните форми на заштита на ранливите групи на граѓани во Република Македонија, во кои спаѓаат децата на улица. Како одговорна институција за меѓуопштинските центри за социјална работа и установите за социјална заштита, МТСП врши надзор над законитоста на работењето на истите. Во делокругот на работењето на МТСП е и предлагање на закони и донесување на подзаконски акти, во услови кога за тоа е овластено.

**4.2. Завод за социјални дејности**

Во делокругот на работењето на Заводот за социјални дејности (во натамошниот текст ЗСД), спаѓа научно - истражувачката работа поврзана со следење и проучување на социјалните појави и проблеми, давање стручна помош на установите и вработените во социјалната заштита, приготвување методолошки упатства и прирачници и организира семинари за едукација на стручните лица за воведување на модерни методи за третман на социјалната патологија. ЗСД врши надзор над стручната работа на центрите за социјална работа и установите за социјална заштита и вработените во нив. ЗСД ја обединува и статистички ја обработува севкупната евиденција во овој систем, а во негова надлежност е да издава публикации, прирачници, информации и упатства.

**4.3. Центри за социјална работа**

ЈУ Меѓуопштинските центри за социјална работа и ЈУ центри за социјална работа (во натамошниот текст ЦСР) се основаат како јавни установи со јавни овластувања за вршење на работите од областа на социјалната заштита. Тие се одговорни за администрација на социјалните парични надоместоци и за обезбедување на социјални услуги. ЦСР вршат оперативни активности и стручна работа која опфаќа не само директна помош на децата на улица и нивните родители, туку и психосоцијална поддршка и зајакнување на семејствата, користење на формите на вонинституционална и институционална заштита на децата<sup>2</sup>, како и информирање

---

<sup>2</sup> Форми на вонинституционална заштита за деца на улица се: дневно и привремено прифаќање и згрижување како помош на поединец и семејство; сместување во згрижувачко семејство; сместување во мал групен дом и самостојно живеење со поддршка. Форми на институционална заштита за деца на улица е право на сместување во установа за социјална заштита (ученички дом или друга установа за која центарот ќе оцени дека установата може да обезбеди чување, згрижување, воспитание, образование и нормален развој на детето). (Законот за социјална заштита членови 31,32,39,40 и 43)

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

и давање на директна помош за влез во системот на социјалната заштита и остварување на сите права и услуги.

ЦСР се институции кои се одговорни за категоријата - деца на улица, поради што делокругот на професионалната работа на стручните работници во центрите опфаќа лоцирање на дете на улица, негова идентификација и евидентирање, определува третман и начин на натамошно постапување, воспоставува соработка со релевантни институции заради остварување на нивно образование и здравствена заштита, ги следи и се грижи за нивниот натамошен раст, развој и социјализација. Согласно своите законски надлежности ЦСР како орган за старателство го определува правото и формата на заштита на детето соодветно на степенот на ризик, возраста на детето, здравствената состојба и најдобриот интерес на детето. Исто така, врши советодавна работа со родителите, надзор над вршењето на родителското право, предлага превентивни и репресивни мерки, иницира постапки за одземање на родителското право и по потреба поднесува прекршочни и кривични пријави за родителите. Во случај да постојат индикатори за злоупотреба на детето, веднаш го известува МВР.

Во Република Македонија има 30 центри за социјална работа. Во ЦСР Скопје, како организациона единица функционираат два дневни центри за деца на улица (во натамошниот текст ДЦДУ), во општините Гази Баба и Кисела Вода, со капацитет на згрижување на 30 деца во секој од нив. Од јуни 2012 година, по потреба, во летниот период, како составен дел на ЦСР Охрид исто така функционира ДЦДУ.

#### **4.4. ЈУ за згрижување деца со воспитно - социјални проблеми 25 Мај**

ЈУ за згрижување деца со воспитно - социјални проблеми 25 Мај (во натамошниот текст ЈУ 25 Мај) е институција од отворен тип со седиште во Скопје. Згрижувањето во установата претставува мерка на помош и заштита која се изрекува од ЦСР за деца и малолетници во ризик. Во установата се сместуваат деца за кои не е изречена мерка, а покажуваат знаци на асоцијално однесување и/или се деца без родителска грижа. Во ЈУ 25 Мај воспоставен е транзитен центар во кој се сместуваат деца кои добиваат 24 часовно згрижување, но може да престојуваат најмногу до 7 дена односно, по потреба до 10 дена. Капацитетот за згрижување во транзитниот центар е 10 деца.

#### **4.5. Единици на локална самоуправа**

Согласно одредбите на Законот за локална самоуправа, на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје им се доделени надлежности од областа на социјалната заштита кои се однесуваат и на децата на улица. Со Законот за социјалната заштита од 2009 година, утврдена е обврска општините да изготвуваат програми за потребите на граѓаните од областа на социјалната заштита и дадена им е можност да основаат јавна установа за вонинституционална и

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

институционална заштита. Општините го известуваат ЦСР надлежен за неговата територија во случај на појава на дете на улица.

Согласно законот за правда на децата, а со цел подобрување, проширување и продлабочување на превенцијата од детското престапништво, во општините предвидено е формирање на совети за превенција на детското престапништво.

#### **4.6. Министерство за внатрешни работи**

Министерството за внатрешни работи на Република Македонија (во натамошниот текст МВР) е орган на државна управа, кој меѓу другото е надлежен да врши документирање и докажување на извршените дела и поднесување на кривични и прекршочни пријави. При извршувањето на службените должности доколку полицискиот службеник затекне дете на улица, истиот е должен да преземе активности и мерки за отстранување на детето од улица.

#### **4.7. Министерство за здравство**

Министерството за здравство (во натамошниот тек МЗ) е орган на државна управа во чија надлежност е предлагање на законски и подзаконски акти и програми од областа на здравствената заштита. Здравствените домови како активни партнери во постапувањето со деца на улица во ДЦДУ, при изведувањето на систематските прегледи можат да идентификуваат деца кај кои постојат видливи знаци на физичко или емоционално злоупотребување, како и знаци на запоставување и немарно постапување. Здравствените работници можат да го откријат потенцијалното или постоечкото злоупотребување по претходно укажување од наставниците, односно педагошко-психолошките служби при училиштата или пак самостојно низ извршувањето на систематските прегледи. Исто така, здравствените работници од патронажните служби, можат покрај другото, да забележат евентуално постоење на нарушени односи во семејствата на децата, но и да го регистрираат нивниот социо-економски статус. Тие, исто така, можат да откријат и неевидентирани и невакцинирани деца, како и деца кои не посетуваат настава, по што можат да го известат месно надлежниот ЦСР.

#### **4.8. Министерство за образование и наука**

Министерството за образование и наука (во натамошниот текст МОН) е орган на државна управа и е одговорно за образовниот процес, односно вклучување на сите деца како и децата на улица во образовниот систем. Децата на улица подлежат на Законот за задолжително основно и средно образование. МОН во соработка со други организации и донатори може да врши стипендирање на учениците од ранливите категории и деца во ризик, со цел подобрување на вклучувањето во образованието, редовното присуство на наставата, подобрување на успехот и намалувањето на напуштањето на задолжителното образование.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

Училиштата со активно вклучување на стручните соработници, наставниците, раководните и управните тела, преку одредени индикатори за присуството и однесувањето на учениците, имаат улога во детектирањето и превенцијата на појавата на деца на улица, нивно прифаќање, поддршка и интегрирање во воспитно-образовниот процес.

#### **4.9. Министерство за правда**

Министерството за правда (во натамошниот текст МП) како носител на извршната власт има надлежност да ги подготвува и да ги доставува до Владата и Собранието на Република Македонија на усвојување, Законот за правда на децата, Законот за кривична постапка, Законот за извршување на санкциите, Законот за матична евиденција и Кривичниот законик на Република Македонија.

Од јануари 2010 година, функционира Управата за водење на матичните книги, која како орган во состав на Министерството за правда со својство на правно лице е основана согласно Законот за матична евиденција. Основна надлежност на Управата, согласно со овој закон меѓу другото е водење на матичните книги на родени и водење на постапка и составување на записник за најдено дете.

Согласно законот за правда на децата, а со цел подобрување, проширување и продлабочување на превенцијата од детското престапништво, при МП е формиран Државен совет за превенција на детско престапништво.

#### **4.10. Државен просветен инспекторат**

Вршењето просветен инспекциски надзор опфаќа надзор на квалитетот на образовниот процес и ефективноста преку евалуација на работата на воспитно-образовните установи во основното и средното образование и вршење надзор над примената на законите, другите прописи и општи акти од областа на образованието и воспитанието. Просветен инспекциски надзор се врши во: основните училишта, средните училишта, детските градинки, установите за образование на возрасните, установите за образование и оспособување на ученици со посебни образовни потреби.

#### **4.11. Невладини организации**

Невладините организации (во натамошниот текст НВО) имаат значајна улога во обезбедувањето на помош и услуги за загрозени групи на граѓани во кој спаѓаат и децата на улица. Република Македонија презема активности да биде во чекор со развиените земји во однос на развојот на граѓанското општество во оваа област, но истиот е недоволно развиен. Тоа се должи на отежнат пристапот до фондовите, недоволна финансиска поддршка од надлежните органи и недоволно практикување на формите на донирање на средства од приватниот сектор, со што се помалку се донираат средства за реализација на активностите на невладиниот сектор. НВО во Република Македонија реализираат проекти и активности со

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

минимална финансиска поддршка и најчесто на волонтерска основа со голем ентузијазам.

Во Република Македонија има дневен центар кој работи со деца на улица, а е раководен од страна на НВО. Овој дневен центар делумно е финансиски поддржан од МТСП. Вработените во дневниот центар самостојно ги идентификуваат и евидентираат децата на улица, активно учествува и во процесот на евалуација на развојот на детето и контрола на целиот процес, предвиден со индивидуалните планови преку постојана консултација со ЦСР, а нудат и услуги за семејства во социјален ризик.

## **II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА**

### **1. Цели на ревизијата**

1.1. Целта на ревизијата на успешност е:

- да се даде оценка за степенот на донесување и имплементација на стратешките документи и подзаконските акти, кои се важни за воспоставување на систем за превенција и заштитата на децата на улица;
- да се утврди степенот на почитување на правата на детето на: живот, опстанок, развој, неповредливост и заштита, недискриминација и еднаквост на можностите, образование и здравство, најдобар интерес на детето и семејство;
- да се утврди начинот на функционирање на воспоставениот систем за превенција, грижа и заштита на децата на улица;
- да се оцени влијанието на финансиските, материјално - техничките ресурси и човечките капацитети со кои располагаат надлежните институции во спроведувањето на превенцијата и заштитата на децата на улица;
- да се утврди начинот на вршење на надзор, известување и соработка помеѓу надлежните институции;
- да се дадат препораки за подобрување на состојбата во областа на превенција и заштита на децата на улица;
- подигнување на јавната свест и совест во поглед на грижата за децата на улица и постоењето на нивни права, подобрување на институционалната поставеност и преземање активности за овозможување подобар и посигурен живот, раст и развој на децата во ризик - деца на улица, односно да се даде одговор на прашањето **„Дали мерките/активностите преземени од страна на надлежните институции обезбедуваат ефикасна превенција и намалување на појавата на деца на улица и дали со нив се овозможуваат услови за социјално и општествено вклучување на овие деца во ризик, како и нивна инклузивност во образовниот и здравствениот систем?“**

Оценивме дека со ревизијата на успешност ќе се постигне подобрување во делот на: подготвување и донесување на стратешки документи и подзаконски

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

акти, навремено преземање мерки за социјална превенција, подобрување на вонинституционалната и институционалната заштита во системот на социјална заштита на децата на улица, поголема заинтересираност и вклучување на единиците за локална самоуправа во системот на социјална заштита, постигнување финансиска и кадровска стабилност во областа, обезбедување подобри услови и опременост во работата на установите за социјална заштита, навремено информирање и зголемен надзор од аспект на примената на законската регулатива и стручност на вработените. Со препораките кои ќе произлезат од оваа ревизија на успешност, ревизијата ќе има додадена вредност, а која ќе биде од општ интерес.

Ефектите од мерките и активностите кои се преземени и ќе бидат преземени во наредниот период, а се однесуваат на обезбедување социјална превенцијата и заштита на децата на улица, се:

- навремено преземање мерки од страна на институциите и установите вклучени во системот на социјална заштита, со цел намалување на бројот на деца на улица;
- преземање мерки за социјална, образовна и здравствена инклузија на децата на улица;
- зголемување на свеста и совеста на родителите или старателите на ризичната категорија - децата на улица, нивно запознавање со последиците кои децата ги трпат поради отсуството на грижа од нивна страна, едукација и советување на родителите како да постапуваат со своето дете во насока на обезбедување на најдобрите можности за него;
- обезбедување заштита на правата на децата согласно Конвенцијата за права на децата;
- зголемена јавната свест и совест во поглед на грижата за децата на улица и постоењето на нивни права и подобрување на институционалната поставеност и
- одгледување, развој и воспитување на идни генерации, кои ќе пораснат во нормални и здрави личности и ќе дадат свој придонес во општеството

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2016 година на тема: “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица” со цел да дадеме одговор на прашањето:

„дали мерките/активностите преземени од страна на надлежните институции обезбедуваат ефикасна превенција и намалување на појавата на деца на улица и дали со нив се овозможуваат услови за социјално и општествено вклучување на овие деца во ризик, како и нивна инклузивност во образовниот и здравствениот систем?“

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:

- Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација;
- Активности насочени кон превенција и заштита на деца на улица;
- Институционална поставеност и капацитети (финансиски, материјално - технички и човечки ресурси);
- Комуникација и информирање и
- Надзор.

## **2. Опфат на ревизија**

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти:

- Министерство труд и социјална политика – Сектор за социјална заштита;
- Завод за социјални дејности;
- ЦСР Скопје, Прилеп, Битола, Охрид, Велес, Тетово, Куманово и Кавадарци;
- ДЦДУ во Скопје и Охрид;
- ЈУ за згрижување деца со воспитно - социјални проблеми 25 Мај;
- Единици на локална самоуправа (Град Скопје, Центар, Кисела Вода, Гази Баба, Прилеп, Битола, Охрид, Велес, Тетово, Шуто Оризари, Куманово, Кавадарци и Кочани);
- Министерство за здравство;
- ЈЗУ Универзитетска клиника за токсикологија;
- Министерство за образование и наука;
- Министерство за правда;
- Министерство за внатрешни работи - Биро за јавна безбедност;
- Народен правобранител на Република Македонија;
- Државен просветен инспекторат;
- Основно училиште за возрасни „А.С. Макаренко“ - Скопје
- Невладини организации : Прва детска амбасада во светот МЕЃАШИ – РМ и “Едукативно-забавен дневен центар за деца на улица” во Шуто Оризари, а раководен од НВО “Здружение за заштита на правата на децата”.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме период од 2014 година до денот на изготвување на овој извештај, како и одредени информации и податоци кои се генерирани пред наведениот период.

## **3. Методологија**

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

- 3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.
- 3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.
- 3.3. Оваа ревизијата на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на ефикасноста на активностите преземени од страна на надлежните институции со цел заштита на децата на улица.
- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за зголемување на ефикасноста и ефективноста на мерките и активностите во областа на превенцијата и намалување на појавата на деца на улица, нивна поголема социјална, образовна и здравствена инклузија, како и давање препораки кои ќе бидат насочени кон преземање мерки за зголемување на јавната свест и совеста во поглед на грижата за децата на улица, постоењето на нивни права и подобрување на институционалната поставеност.
- 3.5. Кај оваа ревизија на успешност го следевме пристапот насочен кон резултатите - анализа и испитување на законски, подзаконски акти, стратешки документи, програми, планови, заклучоци/записници, извештаи и други акти во однос на економичноста, ефикасноста и ефективноста поврзувајќи ги со ревизорските критериуми. Утврдените состојби се дефинирани како отстапувања од поставените критериуми односно се дава одговор до каде е реализацијата на програмите/проектите и дали целите се исполнети.  
Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи, дефинирајќи ги потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.
- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки, користени се следните техники:
  - проучување на законската регулатива од областа предмет на ревизија;
  - разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
  - истражување со прашалници;
  - проверка на документација;
  - физичко набљудување/фотографирање;
  - анализа на податоци и
  - интернет истражување.



**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

- 3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 08.06.2015 до 06.10.2015 година, од тим на Државниот завод за ревизија.
- 3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 14.11.2016 година.  
По Нацрт Извештајот на ОДР субјектите опфатени со ревизијата не доставија забелешки.
- 3.9. По спроведеното прелиминарно истражување како значајни области и ризици ги утврдивме следните:

**Област 1 - Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација**

Ризик од нивото/степенот на имплементирање на одредбите од законската регулатива, стратешките документи како и отсуство на подзаконски акти, кои треба да бидат основ за уредување на превенцијата и заштита на децата на улица.

**Област 2 - Активности насочени кон превенција и заштита на деца на улица**

Ризик дека преземените превентивни активности за појава на деца на улица се недоволни и не обезбедуваат резултати на долг рок како и минимизирање на појавата деца на улица.

Ризик дека дадените можности за вонинституционална и институционална заштита на децата на улица се недоволно искористени.

Ризик од недоволно преземени активности од страна на единиците на локална самоуправа за намалување на појавата на деца на улица.

Ризик од постоење на слабости и пречки при инклузија на децата на улица во образовниот и здравствениот систем во Република Македонија.

**Област 3 - Институционална поставеност и капацитети (финансиски, материјално - технички и човечки ресурси);**

Ризик од недоволна и несоодветна кадровска екипираност во ДЦДУ и ЦСР.

Ризик дека финансиските средства наменети и потрошени за деца на улица се недоволни и не обезбедуваат стабилно функционирање на системот за заштита на деца на улица.

Ризик од нецелосно придржување до нормативите и стандардите за основање и работа на установите за социјална заштита (ЦСР и ДЦДУ).

**Област 4 - Комуникација и информирање**

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

Ризик и слабости во начинот на информирање (внатрешно и надворешно) од аспект на сеопфатност, навременост и ажурност.

### **Област 5 - Надзор**

Ризик дека надлежните вработени за надзор во ЗСД и МТСП, со спроведените активности за надзор минимално ја опфатиле проблематиката која се однесува на деца на улица.

## **III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ**

Како резултат на извршената ревизија на успешност, за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горе наведените ризични области.

### **1. Правна рамка и стратешки документи**

Социјалната заштита е дејност од јавен интерес. Природата на дејноста наметнува потреба системот за социјална заштита континуирано да се зајакнува и унапредува, како и потреба од стратешко планирање на идните активности во оваа сфера. Во оваа насока од страна на надлежните институции покрај законската регулатива, изготвени се низа стратешки документи, програми и планови кои ги определуваат насоките кон кои ќе се движи имплементирањето и подобрувањето на социјалната заштита во Република Македонија, а со тоа и заштитата на децата на улица. Со извршениот увид во овие акти ги констатиравме следниве состојби:

- Годишните програми за работа, изготвени од страна на ЦСР, содржат податоци за реализирани активности во претходен период и планиран број на предмети/лица кои ќе бидат опфатени во годината за која е донесена програмата, но не содржат конкретни програмски активности како и работни цели и задачи кои се насочени кон спречување на појавата на деца на улица;
- Во член 107 од Законот за социјална заштита предвидено е основачот на установите за социјална заштита, да формира орган за надзор, со цел вршење на внатрешна контрола на работењето. Органот за надзор го сочинуваат три члена именувани од основачот. Членовите на орган за надзор се избираат со мандат во траење од четири години. Со извршената ревизија во осум ЦСР констатиравме дека во еден ЦСР надзорен орган е формиран во јануари 2014 година, во пет ЦСР истиот е формиран кон крајот на 2015 и почетокот на 2016 година, додека во два ЦСР се уште не е формиран орган за надзор. При тоа ревизијата констатира дека во сите случаи каде се формирани органи за надзор, истите до периодот на вршење на ревизијата немаат спроведено активности за контрола на материјално-

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

финансиското работењето на установата, користењето и располагањето на средствата и не ја исполниле законската обврска за утврдените состојби да достават извештај до основачот, МТСП, управниот одбор и директорот на установата;

- Од страна на МТСП донесен е „Правилник за нормативите и стандардите за основање и започнување со работа на установи за социјална заштита дневен центар за улични деца-деца на улица“. Со извршената анализа на одредбите во овој правилник констатиравме дека нормативите и стандардите кои се однесуваат на просторот и опремата, не се однесуваат на ДЦДУ кои се формираат како организациони единици во рамки на установа за социјална заштита, туку на ДЦДУ кои се основани како установа за социјална заштита. Доколку се земе предвид дека од страна на два ЦСР формирани се три организациони единици од ваков тип, тогаш ваквата состојба создава ризик истите да не подлежат, а и да не ги задоволуваат пропишаните нормативи и стандарди;
- Министерот за труд и социјална политика во јули 2016 година донел акт за начинот на спроведување на полугодишното интервју и оценување на давателите на јавни услуги во јавните установи за социјална заштита, како и образецот на извештајот за полугодишното интервју и образец за оценување, определени во член 110-с од Законот за социјална заштита, поради што во 2014 и 2015 година не било можно да се испочитува наведената законска обврска.

Законските, подзаконските акти и стратешките документи претставуваат добра основа за ефикасно обезбедување и подобрување на социјалниот и општествен живот на децата на улица, како и нивна заштита. Со исклучок на горенаведените слабости, како и на одредени правни недоречености кои се однесуваат на правото на образование и здравствена заштита, за кои ќе стане збор во наредните точки од овој извештај не се констатирани други недоследности во делот на законските акти.

## **2. Активности насочени кон превенција и заштита на деца на улица**

### **2.1. Социјална превенција во системот на заштита на деца на улица**

Според законските одредби, под социјална превенција се подразбираат мерки и активности со кои се спречува настанување на социјални ризици за децата и нивните семејства, се врши рано откривање и ран третман на децата изложен на социјален ризик, со цел надминување или ублажување на штетните последици од изложеноста на социјален ризик. При тоа активностите кои се преземаат се од едукативно-советувалишен карактер, развивање на формите на самопомош, волонтерска работа со лично ангажирање и примена на други методи кои

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

соодветствуваат на потребите на корисниците на социјалната заштита. Со Законот за социјална заштита е предвидено дека во годишната програма за остварување на социјалната заштита треба да се предвидат мерки и потребни средства за остварување на социјалната превенција.

Од спроведените анализи на одговорените прашалници, доставените документи и извршените интервјуа со надлежните вработени во сите институции кои го сочинуваат системот на социјална заштита, ревизијата констатира:

- Општата законска рамка за семејство и социјална заштита предвидува преземање на мерки и активности на социјална превенција, но во пракса дел од ЦСР, заради преоптовареност со администрирањето на парични надоместоци и нудењето на разни видови социјални услуги, посветуваат помало внимание на превентивната работа;
- Во Годишните програми за работа на ЦСР за 2014, 2015 и 2016 година, социјалната превенцијата не е доволно опфатена. Од вкупно ревидираните осум ЦСР, кај четири ЦСР планираните превентивни програмски активности не се однесуваат на деца на улица, кај два ЦСР само во една годишна програма наведени се превентивни активности во насока на сузбивање на појавата на деца на улица, а кај два ЦСР активности за превенција на оваа појава се планираат во последните две години. Во Годишните програми, каде децата на улица се опфатени во превентивните активности, најчесто отсутствуваат детали на што конкретно се однесуваат активностите, недостасуваат податоци за носителот на активностите, а често и временски период во кој истите ќе бидат спроведени, како и очекуваните резултати;
- Не се практикува организирање на групи на самопомош меѓу корисниците на социјална заштита (родители на деца во ризик, самохрани родители, згрижувачи, лица со социјални проблеми и др.);
- Одредбите од Законот за социјална заштита предвидуваат превентивната работа да ја остваруваат ЦСР во соработка со општините, предучилишните, училишните, здравствените установи и другите државни тела, правни и физички лица и здруженија на граѓани. За таа цел МТСП има донесено Мултидисциплинарен протокол за постапување со деца на улица/улични деца во Република Македонија, кој според одговорните вработени е доволен акт со кој се уредува начинот на постапување на институциите и уредување на нивната соработка. Од спроведените интервјуа и одговорените прашалници, за начинот на примената на наведениот протокол, ревизијата констатира дека, слабата развиеност на превентивната социјална работа делумно се должи на непостоењето на јасни, конкретни и обврзувачки активности за соработка меѓу релевантните институции на локално ниво;
- Единиците на локалната самоуправа, во голем дел не располагаат со капацитети за препознавање на основните социјални проблеми во нивните општини и преземање на навремени превентивни мерки и активности. Во

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

актите за систематизација на дел од општинските администрации (во осум од вкупно тринаесет општини опфатени со ревизијата на успешност), не се предвидува формирање на сектори, ниту пак одделенија за социјална заштита;

- Иако во Законот за основно и Законот за средно образование предвидена е обврската за вработување на социјален работник во училиштата, оваа одредба е многу ретко примената во училиштата. Според доставените податоци од МОН, во Република Македонија има 362 основни (општински и државни училишта) во кои има 15 социјални работници и 107 средни (општински/односно на Град Скопје и државни училишта) во кои има 5 социјални работници. Нивното значење во превентивниот систем на социјална заштита е важен за навремено согледување на семејствата каде постои ризик од занемарување на дете, преземање советодавни мерки и обезбедување помош, со цел спречување појава на дете на улица;
- Не е воспоставена законска обврска и пракса на членство на претставници од ЦСР во училишните одбори, ниту е предвидена честа посета на училиштата од страна на стручни работници од ЦСР заради идентификација на ученици во социјален ризик и спречување на појава на социјални проблеми;
- Активностите преземени од страна на НВО имаат превентивен карактер, но поради нивната поврзаност со финансиската помош доделена од државните институции или странски донатори, понекогаш недостасува сигурност и континуитет во нивните активности и
- Недоволно преземени активности од страна на надлежните институции за подигнување на јавната свест на граѓаните за штетните последици кои се предизвикуваат како резултат на давањето пари на децата кои питачат или извршуваат разни активности на улиците. Давањето пари претставува поттик за овие деца и нивните семејства да продолжат со овој начин на живот, далеку од училишните клупи и нормалните услови за живот.

Социјалната превенција е првиот чекор кој секое општество треба да го направи во справувањето со девијантните појави каква што е појавата - деца на улица. Иако, институциите во Република Македонија го имаат осознаено значењето на социјалната превенција, сепак истата не е доволно развиена и не претставува организирана, континуирана и координирана активност.

## **2.2. Вонинституционална и институционална заштита**

Според одредбите од Мултидисциплинарен протокол за постапување со деца на улица/улични деца во Република Македонија, по наоѓање на дете на улица, стручниот тим од ЦСР е должен да изврши негово идентификување, евидентирање, проценка и да направи избор за обезбедување негова

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

вонинституционална или институционална форма<sup>3</sup> за заштита, која претставува најдобро згрижување и заштита за детето.

Од извршената анализа на одговорените прашалници и направените интервјуа со одговорните вработени во субјектите опфатени со прелиминарните истражувања, како и интернет истражувањата, ревизијата констатира дека :

- Во Република Македонија вонинституционална заштита за деца на улица се остварува преку: овозможување прва социјална услуга на корисници на социјална заштита, помош на поединец, помош на семејство, многу ретко со сместување на дете во ДЦДУ или во интервентно<sup>4</sup> згрижувачко семејство. Останатите видови речиси воопшто не се користат, односно во многу мал број случаи дете на улица е сместено во мал групен дом, а воопшто не се користи правото на организирано живеење со поддршка;
- Во периодот што е опфатен со ревизијата на успешност, ревизијата констатира дека услугата дневно и привремено прифаќање и згрижување како помош на поединец и семејство, најмногу се користи од децата со инвалидност и пречки во развојот, а многу помалку од ризичната група - деца на улица;

---

<sup>3</sup> Форми на вонинституционална заштита за деца на улица се: прва социјална услуга на корисници на социјална заштита; помош на поединец; помош на семејство; дневно и привремено прифаќање и згрижување како помош на поединец и семејство; сместување во згрижувачко семејство; сместување во мал групен дом и самостојно живеење со поддршка.

Форми на институционална заштита за деца на улица е право на сместување во установа за социјална заштита (ученички дом или друга установа за која центарот ќе оцени дека установа може да обезбеди чување, згрижување, воспитание, образование и нормален развој на детето).

<sup>4</sup> Видови згрижувачкото семејство се:

- Општо - обезбедува грижа за личноста, воспитанието, образованието, здравствената состојба и секојдневните потреби за сместеното лице, во зависност од неговата возраст и потреби.
- Специјализирано - ги обезбедува сите работи како општото згрижувачко семејство за дете жртва на семејно насилство, дете со воспитно-социјални проблеми, малолетен сторител на кривично дело или прекршок, доколку згрижувачот успешно завршил специјализирана обука.
- Интервентно - во случај кога е потребно итно згрижување на дете кое е грубо занемарено или злоупотребено или, пак, кога родителот/старателот е спречен да се грижи за детето поради болест или смрт. Згрижувањето трае најмногу до 30 дена во кој период центарот презема мерки за натамошната форма на заштита, согласно со најдобриот интерес на детето.
- Привремено - обезбедува згрижување на дете згрижено во општо или специјализирано згрижувачко семејство, како и за дете со ментална или телесна попреченост кое живее со родител/старател заради одмор, терапија, лекување и завршување на домашни, семејни и професионални обврски на згрижувачот, односно родителот/старателот. По престанокот на потребата од привремено згрижување, згрижувачкото семејство, односно родителот/старателот, ја продолжува грижата за детето или лицето.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

- Независно што, според различни евиденции бројот на деца на улица варира од 200 до 2.000 деца, постојните сместувачки капацитети на ДЦДУ се минимални. Во Република Македонија постојат четири ДЦДУ од кои два се организациони единици на ЦСР Скопје и имаат капацитет за прифаќање на 30 деца во секој од нив. ДЦДУ има и во состав на ЦСР Охрид, истиот работи само во летниот период како транзитен центар и има сместувачки капацитет за 10 деца. Во периодот на извршување на ревизијата на успешност, во ДЦДУ во општина Гази Баба немаше згрижено



**ДЦДУ во општина Кисела Вода**

деца, поради планирани активности за негово реновирање, при што децата од двете општини наизменично го посетуваа ДЦДУ во општина Кисела Вода. За децата секојдневно е обезбеден превоз до ДЦДУ. До 2014 година ДЦДУ функционираше на територија на општина Битола. Во 2014 година направен е обид за основање на ДЦДУ во општина Прилеп, но поради недостиг на кадар не биле реализирани активности за згрижување на деца на улица. Еден ДЦДУ, основан од НВО, се наоѓа на територија на општина Шуто Оризари и во него се обезбедуваат услуги за дневно згрижување на околу 90 деца. Постојечките ДЦДУ не овозможуваат постигнување најдобри резултати, бидејќи нивната просторна локација не е во непосредна близина на домовите каде живеат децата;

- Институционалната заштита на децата на улица е занемарена и се сведува на згрижување на деца во ЈУ за згрижување деца со воспитно - социјални проблеми 25 Мај, при што децата на улица се сместуваат во нејзиниот транзитен дел со капацитет на сместување од само 10 деца и во траење од најмногу 7 до 10 дена во зависност од потребите на детето. Оваа ЈУ се наоѓа во Скопје, при што дополнителен проблем претставува нејзината достапност и оддалеченост во случај кога детето кое е пронајдено е од друг град. Останатите форми на институционална заштита, сместување во ученички дом или друга установа за која центарот ќе оцени дека установата може да обезбеди чување, згрижување, воспитание, образование и нормален развој на детето не се користат;
- Во одредбите од Законот за социјална заштита дадена е можност општините, општините во градот Скопје и градот Скопје да основаат јавна установа за вонинституционална и институционална заштита врз основа на

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

одобрение согласно со овој закон, освен центар за социјална работа и јавна установа за сместување на деца и младинци со нарушено поведење. Поради необврзувачкиот карактер на овие одредби, како и недостатокот на финансиски средства, до сега од страна на општините не се преземени мерки за основање на јавна установа за вонинституционална и институционална заштита.

Наведената состојба укажува на помала застапеност на институционалната заштита за децата на улица во однос на вонинституционалната. Од друга страна и вонинституционалната заштита има слабости кои се однесуваат на ограничениот број на форми во кои таа се остварува (прва социјална услуга на корисници на социјална заштита, помош на поединец, помош на семејство, ДЦДУ и интервентно згрижувачко семејство), недоволен опфат на категоријата ризични деца - деца на улица во ДЦДУ, како и недоволна заинтересираност на надлежните институции за нивните проблеми. Кон ова се надоврзува и фактот што општините не пројавуваат интерес за развивање на било каква форма на заштита за децата на улица. Поради претходно наведеното и понатаму останува потребата за натамошно збогатување на услугите за заштита на децата на улица со развој на постојните, појава на нови форми на заштита на децата и зајакнување на мрежата на установи.

### **2.3. Учество на општините во социјалната заштита на деца на улица**

Општините се едни од носителите на социјална заштита, а мандатот и надлежностите им се определени во законските прописи кои го регулираат социјалниот сектор како и од низа стратешки документи со кои се дефинираат дел од целите за развој на социјалната заштита. Општините имаат обврска да обезбедат остварување на социјална заштита за децата на улица како категорија од социјален ризик, поради што во текот на ревизијата беа опфатени тринаесет општини, со цел добивање на информации за активностите кои се преземаат на ова поле. По извршениот увид во приложената документација, анализа на одговорени прашалници како и спроведените интервјуа со одговорните лица ги истакнуваме следниве состојби:

- Согласно одредбите од Законот за социјална заштита, Владата на Република Македонија носи Национална програма за развој на социјалната заштита, додека општините треба да донесат Програми за социјална заштита кои ќе бидат усогласени со истата. Со увидот во документите на тринаесет општини, констатиравме дека седум општини донеле Програма за социјална заштита, а само четири од нив предвиделе финансирање на проекти кои се однесуваат на заштита на децата на улица, додека пак шест општини немаат донесено Програма за социјална заштита, што не е во согласност со член 11 став 1 од Законот за социјална заштита;



**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

- Со “Мултидисциплинарен протокол за постапување со деца на улица/улични деца во Република Македонија” се предвидуваат постапки и мерки кои им се нудат на стручните лица кои се во контакт со децата на улица и на кои им е потребен унифициран, стандардизиран и единствен начин на постапување. Протоколот предвидува постапување на општините во делот на идентификација и упатување на децата на улица, односно дадена е можност и насоки за формирање на стручни тимови кои ќе вршат активности на терен со цел спречување на оваа појава, соработка и постапување со други надлежни институции, учество во изработка на индивидуални планови за работа со децата и нивните родители, третман и заштита на децата и покренување на превентивни и репресивни мерки врз родителите. Ревизијата констатира дека од страна на општините не се преземи активности за постапување согласно наведениот протокол;
- Од општините кои беа опфатени со ревизијата на успешност, ревизијата констатира дека во три општини има спроведено анализа на потребите од социјални услуги, поради што во 2016 година една општина изработила и издала „социјална карта“ за општината. Слични активности имала уште една општина, пред подолг временски период (2007 -2008 година), поради што истата е неприменлива. Три општини започнале активности за анализа, додека шест општини до сега немаат спроведено анализа на потребите од социјални услуги на локално ниво преку идентификација на ризични групи население; расположливите просторни капацитети; потенцијалите на локалните организации и институции; можните облици на финансирање и предлози за воспоставување мрежа на локални центри за дневно и привремено згрижување врз основа на утврдените потреби.

Од спроведените анализи и извршениот увид во документите, констатиравме дека општините на својата територија се насочуваат кон голем број на социјални проблеми кои се поврзани со лица од различни групи од социјален ризик, но не и на категоријата деца на улица. Поради ова ревизијата е на мислење дека горенаведените состојби создаваат ризик од продолжување на оваа појава и дополнително маргинализирање на децата на улица на локално ниво.

#### **2.4. Совет за превенција на детско престапништво**

Согласно одредбите од Законот за правда на децата, а со цел подобрување, проширување и продлабочување на превенцијата на детското престапништво формиран е “Државен совет за превенција на детско престапништво” и предвидено е формирање на “Општински совети за превенција на детското престапништво” кои се составени од стручни лица на државните институции, судската власт, граѓанскиот и невладиниот сектор како и стручни работници кои работат на

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

заштита на интересите на децата и нивните права загарантирани со Уставот на Република Македонија и со Конвенцијата за правата на детето.

Во таа насока на државно ниво се предвидува изготвување на стратешки документи за превенција на детско престапништво, покренување на иницијативи за подобрување на законските решенија кои ја регулираат оваа област, запознавање на граѓаните со социјалните проблеми и појави кои придонесуваат за појава на детско престапништво, вршење на истражувања и студии за проблемите од оваа област како и остварување на меѓународна соработка. На локално ниво пак предвидени се активности за следење на состојбите со ризичните групи на деца, развивање на програми за вклучување на локалната заедница во превенција на детското престапништво како и третманот на децата сторители на кривични и прекршочни дела и обврска за известување за преземените активности до Државниот совет.

По извршениот увид во приложената документација, анализа на одговорени прашалници како и спроведените интервјуа со одговорните лица констатиравме дека од вкупно 84 општини, општински совети се формирани во 14 општини, од кои 6 воопшто не функционираат. Горенаведените состојби не се во согласност со член 158 и 159 од Законот за правда на децата. Одговорните лица во општините како причини за ваквите состојби ги наведоа недостатокот на финансиски средства кои би ги покривале трошоците за работа на советот како и тешкото координирање и организирање на големиот број членови на советот.

## **2.5. Право на образование**

Согласно одредбите од Конвенцијата на правата на децата, родителите односно законските старатели на децата, имаат главна одговорност за подигање и развој на детето, а земјите потписнички на Конвенцијата имаат обврска да им обезбедат развој на институциите, објектите и службите за грижа на децата. Во член 28 од Конвенцијата на правата на децата е наведено дека, секое дете има право на образование. Во таа насока, а согласно одредбите од Законот за основно и Законот за средно образование, во Република Македонија основното и средното образование се задолжителни и бесплатни. Исто така, во нашата држава се поттикнува и развојот на различни форми на средно образование, вклучувајќи и општо и стручно образование кое е достапно за сите деца, а по потреба се преземаат мерки за доделување финансиски средства.

Од анализа на законската регулатива и спроведеното интервју со вработените во надлежните социјални установи и МОН утврдивме дека, во Република Македонија се настојува да се воспостави образовен систем во која секое дете има подеднакви шанси и можности. Сепак овие можности, се уште не се така блиски и за децата на улица. Имено, тоа се деца кои се наоѓаат во животни ситуации на недостиг на заштита, поддршка или насочување од страна на возрасните лица кои се одговорни

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

за нив, поради што голем дел од времето го минуваат на улица, без основните услови за живот, раст и развој. Децата од тие семејства најчесто придонесуваат кон опстанок на тоа домаќинство, па интересот на родителите и возрасните во овие семејства, не е насочен кон нивно образование. Родителите кои имаат егзистенционални проблеми, не ставаат акцент на важноста на образованието во животот на децата, поради што најголем дел од децата не посетуваат градинки и не се редовни во училиштата, ненавремено се запишуваат во основно училиште или воопшто не се вклучуваат во образовниот систем.

Во двата ДЦДУ кои потпаѓаат во организационата структура на ЦСР Скопје и дневниот центар со кои раководи НВО, работат воспитувачи кои вложуваат напори за да им обезбедат воспитно-едукативни услуги и културно-забавни и рекреативни активности на деца кои ги посетуваат дневните центри. Во делот на воспитно - едукативните услуги најчесто воспитувачите ги учат на основните знаења за сметање, читање и сл., а истовремено се и големи мотиватори на децата да полесно да го совладаат училишниот материјал, да создадат работни навики и да продолжат со образовниот процес.

Наставните програми се изработени од страна на вработените во ДЦДУ и истите не подлежат на одобрување од страна на Бирото за развој на образованието. Овие програми се корисни за децата кои посетуваат настава во училиштата, но за оние кои не се воопшто вклучени во образовниот систем, освен основно описменување, не овозможуваат вклучување во редовната настава. Во ДЦДУ не постојат активности за организирано изучување занаети и други работни вештини, со цел нивно економско зајакнување и зголемување на можноста за самостојна егзистенција во иднина.



Посебно загрозена група деца во однос на реализација на основните права, меѓу кои и правото на образование се оние кои воопшто не се запишани во матичната книга на евиденција. Поседување извод од матична книга на родените е основен документ кој се бара при запишување на дете во предучилишните и училишните институции. Поради тоа родителите кои не водат грижа за потребата од образование на своето дете, а истото истовремено и не е заведено во матичната евиденција на родени, вработените во надлежните установи тешко може да ги лоцираат и да преземат активности за нивна социјална и образовна инклузија и нивно континуирано следење. Голем дел од овие деца немаат ниту постојана адреса на живеење.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

Без соодветна институционална поддршка се и оние деца чија возраст е од 10 до 15 години, а не се запишале навреме во основно училиште и воопшто не посетувале настава. Овие деца според своите физички и психички особини не се вклопуваат во наставната група во почетните одделенија во основните училишта, но немаат доволно години, за да може да се запишат во основно училиште за возрасни<sup>5</sup> или во отворените граѓански универзитети за доживотно учење низ републиката и да бидат учесници во програмата за вонредно образование на возрасни. Во отсуство на институција која ќе биде надлежна за образованието на оваа група деца во ризик, како и изработката на посебни наставни програми за нив, како би можеле да се вклопат во редовниот образовен систем, децата најчесто наставата ја следат во специјални или комбинирани паралелки во основните училишта или воопшто не ја следат.

Од спроведеното интервју со надлежните вработени во МОН, во однос на реализација на Акциониот план за деца на улица 2013 - 2015 година констатиравме дека:

- не постојат активности од страна на претставници од средните стручни училишта со цел посета на ДЦДУ и осознавање на децата кои ги исполниле условите за посета на овие училишта;
- не се донесени програми чија цел би била зголемување на опфатот на запишани ученици од ранливи категории, во кои спаѓаат и деца на улица во основно и средно образование и
- не се преземени активности за подигнување на свеста за потребата од образование на ранливата категорија - деца на улица.

Воспоставениот образовен систем во Република Македонија поттикнува и развива основно образование и различни форми на средно образование, вклучувајќи и општо и стручно образование и истото е достапно за сите деца, но постојат слабости во однос на посветеноста на децата во ризик, во кои спаѓаат децата на улица. Овие деца не можат да се поистоветат со децата кои имаат нормални услови за живот и целосна родителска грижа, поради што и на нивното образование треба да се посвети поголемо внимание. Наведените состојби претставуваат ризик за зголемување на бројот на деца на улица, зголемување на бројот на семејства кои во иднина ќе имаат социјални и економски проблеми и ќе претставуваат проблем за општеството.

## **2.6. Право на здравствена заштита**

Согласно член 24 од Конвенцијата за правата на децата, државите потписнички на истата го признаваат правото на детето на највисоко ниво на здравствена и медицинска заштита и рехабилитација. Државите членки настојуваат на ниту едно

---

<sup>5</sup> Основното училиште за возрасни “А. С. Макаренко”- Скопје е единствен образовен центар за образование на возрасни без оформено основно образование, а формирано е во јули 1963.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

дете да не му биде одземено правото на здравствена заштита. Во таа насока, Република Македонија, во член 84 од Законот за социјална заштита го обезбедува правото на социјална заштита на ранливата категорија граѓани во кои спаѓаат и децата на улица. Исто така, Мултидисциплинарниот протокол за постапување со деца на улица во Република Македонија, дава насоки за постапување во случај на појава на дете на улица. Имено, во редовни активности на ЦСР при наоѓање на дете на улица, меѓу другото е обезбедување на здравствена заштита преку известување на месно надлежниот здравствен дом.

Со цел да се утврди дали децата на улица ја добиваат потребната здравствена заштита и кои активности се преземаат од страна на надлежните институции за подобрување на состојбата со имунизација на овие деца, во текот на истражувањата ревизијата ја проучуваше документацијата поврзана со оваа тема, спроведе и изврши информативни разговори во МЗ, МТСП, ЦСР, ЈЗУ Универзитетска клиника за токсикологија како и опфатените ДЦДУ. Користејќи ги овие техники на ревизија, заклучивме дека:

- МЗ има обврска да обезбеди здравствената заштита на сите граѓани на Република Македонија, вклучувајќи ја и ранливата категорија на граѓани - деца на улица, кои најчесто не се здравствено осигурени. Поради тоа, Владата на Република Македонија преку МЗ донела Програма за обезбедување на здравствена заштита на категорија на граѓани кои не можат по ни една основа да бидат здравствено осигурени, со што се обезбедува здравствената заштита и грижа за децата на улица. При тоа ревизијата, констатира дека во однос на степенот на имунизација на децата на улица и систематските прегледи, надлежните институции вложуваат напори, но постојат тешкотии во обезбедувањето на нивниот континуитет. Вработените во МЗ информираа за формирани мешани мобилни теренски тимови кои се обучени да вршат едукација во населбите каде бројот на семејства во ризик е поголем, со цел нивно запознавање со здравствената превенција, како и нивно доближување до примарната здравствена заштита. Основната причина за здравствената запоставеност на децата на улица е воспоставениот начин на живот на нивните семејства, отсуството на постојано место на живеење, неизвршен упис во матичната евиденција на родени, исклученост од образовниот процес, поради што надлежните институции имаат тешкотии да ги лоцираат. Кон ова се надоврзува и недоволната грижа на родителите за важноста и значењето на здравствената заштита за нивните деца;
- Отсуствува јавна установа за згрижување и третман на деца зависници од дроги или супстанции кои предизвикуваат зависност. Со тоа се зголемува ризикот од нееднаквост во упатувањето и третманот на овие деца, особено децата на улица, кај кои можностите за секојдневен пристап и користење на дрога и разни супстанции кои предизвикуваат зависност се големи. Од информативниот разговор кој беше спроведен со претставници од МЗ,

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

добиени се сознанија дека министерството не располага со официјален податок за деца - зависници од дрога и други супстанции кои предизвикуваат зависност.

Наведената состојба го зголемува ризикот од нееднаквост во упатувањето и здравствениот третман на овие деца кои поради начинот на живот, секојдневно се изложени на опасноста по нивното здравје и развој.

## **2.7. Право на идентитет**

Постапката за упис на новороденче/дете/лице во матичната книга на родените ја води Управата за водење на матичните книги (во понатамошниот текст Управа). Со цел добивање на јасна и прецизна слика за начинот на кој се води постапката за упис на граѓани кои припаѓаат на категории од социјален ризик беа извршени интервјуа со одговорни лица во Управата и беше спроведена анализа на законската регулатива од овој делокруг. При тоа, констатиравме дека не може да биде извршен упис на дете доколку за родителите кои го пријавуваат неговото раѓање не постојат податоци во матичните книги или пак не поседуваат друга јавна исправа.<sup>6</sup> Доколку дојде до појава на вакви случаи, најпрво се пристапува кон отпочнување на постапка за упис во матичната книга на родени на родителот, како би се овозможил понатамошен упис и на децата. При тоа, утврдивме постоење на ризик за децата, во случај кога не се обезбедат доволно податоци за упис на родителите. Поради ваквата состојба децата не се воведени во матичната книга на родени и се спречени да ги уживаат правата на идентитет, образование, социјална и здравствена заштита уредени во Конвенцијата за права на децата и Уставот на Република Македонија.

Во акцискиот план за постапување со децата на улица 2013-2015 година предвидено е преземање на активности за упис на децата кои се водат како деца на улица во матичната книга на родени преку спроведување на ДНК анализи за утврдување на фамилијарно сродство помеѓу децата и родителите кои се финансирани од страна на МТСП како и изготвување на посебна база на податоци за овие деца во МВР. Со извршениот увид во приложената документација констатиравме дека ДНК анализи за утврдување на фамилијарно сродство за последен пат се извршени во 2014 година, а до моментот на вршење на ревизијата не е доставен доказ дека е изготвена посебна база на податоци за овие деца од страна на МВР.

---

<sup>6</sup> Член 4 став 4 и член 31 став 6 од “Упатство за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги” ( Службен весник на РМ бр. 100/2010 и 40/2015).

**3. Институционална поставеност и капацитети (финансиски, материјално - технички ресурси и човечки);**

**3.1. Човечки ресурси и обуки**

Од спроведената анализа на одговорените прашалници, извршени интервјуа со надлежните вработени во институциите за нивната кадровска екипираност и стручност, како и увид во доставената документација ревизијата утврди дека во сите ЦСР недостасува високо стручен кадар во делот на социјалните услуги. При тоа ги констатиравме следните состојби:

- Мултидисциплинарниот протокол за постапување со деца на улица во Република Македонија, предвидува постоење на стручен тим при ЦСР, кој врши идентификување и упатување на дете најдено на улица. Најчесто тимовите во својот состав имаат социјален работник, психолог, педагог и правник и сите поседуваат лиценца за работа. Нивната стручност е посебно важна во приодот кон детето во процесот на негова идентификација и обезбедување на негова понатамошна заштита.

Во разговор со надлежните лица од ЗСД и ЦСР констатиравме дека во пракса, вработените чии обврски и задолженија се непосредно поврзани со социјалната заштита, вклучување и интеграција на деца на улица, покрај наведените активности, одговорни се и за други проблематики во рамките на центарот (семејно насилство, односи во бракот и семејството, трговија со луѓе, заштита на деца, заштита на возрасни, старателство, посвојување и сл.) поради што не се во можност целосно да се посветат на своите примарни задачи;

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

- До средината на 2016 година, во ДЦДУ со кој раководи НВО “Здружение за заштита на правата на децата” биле вработени две лица, а по тој период, нивниот број е зголемен на четири лица. Со оглед на тоа дека, ДЦДУ го посетуваат 95 деца, а во минатите години нивниот број бил и поголем, неоспорувајќи ги придобивките кои се резултат на активностите кои ги презема овој ДЦДУ, констатиравме дека неговата организациона



**ДЦДУ во општина Шуто Оризари**

- поставеност не е во согласност со член 14 од Правилникот за нормативите и стандардите за основање и започнување со работа на установи за социјална заштита - дневен центар за улични деца/деца на улица, односно не се обезбедени доволно човечки ресурси со што на секои четири корисници да има по еден стручен работник и на капацитет до 12 корисници, да има најмалку два стручни работника. Исто така поради недостаток на финансиски средства вработените не посетуваат обуки, а за хигиената се грижат стручните работници;
- Во измената и дополнувањето на одредбите од Закон за социјална работа, предвидено е директорите на ЦСР да донесат план за континуиран професионален развој за стручно усовршување на вработените. Иако обврската за примена на оваа измена е од февруари 2015 година, директорите на шест ЦСР опфатени со ревизијата на успешност, планови за континуиран професионален развој донеле подоцна и истите се однесуваат за 2016 година, додека во два ЦСР, раководните органи воопшто не донеле планови за континуиран професионален развој на вработените;
- Пет ЦСР, кои се опфатени со ревизијата на успешност, како составен дел на системот за управување со ефектот од давателите на јавни услуги, немаат спроведено постапка за оценување на ефектот на давателот на јавни услуги. Од нивна страна дадено е образложение дека до 2014 година кога вработените имале статус на јавни службеници биле оценувани согласно одредбите во Законот за јавни службеници, но од тој период давателите на услуги не се оценети поради отсуство на акт за начинот на спроведување на полугодишното интервју и оценувањето на давателите на јавни услуги во јавните установи за социјална заштита.  
Во шест ЦСР не се утврдени индивидуални планови за стручно усовршување на давателите на јавни услуги, како составен дел на системот за



**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

управување со ефектот. Наведените неправилности не се во согласност со член 110-њ од Законот за социјална заштита.

Имајќи ја во предвид посебната важност на стручните вработени во системот на социјална заштита на децата на улица, утврдивме дека постои потреба од зголемување на бројот на стручни вработени во ЦСР, како и во ДЦДУ, со цел тие да може целосно и квалитетно да се посветат на работата со децата во ризик. Како основна пречка за зголемување на нивниот број наведен е недостатокот на финансиски средства. Исто така, во ЦСР потребно е да се воспостави систем за управување со ефектот од давателите на јавни услуги, со цел да се следи начинот на кој стручните вработени ги извршуваат своите задачи.

### **3.2. Просторни капацитети и опременост**

Со извршениот увид во објектите каде се сместени осум ЦСР, ЗСД и ДЦДУ, спроведените разговори со надлежните лица и извршениот увид во годишните програми и извештаи од работењето на ЦСР ревизијата ги утврди следните состојби:

- Шест ЦСР располагаат со објекти кои не ги исполнува сите услови предвидени со Правилникот за нормативите и стандардите за простор, опрема стручни кадри и средства потребни за основање и започнување со работа на јавна установа центар за социјална работа. Дел од овие објекти се реновирали, но според бројот, распоредот на просториите и нивната големина истите не овозможуваат ефективно, ефикасно работење и давање на квалитетни услуги во форма на помош и поддршка врз целните групи кои се приоритет на Службите во ЦСР. Имено, со измените и дополнувањата на Законот за социјална заштита, зголемен е обемот на работните задачи, како и потребата од кадровска и техничката опременост. Поради тоа, просториите со кои располагаат ЦСР, во сите случаи не овозможуваат работни услови согласно методолошките упатства за индивидуална и групна работа и предвидените пропишани стандарди за обавување на стручна работа, што претставува ризик за ефективното, квалитетното и навременото спроведување на активностите од страна на вработените;
- ЦСР ја истакнаа потребата од обновување на возниот парк со кој располагаат, имајќи во предвид дека возила им се неопходни за обавување на секојдневната теренска работа. Возилата со кои располагаат се застарени, дел се неупотребливи, не се економични, а нивното користење ја доведува во прашање безбедноста на вработените и квалитетот на извршување на работните обврски. Вработените често пати користат такси превоз, што претставува значителен трошок на буџетски средства, а постојат случаи кога користат сопствени возила. Слична е состојбата и во ЗСД, кој располага со едно моторно возило, кое со оглед на законската

Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“

---

надлежност за следење на работата на установите за социјална заштита низ републиката, не ги задоволува потребите за навремено и квалитетно постапување;

- ДЦДУ во Кисела Вода е лоциран во детска градинка, а ДЦДУ во општина Гази Баба во преадаптирана барака на студентски дом. Во периодот на вршење на прелиминарните истражувања, ДЦДУ во Гази Баба не беше во функција, поради активности за негово реновирање. И двата дневни центри поседуваат неопходен инвентар и апарати за домаќинство. Опремата во двата ДЦДУ е скромна, но функционална. Мебелот е дотрајан, но се уште е во функција.



За овие два ДЦДУ не важат одредбите од Правилникот за нормативите и стандардите за основање и започнување со работа на установи за социјална

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

заштита - дневен центар за улични деца-деца на улица, бидејќи истите претставуваат посебни организациони единици во рамките на ЦСР;

- ДЦДУ во општина Шуто Оризари со кој раководи НВО е сместен во објектот на детската градинка. Објектот не поседува соба за изолација и згрижување на болно дете, со просторна зафатнина од најмалку 6,0 м<sup>2</sup>, што како можност е дадена во членовите 5 и 6 од Правилникот за нормативите и стандардите за основање и започнување со работа на установи за социјална заштита - дневен центар за улични деца-деца на улица. Опремен е со потребната канцелариска и техничка опрема, како и едукативен и забавен материјал, наменет за децата. Не располага со клима уред и возило;

Наведените состојби упатуваат на заклучок дека постојат одредени слабости кои се однесуваат на просторните капацитети и возниот парк во установите, но сепак тие функционираат и ја извршуваат својата дејност. Поголем дел од опремата и мебелот во ДЦДУ се стари и дотрајани од употреба, поради што потребно е нивно обновување. Згрижувачките капацитети ги исполнуваат минималните услови за престој, хигиена, образование, одмор и рекреација.

### 3.3. Финансиски средства

Средствата за финансирање на социјалната заштита, каде спаѓа и заштита на децата на улица, се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, во согласност со одредбите на Законот за социјална заштита. Средствата од Буџетот на Република Македонија за финансирање на социјалната заштита се обезбедуваат врз основа на Годишната програма за остварување на социјалната заштита.

000 денари

Буџет на РМ	2014		2015		2016
	планирано	реализирано	планирано	реализирано	планирано
Основен буџет	85.022	84.802	94.868	94.282	95.391
Средства од самофинансирачки активности	1.031	246	2.560	44	2.060
Средства од донации	8.006	24	5.756	35	2.700
<b>Вкупно</b>	<b>94.059</b>	<b>85.072</b>	<b>103.184</b>	<b>94.361</b>	<b>100.151</b>

Во дадената табела прикажани се износите на планираните и реализираните финансиски средства по години и сметки во Годишните програми за остварување на социјалната заштита на Потпрограма 41 - Дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита.

Од спроведените разговори со надлежните вработени во ЗСД, ЦСР и ДЦДУ,

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

направениот увид во нивната документација и анализа на одговорените прашалници, утврдивме недостаток на финансиски средства и поддршка, посебно во делот на социјална заштита на деца на улица. При тоа е констатирано:

- Најголем дел од буџетските средства на ЗСД отпаѓаат на плати, а само мал дел на материјални трошоци. При тоа од нивна страна истакната беше потребата од обезбедување финансиски средства за професионален развој на стручните лица во ЗСД, учество на конгреси, конференции, организирање на меѓународни конференции и размена на искуство;
- Од страна на ЦСР не добивме конкретни податоци за износот на потрошени парични средства за заштита на децата на улица. ЦСР во одговорените прашалници доставија табеларни прегледи од кои може да се види дека најголемите расходи се однесуваат на обезбедена парична социјална помош, плати и материјални трошоци;
- Недоволно финансиски средства се обезбедени и од страна на општините за реализација на социјалната заштита на нивна територија. Финансиската поддршка за децата на улица е минимална или воопшто не е планирана. Во Прилог бр.1 прикажани се износите на реализираните парични средства за социјална заштита во општините опфатени со прелиминарните истражувања за периодот 2014 - 2016 година, како и средствата наменски потрошени за децата на улица;
- Во буџетите на општините (со исклучок на една општина), во случаите кога е формиран Општинскиот совет за превенција на детско престапништво, не се предвидени средства за финансирање на неговата Годишна програма за работа;
- ДЦДУ кој е раководен од страна на НВО, финансиски е поддржан од МТСП и град Скопје по претходно објавен јавен повик за здруженија на граѓани и фондации, приватен бизнис сектор и од аплицирани проекти. Невладиниот сектор во Република Македонија реализира проекти и активности со минимална финансиска поддршка и најчесто на волонтерска основа со голем ентузијазам.

Наведената состојба во однос на обезбедените и исплатените финансиски средства укажува дека истите во најголем дел се наменети за обезбедена парична социјална помош. Средствата обезбедени од надлежните институции за финансирање на превентивни активности, како и за воспоставување и функционирање на систем за заштита на децата на улица и обезбедување на нивна социјална и општествена инклузија се недоволни.

#### **4. Информации и комуникација**

Целосна интеграција на системот за заштитата на деца на улица бара државните органи да бидат во позиција на точна, сеопфатна, навремена и ажурирана

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

информираност. Информацијата е многу важен фактор со цел навремено преземање мерки за превенција и заштита.

Од извршената ревизија на презентираниите документи и одговорените прашалници како и спроведените интервјуа со одговорните лица ревизијата констатира дека :

- Една од основните цели на ЗСД е следење и проучување на социјалните појави и проблеми со остварување на научно-истражувачка работа, преку увид во социјалната состојба на ранливите групи. ЗСД во периодот од 2010 до март 2014 година секоја година издавал извештаи и информации за состојбата со децата на улица, односно во тој период оваа ранлива група била предмет на интерес и обработка. Од тогаш, па до периодот на изготвување на овој извештај нивниот фокус е ставен на други ранливи групи, поради што повеќе не се изготвуваат извештаи и информации поврзани со состојбата на децата на улица;
- Донесена е Национална програма за развој на социјалната заштита 2011-2021 година во која се утврдуваат целите, приоритетите и правците на развојот на социјалната заштита со мерки и активна социјална политика на среден (5 години) и долг рок (10 години). Согласно предвиденото во програмата, формирано е Координативно тело за следење и евалуација на имплементацијата на истата. Ова тело изготвува годишни оперативни планови за имплементација на програмата како и информации за спроведување на истите. Со извршениот увид во информациите констатиравме дека во годините предмет на ревизија не се преземени сите предвидени мерки и активности за нивно остварување, а до моментот на вршење на ревизијата не се презентирани податоци за имплементирање на Националната програма за развој на социјалната заштита за 2011-2021 година;
- Од страна на МТСП изготвен е Акциски план за постапување со децата на улица 2013 – 2015 година со кој се предвидува координирано постапување на надлежните институции со најдените деца на улица, нивно евидентирање и активности за намалување/спречување на оваа појава. Со овој план предвидена е обврска МТСП да биде одговорно за собирање на извештаите од сите релевантни институции за спроведување на планот и врз основа на нив да подготвува извештаи за степенот на реализација на активностите на секои 6 месеци, кои ќе бидат доставувани до Владата на Република Македонија. Со увид во приложената документација констатиравме дека во периодот од 2014 до 2015 година не се изготвени извештаи за степенот на реализација на наведениот Акциски план, ниту финален извештај за целокупната негова реализација.

Ревизијата констатира одредени слабости во воспоставениот систем на информирање, кој е поврзан со реализација на планирани активности за деца на

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

улица, што претставува ризик за навремено, целосно и точно постигнување на планираните активности и нивна координација. Наведените состојби го зголемуваат ризикот од отсуство на мерки и активности насочени кон подобрување на социо-економската состојба на децата на улица и нивната инклузија во општествениот живот.

## **5. Надзор**

Согласно одредбите од Законот за социјална заштита, МТСП како професионална дејност врши инспекциски надзор над спроведувањето и примената на законите и другите прописи во областа на социјалната заштита над установите за социјална заштита, другите правни и физички лица кои вршат одредени работи од социјална заштита. Надзорот над стручната работа на установите и вработените во нив го врши ЗСД.

Секторот за инспекциски надзор при МТСП за својата работа подготвува Годишна програма во која се утврдени видовите и установите кои ќе бидат предмет на надзор. Предмет на разгледување на ревизијата беа Годишните програми за работа на Секторот за 2014 и 2015 година. Од увидот во добиената документација и од спроведените интервјуа и разговори, се констатира следната состојба:

- Во 2014 и 2015 година, работењето во трите ДЦДУ, кои се формирани како организациони единици во ЦСР, не се опфатени со инспекциски надзор од страна на МТСП;
- Од анализа на прашалниците и извршените разговори во тринаесет општини, утврдивме дека, од страна на МТСП не е спроведен надзор над спроведувањето на законите и прописите од областа на социјалната заштита на органите во општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, што не е согласно член 228 од Законот за социјална заштита;
- Во 2014 и 2015 година од страна на МТСП не е извршена контрола на начинот на користење на средствата за социјална заштита во шест ЦСР, што не е во согласност со член 222 од Законот за социјална заштита. Во два ЦСР добиена е информација дека е извршена контрола, но за истото не се презентирани докази;
- Согласно одредбите од Законот за социјална заштита ЗСД врши надзор над стручната работа на вработените во установите за социјална заштита. Според податоците добиени од ЗСД, а кои се однесуваат на периодот 2014-2016 година, извршен е надзор над стручната работа на вработените во 4 дневни центри и мониторинг во 12 дневни центри. При тоа извршениот стручен надзор во дневните центри не се однесува на ДЦДУ.

Поради наведените состојби и забелешки, утврдивме ризик кој се однесува на слабости во вршењето на надзорот и контролите кои се однесуваат на предметната ревизија. Отсуството на надзорни активности во ДЦДУ, надзор над

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

спроведувањето на законите и прописите од областа на социјалната заштита од страна на општините и контрола на начинот на користење на средствата за социјална заштита во ЦСР претставуваат ризик за правилната примена на законите и другите прописи во областа на социјалната заштита, како и можност за нестручно постапување од страна на вработените.

#### **IV. ЗАКЛУЧОК**

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Институциите кои се директно вклучени во системот за заштита на деца на улица се свесни за постоење на оваа појава, за причините поради кои истата постои и можностите за нејзино намалување. Донесен е Мултидисциплинарен протокол за постапување со деца на улица/улични деца во Република Македонија, кој претставува акт со кој се уредува начинот на постапување на институциите и уредување на нивната соработка, но истиот не обезбедува најдобри резултати при неговата примена. Во периодот од 2014 до 2016 година, најчести активности кои се планираат и преземаат во насока на превенција од појава на деца на улица и нивна заштита се однесуваат на реализирани акции за сузбивање на питачење од страна на ЦСР, воспоставување надзор над родителско право во случај кога постои занемарено дете, односно дете без доволна родителска грижа и работа со семејствата и децата. Вонинституционалните и институционалните форми на заштита се недоволно искористени за оваа ранлива група. Имено, основани се три ДЦДУ, како организациони единици во рамките на ЦСР, но бројот на деца кои ги користат нивните услуги е мал. Иако надлежните органи имаат разбирање за постоењето на деца на кои им недостасува родителска грижа, кои најголем дел од денот го минуваат на улица и немаат основни услови за живот, раст и развој, сепак преземените мерки и активности од нивна страна се недоволни и не обезбедуваат

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

превенција, значително подобрување на состојбата и трајни резултати. Поради ограничената свест на родителите/старателите на децата, постои отпор од нивна страна за промена на начинот на живот, што исто така претставува причина за инертното менување на овој систем.

## **V. ПРЕПОРАКИ**

1. Надлежните органи во ЗСД, кои ја дефинираат содржината на Годишните програми за работа на ЦСР, во соработка со одговорните вработени во ЦСР, да преземат мерки со кои ќе се обезбеди при изготвување на програмите, истите да содржат конкретни активности, како и работни цели и задачи кои се насочени кон превенција и спречување на појавата на деца на улица.
2. Владата на Република Македонија како основач на ЦСР да преземе активности за именување на надзорен одбор во оние ЦСР каде што истиот се уште не е формиран. Во ЦСР во кои надзорниот одбор е именуван, истиот да ја испочитува законската обврска и да изврши контрола на материјално-финансиското работењето на установата, користењето и располагањето на средствата и за утврдените состојби да достави извештај до основачот, МТСП, управниот одбор и директорот на установата.
3. МТСП да преземе активности за:
  - прилагодување на постоечкиот подзаконски акт за нормативите и стандардите за основање и започнување со работа на дневен центар за деца на улица, со што би се овозможило истиот да се однесува и на ДЦДУ што претставуваат организациона единица во рамки на установа за социјална заштита и
  - обезбедување на примена на пропишаниот акт за начинот на спроведување на полугодишното интервју и оценување на давателите на јавни услуги во јавните установи за социјална заштита.
4. Надлежните органи во ЦСР и општините, да преземат мерки и активности за обезбедување соодветни организациони облици, доволно кадровски ресурси и нивно стручно усовршување како основен предуслов за воспоставување на квалитетен систем за заштита на децата на улица.
5. Надлежните органи во ЦСР во соработка со ЗСД и МТСП да извршат анализа за можноста од примена на дадените законски форми за воспоставување на социјална превенција, во насока на постигнување на најдобри резултати.
6. Надлежните органи во сите институции кои се директни учесници во системот на социјална заштита на децата на улица на локално ниво, да преземат активности за склучување на меморандуми за соработка, како би



**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

се дефинирале јасни, конкретни и обврзувачки активности меѓу нив. Овие активности треба да бидат усогласени со одредбите од Мултидисциплинарен протокол за постапување со деца на улица/улични деца во Република Македонија.

7. Надлежните органи во ЗСД, МТСП, ЦСР, општините и НВО да преземат активности, за организирање на кампањи со цел зголемување на јавната свест од штетните последици кои се предизвикуваат како резултат на давањето пари на децата кои питачат или извршуваат разни активности на улиците.
8. Надлежните органи во ЦСР во соработка со општините да преземат активности за спроведување на длабинска анализа за мапирање на териториите каде престојуваат децата кој најголем дел од времето го поминуваат на улица и манифестираат асоцијални поведенија (скитаат, питачат, користат дрога и други супстанции кои предизвикуваат зависност). Потоа, изнаоѓање на најдобрите можни начини за воспоставување вонинституционална или институционална заштита на децата на улица, обезбедување услови истите да бидат лесно достапни и прифатливи за децата и да ги поседуваат најдобрите можни услови за живот, раст и развој на децата.
9. Надлежните органи во општините да :
  - спроведат анализа на потребите од социјални услуги на локално ниво;
  - обезбедат во програмските активности за социјална заштита да бидат опфатени и активностите за заштита и грижа на децата на улица;
  - воспостават соработка со сите локални институции за постигнување на поголемо учество во превенцијата и намалувањето на појавата на деца на улица како и нивна заштита и
  - доколку во општината нема формирано Општински совети за превенција на детското престапништво да се преземе иницијатива за негово именување и да се обезбедат услови за работа.
10. Надлежните органи во МОН да преземат активности за:
  - иницирање на соодветни законски решенија за онаа група деца кои пропуштиле навреме да се запишат во основно училиште, а според своите години не можат да посетуваат училиште за вонредно образование на возрасни, со цел нивно наједноставно вклучување во образовниот систем;
  - донесување програма со конкретни мерки за зголемување на опфатот на запишани ученици во основните и средни училишта од ризичната група-деца на улица;

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица“**

---

- воспоставување поголема соработка меѓу ЦСР, ДЦДУ и средните стручни училишта со цел проценка на децата од ризичната група и откривање на оние кои поседуваат определени таленти.
11. Надлежните органи во МЗ да преземат активности за:
- воспоставување соработка со ЦСР и МВР со цел надзор и следење на семејствата кои ги запоставуваат своите деца и преземање активности за создавање на свест кај родителите за важноста која ја има имунизацијата и редовните систематски прегледи врз здравјето на нивните деца и
  - утврдување/делегирање на надлежности на јавна установа за згрижување и третман на деца зависници од дроги или супстанции кои предизвикуваат зависност.
12. Надлежните органи во Управата, МТСП и МВР да ги преземат следниве активности:
- да се иницира донесување на законско или подзаконско решение со кое ќе се овозможи упис на децата во матичната книга на родените и во случаите кога во матичната книга не постојат податоци за родителот кој го пријавува детето или пак истиот не поседува јавна исправа, со цел овие деца да се стекнат со правото на идентитет, образование, социјална и здравствена заштита и
  - повторно да се воспостави праксата на вршење на ДНК анализи за утврдување на фамилијарно сродство помеѓу децата и родителите со цел обезбедување на податоци за упис на децата во матичната книга на родените.
13. Надлежните органи во ЦСР, односно ЗСД и НВО, да ја испитаат можноста за обезбедување подобри просторни услови за работа на стручните работници
- даватели на социјални услуги и помош, набавка на нов и безбеден возен парк за обавување на теренска работа, како и подобри услови и опременост во ДЦДУ.
14. Надлежните органи во сите институции кои се директни учесници во системот на социјална заштита на децата на улица на национално и локално ниво, да направат напори во своите буџети да обезбедат доволно парични средства со цел обезбедување континуирано и непречено функционирање на системот.
15. Надлежните органи во МТСП да воспостават координиран и навремен систем на информирање кој ќе обезбеди целосни, точни и ажурни информации во насока на ефикасно и навремено преземање на превентивни мерки и намалување на појавата на деца на улица.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на преземените мерки и активности од страна на надлежните институции за заштита на децата на улица”**

---

16. Надлежните органи во МТСП и ЗСД да направат анализа и преземат активности за воспоставување на инспекцискиот надзор над спроведувањето и примената на законите и другите прописи во областа на социјалната заштита, односно надзорот над стручната работа на установите и вработените во оние институции кои досега не биле предмет на нивен надзор и контрола, а во насока на зајакнување на системот на заштита на децата на улица.