

**Билјана ЦЕЛЕВСКА**  
**Снежана ПЕТРОВА**

# **ПРАВНА РАМКА И ПОСТОЕЧКИ ПОЛИТИКИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНАТА ЗДРАВСТВЕНА СТРАТЕГИЈА 2020**

## **1. Вовед**

**В**ладата на РМ ја усвои Националната стратегија за здравје до 2020 година, која има за цел подобрување на здравјето и благосостојбата на сите граѓани, а ги опфаќа и активностите за здравје на ниво на локална заедница. Оваа анализа има за цел и да го поддржи процесот на имплементација на Стратегијата на локално ниво, преку развој на локални планови за здравје.

Со оваа анализа се прави обид за мапирање на правните можности и политики за вклучување на локалната самоуправа и другите институции на локално ниво, и нивните постоечки структури (Совети за јавно здравје, Совети за развој и други) во спроведувањето на Националната стратегија за здравје до 2020 година. На тој начин, истата ќе послужи за постигнување на заедничко разбирање на Стратегијата и нејзиното спроведување на локално ниво, односно:

- Разгледување на потенцијалот и предизвиците за спроведување на Нацио-

*Билјана Целевска  
е раководител на  
одделение во Секторот  
за евроинтеграции при  
Министерството за  
здравство на РМ*

*Снежана Петрова  
е специјалист по  
хигиена во Центарот  
за јавно здравје во  
Велес и претседател  
на Советот за јавно  
здравје на општина  
Велес*

налната стратегија за здравје до 2020 година и нејзиниот Оперативен план на локално ниво;

- Дефинирање на елементите на интерсекторските оперативни планови за здравје и благосостојба на локално ниво (процес, акции, временска рамка, одговорни институции, за спроведување на НЗС 2020 на локално ниво.

Очекуван резултат од анализата е да придонесе кон разбирање и идентификување на можностите и потребите на локално ниво за спроведување на НЗС 2020 и на Целите за одржлив развој, во склад со националната развојна агенда, преку развој на локални планови за здравје и благосостојба.

### *1.1 Зошто оваа анализа?*

Согласно дефиницијата дадена во Законот за јавно здравје, “јавното здравје“ претставува систем од знаења и вештини за спречување на болести, продолжување на животот и унапредување на здравјето преку организирани напори на општеството.<sup>1</sup> Преку системот на јавно здравје се следи и анализира здравствената состојба на населението со цел истата да се подобри преку влијанието врз факторите на ризик по здравјето како што се факторите од животната средина, причинителите на болести, животните стилови и навики и социо-економските фактори. Во концептот на јавното здравје подеднакво се вклучени поединецот, семејството, локалната заедница, граѓанските здруженија и државата, а не само здравствениот систем.

Поголем број стратешки документи донесени од страна на Министерството за здравство и усвоени од Владата на Република Македонија (Национална стратегијата за здравје до 2020 година<sup>2</sup> и нејзиниот Оперативен план, Акцискиот план за јавно здравје до 2020 година<sup>3</sup> итн.), преку предвидените активности, препознаваат дека предуслов за разбирање и решавање на проблемите од јавното здравје е соработката со многу чинители на сите нивоа: националната и локалната власт, стручната јавно-здравствена и научно-истражувачка

---

1 Службен весник на РМ бр. 22/10,136/11, 144/14, 149/15 и 37/16

2 Национална стратегија за здравје до 2020 година на Република Македонија, Министерство за здравство на РМ, 2016, достапно на: [http://zdravje2020.mk/doc/strategija\\_zdravje2020\\_novo.pdf](http://zdravje2020.mk/doc/strategija_zdravje2020_novo.pdf)

3 Акциски план за јавно здравје до 2020 година, 2016, достапно на: [http://zdravje2020.mk/doc/akciski\\_plan\\_javno\\_zdravje2020\\_novo.pdf](http://zdravje2020.mk/doc/akciski_plan_javno_zdravje2020_novo.pdf)

јавност, индустријата, земјоделството и граѓанското општество со вклучување на секој поединец.

Во интерес на постигнување на поставените цели, Стратегијата за здравје до 2020 година предлага нови форми на управување за подобро здравје, при што здравјето и добросостојбата се поставени како одговорност на целата влада и целото општество, и идентификува нови системи на партнерства за соработка, особено на локално ниво.<sup>4</sup>

Бидејќи единиците на локалната самоуправа имаат законски обврски и можности да работат на унапредување на здравствената заштита, преку, на пример, формирање на советодавни тела и донесување на политики/акти на локално ниво, оваа анализа претставува обид да се идентификуваат можностите и потребите на локално ниво за спроведување на Стратегијата за здравје до 2020 година, со кои ќе се обезбеди партнерство во соработката за здравје и благосостојба, а воедно и за постигнување на Целите за одржлив развој, како стратешка определба и меѓународна обврска на земјата.

### ***1.2 Опфат и цели***

Оваа анализа има за цел да даде преглед на политиките и правната рамка за надлежностите на локалната самоуправа во областа на здравјето, како и на другите сектори што работат на локално ниво посредно или непосредно во областа на здравјето.

Со анализата се опфатени постоечката структура и политики на локално ниво, со цел да се утврди кои од нив имаат допирни точки со области поврзани со јавното здравје, а преку кои би можело да се воспостават одржливи институционализирани форми и механизми за спроведување на Стратегијата за здравје до 2020 година но и потоа.

### ***1.3 Избрана методологија и пристапи***

Методологијата за работа при оваа анализа се состоеше од неколку фази:

- Мапирање на документи со кои одредени функции на државата се префрлуват на локалната самоуправа кои имаат за цел унапредување на здравјето, односно кои се во тесна врска со јавното здравје, односно. Користени се достапни извори на располагање, воглавно интернет страни на министерствата и општините.

---

4 Национална стратегија за здравје до 2020 година на Република Македонија, Министерство за здравство на РМ, 2016, достапно на: [http://zdravje2020.mk/doc/strategija\\_zdravje2020\\_novo.pdf](http://zdravje2020.mk/doc/strategija_zdravje2020_novo.pdf)

- Изготвување на листа на документи. Подготвена е листа на собраните документи (законодавство, стратегии, програми, анализи и др.)
- Критериуми за селекција: критериум за селекција на документите за анализа беше да нудат основа за вклучување на активности од Националната стратегија здравје 2020 и Оперативниот план на стратегијата на локално ниво.

При анализа на документите, користена е рамка составена од неколку параметри:

- Поставеност и ингеренци на локалната самоуправа;
- Политики на локално ниво за определени области преку кои може да се спроведува НЗС 2020;
- Структури на локално ниво за поддршка на процесот на спроведување на НЗС2020.

## 2. Здравјето во национален контекст

### *2.1 Националната развојна политика во меѓународен контекст*

Најголемите здравствени проблеми со кое се соочува Европскиот регион во 21от век се: економската криза; нееднаквоста на здравјето; стареењето на населението; зголеменото ниво на хронични болести; миграцијата и урбанизацијата и нарушувањето на животната средина и климатските промени. Како резултат на овие предизвици, Регионалната канцеларија на СЗО за Европа во 2012 година ја усвои Европската рамковна политика за здравје и благосостојба Здравје 2020<sup>5</sup>, како важна регионална рамка на политиката за здравје и благосостојба, и спроведување на новата визија за здравјето по 2015 година. Со овој документ силно се нагласува целта - подобрување на здравјето за сите и намалување на нееднаквостите во здравството, како и потребата од учество на различни сектори и владата за нивно остварување

Агендата 2030 за одржлив развој, усвоена од 193 земји-членки на Обединетите нации, на Самитот за одржлив развој во септември 2015 година ги интегрира сите три димензии на одржливиот развој (економска, социјална и еколошка).<sup>6</sup> Во Агендата 2030 која се состои од

<sup>5</sup> Европска рамковна политика за здравје и благосостојба Здравје2020, достапно на: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being>

<sup>6</sup> “Трансформирање на нашиот свет: Агенда 2030 за одржлив развој” (“Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”), достапно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Декларација, 17 Цели за одржлив развој (ЦОР) и 169 специфични цели, т.е. таргети, посебно место е издвоено за здравјето, низ Целта за одржлив развој 3: Обезбедување здрав живот и промоција на благосостојба за сите, на сите возрасти. Повеќе од половина од поставените таргети на ЦОР имаат здравствен фокус, преку делување на клучните детерминанти на здравјето, како што се сиромаштијата, правичноста, родовата еднаквост, образованието, вработувањето, здравата животна и работна средина, климатските промени, воспоставување ефективни и инклузивни институции и целисходни партнерства.

ЦОР 3 е предодредена за следење на унапредувањето на здравјето преку 13 таргети, кои пак од своја страна стратешки придонесуваат кон реализацијата на приоритетите на другите ЦОР.

Република Македонија ја усогласи националната стратегијата за здравје до 2020 година со целите за развој на здравјето во Европа, дефинирани во Европската рамковна политика за здравје и благосостојба „Здравје2020“ на Светската здравствена организација за Европскиот регион, како и со Целите за одржлив развој на Агендата 2030 на Обединетите нации.

## **2.2 Национални политики за здравје**

**Стратегијата за здравје до 2020 година** на Република Македонија, претставува инструмент за интеграција и координација за достигнување на ЦОР, преку поставување и реализација на националните приоритети и стратешки цели за здравје, благосостојба и одржлив развој.

**Стратегијата за здравје до 2020 година** воспоставува повеќе тематски акциски планови (АП за јавно здравје, АП за незаразни болести и фактори на ризик, АП за здравје и животна средина, АП за заразни болести и кризни состојби, АП за здравствени системи и ресурси). Воедно, со неа се воспоставуваат структури за управување и рамки за рамки за следење и проценка со цел за постигнување на кохерентност на политиките и активностите во сите специфични области на сите нивоа, како и ефикасност и ефективност во нејзината примена.

**Националната стратегија за сексуално и репродуктивно здравје на Република Македонија 2010- 2020 година**, има за цел да обезбеди ефикасен и координиран одговор на потребите на населението за унапредување и за заштита на сексуалното и репродуктивното здравје и права. Улогата на локалната самоуправа во спроведувањето на оваа стратегија се согледува преку неколку нивоа: координација и градење на капацитети на локалната власт, спроведување на активности за подигање на свесноста на населението на теми од значење за

сексуалното и репродуктивното здравје и правата, особено за адолесцентите и социјално-маргинализираните групи и обезбедување на финасиски средства за реализација на активностите на локално ниво. Особено внимание е дадено во делот на ХИВ превенцијата, каде една од стратешките цели е целосно посветена на координацијата и зајакнување на капацитетите на субјектите од локалната власт во имплементација на националната стратегија за ХИВ и во делот за преземање поголема политичка и финасиска заложба за остварување на интересите на локалната власт од значење за СРЗ.

**Национална стратегија за ХИВ 2012 – 2016** е насочена кон зајакнувањето на националните системи и институции и имплементацијата на националниот одговор за ХИВ на долг рок. Стратегијата ја става улогата на локалната самоуправа во фокусот во неколку од утврдените области на делување;: Координација меѓу различни чинители одговорни за националниот одговор кон ХИВ (Вклучување на локалната самоуправа во креирањето и на националниот одговор за ХИВ преку формирање работни тела, членство во НКМ, во Национална комисија за ХИВ, обуки, промоција, медиумски активности), како и во Област на делување: ХИВ и употреба на дроги преку спроведување на активности за зголемување на информираноста и знаењата кај општата јавност, медиумите и младите за превенцијата од употреба на дроги

**Акциониот план за превенирање на штетните влијанија и на последиците од студеното време и студените бранови врз здравјето на населението во Република Македонија**, опфаќа однапред утврдени активности кои бараат мултисекторски пристап и истиот утврдува активности во кои се вклучени единиците на локалната самоуправа, особено во делот на грижата за ранливите групи.

### 3. Контекстуализација на здравјето на локално ниво

#### *3.1 Поставеност и ингеренции на локалната самоуправа*

Со Уставот на Република Македонија на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа, а нејзината надлежност и функционирање се уредува со закон.

Со Законот за локалната самоуправа,<sup>7</sup> меѓу другото утврдени се надлежностите на општините, непосредното учество на граѓаните во

---

7 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002

одлучувањето, организацијата и работата на општините, актите на органите на општините, соработката со Владата и сл.

Во делот на надлежноста на општината (член 22), меѓу другото, уредено е и прашањето на ингеренциите во однос на две опсежни категории: а) здравствениот систем и б) јавното здравје: здравствената заштита, односно определено е дека општините на планот на здравствената заштита преземаат дејствија во управувањето со мрежата на јавните здравствени организации и објекти од примарната здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување, унапредување на здравјето, превентивни активности, заштита на здравјето на работниците и заштита при работа, здравствен надзор над животната средина, надзор над заразните болести, помош на пациенти со специјални потреби, како на пример- ментално здравје, злоупотреба на деца итн. и други области кои ќе бидат определени со закон.

Во согласност со овој член од Законот, општините имаат одговорност да планираат и развиваат програми и активности поврзани со примарната здравствена заштита и здравствената промоција кај локалното население како дел од јавно-здравствените политики. Областите за здравственото воспитување, унапредување на здравјето, превенцијата од заразни заболувања, злоупотребата на дроги и алкохол и обезбедувањето на услуги и помош на социјално ранливи групи даваат простор, локалната самоуправа и овие прашања да ги вклучат во нивните надлежности, доколку се од интерес на граѓаните од локалната самоуправа.

**Законот за јавно здравје**<sup>8</sup> има за цел да го уреди системот на јавното здравје, да ги дефинира основните јавно-здравствени функции, да ги дефинира функциите и задачите на главните учесници – субјекти во јавното здравје, да го промовира и зацврсти партнерството и меѓусекторската соработка и пред сè да обезбеди адекватен и одржлив систем на финансирање на системот на јавното здравје. Според Законот единиците на локалната самоуправа се дел од системот за јавно здравје и учествуваат во спроведувањето на основните функции на јавното здравје, во смисла на есенцијалните јавно-здравствени функции дефинирани од страна на СЗО (член 8)

---

8 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 22/10, 136/11, 144/14, 149/15, 37/16

Законот утврдува обврска за единиците на локалната самоуправа на своето подрачје да формираат Совет за јавно здравје“ и дека тој “се состои од пет члена од кои четири членови од претставници на општината и еден член е претставник на Центарот за јавно здравје кој го покрива подрачјето на општината од областа на јавното здравје.“ Улогата на овие совети е “да ги проучуваат прашањата и политиките во областа на јавното здравје и да изготвуваат мислења, да даваат иницијативи и/или предлози до органите на единиците на локалната самоуправа“.<sup>9</sup>

**Закон за заштита на правата на пациентите**,<sup>10</sup> во членот 39 утврдува дека со цел за унапредување на правата на пациентот, општината, како и градот Скопје формираат постојана комисија за унапредување на правата на пациентите, во согласност со прописите од областа на локалната самоуправа Општината. Задачите на Комисијата се утврдени со член 42 од Законот и се поврзани со унапредување на правата на пациентите и нивната заштита, следење, проценување на состојбата со правата на пациентите и соработка и предлагање на мерки за подобрување до надлежните органи, издавање информации, промотивен и друг материјал со цел за унапредување на правата на пациентите и др.

**Законот за заштита на населението од заразни болести**<sup>11</sup> во чен 12, став 2 утврдува обврска за општините и за градот Скопје да ги организираат и следат општите мерки за заштита од заразни болести, додека со член 14 се итврдува обврска Советите на општините и на градот Скопје по претходно мислење на надлежниот центар за јавно здравје да донесат програми за спроведување на општите мерки за заштита на населението од заразни болести на своето подрачје.

Во општите мерки за заштита од заразни болести спаѓаат:

1. обезбедување безбедна вода за пиење и контрола над исправноста на водата и објектите за водоснабдување;
2. обезбедување санитарно-хигиенски и други услови во производството, подготвувањето, чувањето и прометот на храната;
3. отстранување на отпадни води и друг тврд и течен отпад на начин кој ќе оневозможи загадување на човековата околина (вода, земјиште, воздух);

---

<sup>9</sup> исто

<sup>10</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/08, 12/09, 53/11, 150/15

<sup>11</sup> „Службен весник на Република Македонија “ бр. 66/04, 139/08, 99/09, 194/14, 15-/15



4. вршење на превентивна дезинфекција, дезинсекција, дератизација, и други хигиенско-технички мерки на населени места и други јавни површини;
5. обезбедување санитарно-технички и хигиенски услови во јавни објекти: училишни и предучилишни установи, објекти за исхрана, објекти за водоснабдување, други јавни установи, средства за јавен сообраќај, како и на јавни места;
6. обезбедување хигиенски исправна вода во бањите, рекреативните базени, езера и други рекреативни објекти и природни лекувалишта и
7. обезбедување на превентивно - промотивни активности за унапредување на здравјето на населението.

**Законот за еднакви можности на жените и мажите**<sup>12</sup> во член 16 утврдува обврска за Единиците на локалната самоуправа во рамките на своите надлежности да ги утврдуваат и унапредуваат еднаквите можности и да го почитуваат принципот на еднакви можности при усвојувањето на мерки и активности кои се потребни за воспоставување на еднаквите можности. Единиците на локалната самоуправа се должни да формираат комисија за еднакви можности како постојно тело чиј состав, надлежности, задачи и обврски се утврдуваат со статутот на единицата на локалната самоуправа. Органите и телата на единиците на локалната самоуправа при донесувањето на развојни планови и други акти и одлуки, се должни да ги разгледуваат и да ги земат предвид предложените мерки и активности од страна на комисијата за еднакви можности и координаторот за еднакви можности, како и да соработуваат со здруженијата на работодавачите, синдикатот, невладините организации и здруженија на граѓани активни на полето на еднаквите можности со цел да обезбедат предлози и мерки за постигнување на целта на Законот .

### ***3.2 Политики на локално ниво за определени области преку кои може да се спроведува НЗС 2020***

Со Законот за рамномерен регионален развој<sup>13</sup> е предвидено донесување на Стратегија за регионален развој на Република Македонија, како и на Програма за развој на плански регион. Програмата за развој на планскиот регион е основа за подготовка на плановите на единиците на

---

12 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/06

13 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/07

локална самоуправа во сферата на нивниот економски, урбанистички, еколошки, културен и друг развој (член 14). Стратегијата за регионален развој на Република Македонија (2009-2019)<sup>14</sup> претставува еден од главните стратешки документи за планирање на развојот.

Врз основа на наведените документи, единиците на локалната самоуправа изготвуваат Стратегија за Локален економски развоен план за општината, во кој се содржани стратешките приоритети за нејзиниот развој. Дел од ЕЛС во овој документ вклучуваат и развојни активности поврзано со унапредување на здравјето (Скопје, Штип, Охрид, Илинден..), додека кај дел од нив нема директно активности насочени целно кон унапредување на здравјето, туку посредно, најчесто преку активностите за подобрување на условите на животната средина (Велес..).

**Пример 1:** во ЛЕР на општина Штип, имајќи ја во вид нивната комплементарност и взаемна поврзаност, како една приоритетна област се издвоени развојот на здравствената и социјалната заштита, но при анализата на овие два сектори користен е засебен пристап. Документот ЛЕР на општина Штип го препознава значењето на здравствениот сектор и неговиот придонес не само за социјалниот развој на регионот, туку и за зголемување на конкурентноста на неговата економија и за отварање на нови работни места. Како стратешки цели кои ќе придонесат кон развој на социјална и здравствена заштита – сектор здравствена заштита, во Општина Штип се идентификувани:

1. Градење на капацитет за зголемување на ефикасноста за развивање на механизми и комплетен третман на пациенти на локално регионално и национално ниво.

2. Создавање на услови за отварање центар за долготрајна (палијативна) нега на пациенти

(извор: *Стратегија за локален економски развој на Општина Штип* (2012 – 2017), јуни 2012)

**Пример 2:** ЛЕР на општина Илинден, во приоритетната област „Човечки капитал и квалитет на живот“, вклучува активности поврзани со унапредување на здравствената и социјалната заштита, каде во делот на здравствените приоритети е наведено

14 „Службен весник на Република Македонија“ бр.19/09

создавањето на услови за изградба на поликлиника, како би се подобрил пристапот до здравствена заштита на населението во општината.

(извор: Стратешки план за Локален економски развој на Општина Илинден 2012-2016 година, мај 2012)

**Пример 3:** ЛЕР на општина Велес, за реализација на Стратешката цел 5 - Понатамошно подобрување на условите на животната средина, предвидува повеќе проекти, од кои од аспект на јавното здравје од значење се проектот за изградба на фекална канализација во општина Чашка за да се спречи загадувањето на водата од акумулацијата која се користи за водоснабдување на Велес, деконтаминација на почвата од тешки метали, изградба на регионална депонија за отпад

(извор: Стратегија за локален економски развој на општина Велес, октомври 2014)

Дел од општините имаат усвоено и локални стратешки документи поврзани со одредени здравствени теми од интерес: градот Скопје има подготвено Локална стратегија за дроги за периодот 2015-2020, градот Штип има локална стратегија за млади со посебна глава за здравство и превенција, Куманово и Битола имаат локална стратегија за заштита од ХИВ и тн.

ЕЛС подготвуваат и Локална стратегија за родова еднаквост во чии рамки се вклучени и активности за Жената и здравјето (Скопје, Битола), додека кај други фокусот е ставен претежно на економско засилување, образование, спречување на насилство и учество во јавниот и политичкиот живот (Струмица).

Согласно Стратегијата за Ромите во Република Македонија 2014-2020, во 10 општини каде Ромите живеат во значителен број<sup>15</sup>, се формираат локални координативни тела како дел од единицата за локална самоуправа. Во овие тела членуваат претставници од центрите за социјална работа, агенцијата за вработување, основно училиште, јавно здравствена установа, локални здруженија на граѓани и претставник од Ромскиот информативен центар (РИЦ). Овие локални координативни тела имаат повеќе надлежности, меѓу кои и формирање на тематски оперативни групи, подготовка на оперативни програми и

<sup>15</sup> Тетово, Гостивар, Прилеп, Битола, Куманово, Делчево, Берово, Веница, Кочани и Штип

проекти за имплементација на стратешките документи за социјална инклузија и развој на ромската заедница во општината. Активностите од овие локални стратешки документи се фокусирани на областите домување, вработување, образование и здравство.

### 1) Јавно здравје

Со Законот за локалната самоуправа, Законот за јавно здравје, Законот за заштита на населението од заразни болести, Законот за заштита на правата на пациентите утврдени се ингеренциите на општините во однос на здравствената заштита. Општините имаат одговорност да планираат и развиваат програми и активности поврзани со примарната здравствена заштита и здравствената промоција кај локалното население како дел од јавно-здравствените политики.

Усвоените локални програми (програма за здравствена, социјална заштита и заштита на деца) во најголем дел содржат активности за здравствената заштита на населението преку едукативни активности, спроведување мерки за дезинфекција, дезинсекција и дератизација (ДДД), здравствени прегледи на вработените во општинската администрација и образованието (Штип, Велес).

Во Општините каде се формирани Совети за јавно здравје, Советите подготвуваат своја програма за работа каде, во зависности од расположивиот буџет на општината, предвидуваат соодветни активности: обезбедување на безбедна вода за пиење, контрола на исправноста на водата и објектите за водоснабдување, отстранување на отпадни води, друг цврст и течен отпад, обезбедување санитарно-технички и хигиенски услови во јавни објекти и предучилишни и училишни установи и друго.

Годишната програма на Советот за јавно здравје на Општина Велес претставува пример како политиките за планирање на јавното здравје може да се пренесат од централно на локално ниво. Програмата на Советот за јавно здравје за 2017 година опфаќа неколку групи активности:

- превентивни активности за унапредување на здравјето на населението од областа на епидемиолошката дејност (надзор и следење на заразни болести во соработка со Центарот за јавно здравје Велес, спречување на појава на заразни болести, преку превентивни ДДД мерки во училиштата, спроведување на мерки од акцискиот план за контрола на вектор преносливи болести со посебен акцент на комарци и крлежи);

- превентивни активности за унапредување на здравјето на населението од областа на санитарно-хигиенската дејност со здравствена екологија

(мониторинг на квалитетот на водата за пиење од јавното комунално претпријатие, од локалните водоводи и останатите извори со кои не стопанисува јавното комунално претпријатие, мониторинг на површинските води, мониторинг на квалитетот на воздухот во релација со здравствената состојба кај деца од предучилишна и училишна возраст, мониторинг на безбедноста на храната и биолошкиот квалитет на храната во училишните установи во училишниот дом);

- превентивни активности за унапредување на здрвјето на населението од областа на социјално- медицинската дејност со здравствена статистика и промоција на здравје (здравствена едукација на целни групи од воспитно образовите установи, преку едукации за сексуално репродуктивното здравје, болестите на зависност, правилна исхрана и физичка активност, медиумска промоција на советвалиштата за СРЗ во центрите за јавно здравје, едукативни трибини).

Ако се земе предвид дека јавното здравје, меѓу другото подразбира и креирање на здрава животна околина за поддршка и заштита на здравјето, како и овозможување еднаков пристап до јавно здравствени услуги, би требало да се разгледаат можностите тоа да се обезбеди преку останатите програми и политики на локалната самоуправа (за млади, за спорт, за социјала и сл). Инвестирањето во здравјето треба да се разбере како важен инвестициски сектор за социјално-економскиот развој.

## 2) Социјална заштита

Со Законот за локалната самоуправа на општините им е дадена можност и одговорност да ги развиваат социјалната заштита и заштитата на децата на локално ниво, како и да креираат сопствени развојни програми за задоволување на специфичните потреби на групите од социјален ризик: социјална грижа за инвалидните лица, за децата без родители и родителска грижа, за децата со воспитно-социјални проблеми, децата со посебни потреби, децата од еднородителски семејства, децата на улица, лицата изложени на социјален ризик, лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, подигање на свеста на населението, домување на лица со социјален ризик и друго во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита.

Со Законот за социјална заштита<sup>16</sup> воведен е обврзувачкиот елемент според кој општината е должна развојните програми да ги усогласи со

---

16 „Службен весник на Република Македонија” број 79/2009, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13, 79/13, 164/13, 187/13, 38/14, 44/14, 116/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15, 173/15, 192/15 и 30/16

стратешките програми на Министерството за труд и социјална политика (член 11).

Општините и градот Скопје организираат и обезбедуваат спроведување на социјална заштита во согласност со Законот за социјална заштита преку донесување на сопствени развојни програми за специфичните потреби на граѓаните од областа на социјалната заштита - Програма за остварување на социјалната, детската и здравствената заштита.

Овие програми се насочени кон унапредување на социјалната и здравствената заштита на ранливите категории на население и граѓаните и имајќи во вид дека содржат активности насочени кон унапредување на здравствената заштита, претставуваат основа за спроведување на одредени активности утврдени во Стратегијата за здравје до 2020 година.

Реализацијата на Програмите се следи од Комисиите кои се задолжени за социјалната заштита и заштитата на децата. Овие комисии се формирани во секоја општина, но во зависност од капацитетите и потребите на општината некаде функционираат како посебни Комисии за социјална детска и здравствена заштита (Куманово), а некаде се во состав на други како на пр. во Комисијата за јавни дејности (општина Тетово), во Комисијата за општествени дејности (општина Охрид, општина Кичево, општина Велес).

Во рамки на проект спроведен од Институтот за човекови права „Лудвиг Болцман“ со финансиска подршка од Австриската Развојна Соработка и Министерството за труд и социјална политика 8 општини подготвиле и локални стратегии за социјална заштита и социјална инклузија, врз основа на детектираните реални потреби на маргинализираните групи (Липково, Студеничани, Пехчево, Берово, Неготино, Радовиш, Конче и Чашка).

Националната стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност (ревидирана) 2010-2018 утврдува мерки во поголем број области за чија имплементација се задолжени единиците на локалната самоуправа. Поголем број општини имаат усвоено Локални акциски планови за лица со инвалидност (LAPLI) (Општина Велес, општина Штип, општина Охрид..) чија основна цел е зајакнување на процесот за социјално вклучување и деинституционализација на лицата со инвалидност.

### 3) Образование

Законот за локална самоуправа на општините им доделува надлежности во делот на образованието, и тоа во однос на нивното основање, финансирање и администрирање на основните и средните училишта во соработка со централната власт, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови. Децентрализацијата им овозможува на локалните заедници поголемо учество во процесот на донесување на одлуките и поактивно и потранспарентно управување со училиштата, со вклучување на повеќе субјекти во процесот на донесување на одлуките, што нуди можност за ефикасна контрола врз активностите на училиштата и квалитетот на наставата.

На локално ниво, Градоначалникот има овластување поврзани со назначување и/или разрешување на директорот на училиштето и овластува субјект кој ќе ја врши должноста инспектор за образование

Советот на општината има овластување да го формира или да го укине училиштето и преку свои претставници учествува во работата на Училишниот одбор. Во рамки на училишниот одбор, покрај останатите обврски учествуваат во предлагање на годишната работна програма на училиштето и ги усвојуваат годишните извештаи за работа. Улогата на претставниците од Советот на општината во училишните одбори може да допринесе за реализација на дел од активностите од Стратегијата здравје 2020, пред сè на оние кои се однесуваат на здравствената промоција и обезбедувањето на здраво работно опкружување на учениците. Во реализацијата на ваквите активности, многу значаен елемент е соработката со соодветните Центри за јавно здравје

### 4) Животна средина

Во однос на заштитата на животната средина и природата, Законот за локална самоуправа утврдува надлежност на општините да превземаат мерки за заштита и спречување на загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење.

Во согласност со Законот за животна средина<sup>17</sup> (член 60) подготвен е Национален акционен план за животна средина (НЕАП-I и II). Во истиот член е дефинирана и обврската на општините за изготвување на Локални акциони планови за животната средина (ЛЕАП), врз основа на оцената на специфичните состојби и потреби на Општината,

---

17 „Службен Весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, 81/2005 и 24/2007, 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010 и 51/2011

усогласени со Националниот акционен план за животна средина. Законот за животна средина, за општините утврдува бројни обврски и надлежности и тие играат клучна улога во спроведувањето на голем дел од барањата, регулирани со националната законска рамка од областа на животната средина.

Локалните акциски планови за животна средина (ЛЕАП) претставуваат развојни документи за заштита и унапредување на животната средина на одреден локалитет (општина), при што приоритет се дава на мерките за заштита и унапредување на животната средина. Главна цел е заштита и унапредување на животната средина и природата, преку систем на мерки и акции за долгорочно планирање, заокружени со временска и финансиска рамка.

Во согласност со Законот за животна средина, Советите на Општината и на градот Скопје формираат тело, раководено од градоначалникот, кое го следи спроведувањето на Локалниот акционен план за животна средина, предлага промени во него и изготвува извештаи, кои ги доставува до Министерството за животна средина и просторно планирање.

Локалните еколошки акциски планови предвидуваат активности кои се во непосредна врска со целите во однос на здравјето и животната средина поставени во Стратегијата за здравје до 2020 година, а за чие постигнување од клучно значење се единиците за локална самоуправа и примената на интегриран и интерсекторски пристап.

Во општините, како работно тело на Советот на општината во чии рамки се разгледуваат прашања во врска со заштитата и унапредувањето на животната средина, се воспоставува Комисија за заштита на животната средина и природата (Скопје) или пак тие прашања се разгледуваат во рамки на сродни комисии како на пр. Комисија за урбанизам, комунални работи, сообраќај и заштита на животната средина (Гази Баба, Велес, Кавадарци), кои имаат програма за работа во оваа област. Советите исто така, усвојуваат соодветни програми поврзани со заштитата на животната средина (пр. Програма за намалување на загадувањето и подобрување на квалитетот на амбиенталниот воздух; Програма и План за управување со отпадот и др.).

Општинската администрација надлежна за заштита на животната средина (најчесто Сектор/Одделение за комунални работи и заштита на животната средина) ги подготвува и спроведува Програмите поврзани со заштитата на животната средина и природата, како и Локалниот Акционен план за животната средина. За реализација на активностите се остварува соработка со здруженија на граѓани, институции и фондации.



### **3.3 Структури на локално ниво за поддршка на процесот на спроведување на НЗС2020**

#### **1) Градоначалник**

Градоначалникот има повеќе надлежности поврзани со извршување на работите кои со закон и се делегирани на општината. Оттука, градоначалникот со своите лични заложби, може да придонесе прашањата поврзани со здравјето и активностите поврзани со унапредување на здравството на населението од општината да бидат постојано на неговата агенда и агендата на локалните структури за време на неговиот мандат.

#### **2) Совет на општината**

Советот на Општината е претставнички орган на граѓаните и го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи непосредни и слободни избори со тајно гласање, со мандат од четири години.

Членот на Советот има право и должност:

- да предлага претресување на прашања, појави и состојби што се од локално значење, како и од значење за граѓаните во Општината;
- да дава иницијативи за донесување на одлуки и други акти од надлежност на Советот, како и да предлага амандмани, на начин и по постапка предвидени во Деловникот;
- да бара од администрацијата на Општината, како и од јавните служби, установи и претпријатија и од други институции, основани од Општината, податоци и други информации за прашања од нивниот делокруг, а што му се потребни за неговата работа во Советот;
- да бара и добие стручна помош во изработувањето на предлози што тој му ги поднесува на Советот, во поставувањето на советнички прашања и во вршењето на други работи што му ги доверил Советот, односно комисија во која членува;
- да ги чува како тајна податоците, кои се класифицирани како такви, што ќе ги дознае на седница на Советот или на комисија.

#### **3) Општинската администрација**

За извршување на работите од надлежност на органите на општината се организира општинска администрација. Општините имаат сектори или одделенија за јавни дејности, кои помеѓу другите задачи имаат и задача, согласно законската надлежност, да спроведуваат активности од областа на здравствената заштита.

#### **4) Совет за заштита на потрошувачите**

Согласно член 56 од Законот за локалната самоуправа, за разгледување на прашања и утврдување предлози коишто се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината, советот може да формира совет за заштита на потрошувачите, составен од претставници на поголемите групи на корисници на јавните услуги.

Советите, во рамки на својот делокруг на работа утврден со статутот на општината, можат да организираат јавни трибини и други форми на учество на граѓаните на кои ќе се расправа за унапредување на заштитата на потрошувачите (град Скопје).

#### **5) Совет за јавно здравје**

Согласно Законот за јавно здравје, единиците на локалната самоуправа на своето подрачје формираат совет за јавно здравје. Законот остава можност две или повеќе единици на локалната самоуправа да формираат совет за јавно здравје, при што секоја единица ќе биде застапена со по еден член. Советите за јавно здравје се состојат од пет члена од кои четири члена се претставници на општината и еден член претставник од центарот за јавно здравје кој го покрива подрачјето на општината. За подрачјето на градот Скопје се формира Совет за јавно здравје на градот Скопје составен од 13 члена од кои по еден претставник од општините кои влегуваат во составот на градот Скопје, два члена од Центарот за јавно здравје на градот Скопје и три члена независни експерти од областа на јавното здравје. Задача на Советите за јавно здравје е да ги проучуваат прашањата и политиките во областа на јавното здравје, да изготвуваат мислења, да даваат иницијативи и/или предлози до органите на единиците на локалната самоуправа.

#### **6) Комисија за унапредување на правата на пациентите**

Законот за заштита на правата на пациентите, со цел за унапредување на правата на пациентите, утврдува обврска општината, како и градот Скопје да формираат постојана комисија за унапредување на правата на пациентите, во согласност со прописите од областа на локалната самоуправа. Комисијата се состои од девет члена кои се избираат во согласност со статутот на општината, односно градот Скопје, и тоа: претставници на пациентите - членови на здруженијата на пациенти, двајца претставници од невладините организации што се занимаваат со човечките права и граѓанските иницијативи, двајца лекари од општината и тројца членови делегирани од советот на општината, односно градот Скопје. Членовите на комисијата не смеат да бидат вработени во

здравствени установи во кои се укажува здравствена заштита. Мандатот на членовите на комисијата изнесува две години, со право на уште еден последователен избор. Комисијата, за подрачјето на општината за која е формирана, односно градот Скопје, ги врши следниве работи:

1. унапредување на правата на пациентите и нивната заштита;
2. ја следи и проценува состојбата со заштитата на правата на пациентите;
3. предлага мерки за подобрување на заштитата на правата на пациентите до надлежните органи;
4. соработува со надлежните органи;
5. разгледува поплаки од пациенти и предлага преземање на мерки до надлежни органи;
6. бара стручна експертиза ако оцени дека е тоа неопходно за утврдување на состојбата;
7. води евиденција за поединечни поплаки на пациентите, како и на мерките преземени за заштита на правата на пациентите;
8. подготвува и поднесува годишен извештај за заштита на правата на пациентите пред советот на општината, односно градот Скопје;
9. издава информации, промотивен и друг материјал со цел за унапредување на правата на пациентите и
10. врши и други работи пропишани со овој закон. Комисијата донесува деловник за својата работа со кој поблиску се уредува начинот на работа.

#### **7) Комисии за родова еднаквост во единиците на локалната самоуправа**

Согласно со Законот за еднакви можности на мажите и жените<sup>18</sup>, во општинските совети се формирани комисиите за еднакви можности на мажите и жените

#### **8) Комисии на општинските совети**

Општините со своите статути ја утврдуваат организацијата и работењето на органите на општината, како и организацијата и работењето на комисиите на советот. Составот и делокругот на работа на комисиите се определува со актот за нивното формирање. Во подготовката на советните програми за разбота се вклучени Центрите за јавно здравје се подготвуваат соодветни програми за работа.

---

18 Службен Весник на Република Македонија бр.66/06

Со статутот на општината, во зависност од капацитетите на општините, може да се формираат различни комисии, при што извршување на работите од делокругот на здравството, може да биде доделено на Комисија за здравство (Кичево, Кавадарци), Комисии за социјална и здравствена заштита (Кочани), Комисијата за општествени дејности (Прилеп, Охрид, Велес), Комисија за јавни дејности (Битола, Ресен).

## 4. Заклучоци и препораки

### 4.1 Заклучоци

1. Постои широка законска основа за ангажман на локалната заедница за здравје.
2. Елементот на благосостојбата не е соодветно адресиран во прописите.
3. Законодавството не ги исклучува локалните здравствени планови како форма на планирање и примена на активности за здравје и благосостојба во општината, иако не ги пропишува експлицитно. Одредени прописи вклучуваат развојни планови како инструмент на политиката.
4. Различни прописи утврдуваат формирање на различни тела на локално ниво
5. Постои основа за подобра интеграција на различни програми и активности за здравје и благосостојба
6. Постои основа за фокусирање на еднаквоста во здравјето и човековите права, како и соодветни целни интервенции кон ранливите групи на население.

### 4.2 Препораки и можни решенија

Имајќи го предвид фактот дека причините за товарот од заболувања денес најчесто се наоѓаат во социјалната сфера, во условите за живот, во животните стилови и состојбите во животната средина, како и бројните надлежности на општините во Република Македонија во областа на заштитата на животната средина, локалниот економски развој, комуналните дејности, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието и здравствената заштита, јасно се согледува улогата и значењето на активностите на локалната заедница во унапредувањето на здравјето на населението.

Затоа, како можни форми на планирање и примена на активности за здравје, но и благосостојба на населението, препорачливо е единиците на локалната самоуправа каде тоа досега не е направено, во рамките на

своите општински тела, да формират Совети за јавно здравје со цел да ја демонстрират својата воља, подготвеност и посветеност за преземање на обврските во процесот на децентрализацијата на здравствената заштита и јавното здравје.

Советите за јавно здравје, треба да развијат свои сопствени програми за специфичните потреби на населението во форма на подолгорочен **интерсекторски локален здравствен план**, како стратегиски документ за унапредување на здравствената состојба на населението.

При осмислувањето и спроведувањето на ваквите планови треба да бидат вклучени и претставниците од останатите органи и тела на локалната самоуправа, од областите на образование, социјална заштита, комунални дејности, заштита на животна средина и локален економски развој.

Во однос на финансирањето на интерсекторските локални здравствени планови треба да се разгледаат можности за поактивна улога на општините при аплицирањето за проекти од надворешни извори и организација на донаторски конференции со бизнис- заедницата што функционира на локално и регионално ниво, со цел да се обезбеди фонд на финансиски средства за имплементација на активностите насочени кон подобрување на здравствената состојба и благосостојбата на населението, особено на оние од ранливите групи. Вложувањето во здравјето, ретко е на врвот на приоритети на креаторите на политика, но мора да се знае дека вложените средства се враќаат по подолг временски период и дека инвестирањето во здравјето резултира со здрава економија и богата локална заедница.

## **ПРЕПОРАКИ:**

1. Подготовка на интерсекторски локални планови за здравје и благосостојба, во широк партиципаторен процес преку кои ќе се обезбеди, на ниво на локална заедница:
  - Интеграција на активностите, капацитетите и структурите и буџетот за здравје и благосостојба и
  - Фокус на еднаквоста во здравјето и човековите права, како и соодветни целни интервенции кон ранливите групи на население и
  - Интерсекторска соработка за здравје и благосостојба.
2. Министерството за здравство и Владата на Република Македонија се одговорни за развивање и спроведување на здравствените политики. Министерството за здравство ги развива и ги следи

организациските структури и е одговорно за оценувањето на нивните функции, а Министерството за локална самоуправа, заедно со општинските власти, треба исто така да има улога во развојот на политиките за јавното здравје. За таа цел локалните власти треба поактивно да учествуваат во процесите на децентрализацијата на здравствената заштита и на јавното здравје и да се обезбедат посебни напори за да се подобрат капацитетите на локалната администрација

3. Потребно е преку своите органи и тела општината редовно да ја следи здравствената состојба на населението, да ги идентификува проблемите и појавите кои би можеле да доведат до нарушување на здравствената состојба, да преземаат дејствија и мерки за превенција од заболувања, да предлагаат донесување или измена на постојните прописи од областа, да спроведуваат едукативни активности на планот на здравствената заштита и активности за подигање на свеста на населението од локалната самоуправа за значењето на здравствената состојба и грижата за здравјето. Во овој контекст од особено значење е зајакнувањето и функционирањето на Советите за јавно здравје и Комисијата за унапредување на правата на пациентите.
4. Од аспект на спроведување на Националната здравствена стратегија од особено значење е грижата за социјално загрозените лица на локално ниво. При тоа неопходно е општините да преземаат дејствија за згрижување и здравствена заштита на социјално загрозените лица кои немаат здравствено осигурување, потоа бездомните лица, лицата со посебни потреби и други ранливи и маргинализирани групи. Во овој контекст особено е значајно општините преку свои претставници да ги информираат овие категории на граѓани за значењето од превенција на заболувањата, особено од заразни болести. Во остварувањето на политиката на заштита на здравјето на населението во однос на социјално загрозените лица и лицата под социјален ризик општините треба да соработуваат покрај со здравствените институции и со центрите за социјална заштита
5. Во однос на образованието потребно е единиците на локалната самоуправа своите активности на здравствената грижа за учениците да ги насочат преку предшколските установи, основните и средните училишта. За спроведување на оваа цел неопходно е локалната власт преку своите органи и тела редовно да преземаат активности за информирање и едукација на децата и учениците

за значењето на здравјето на луѓето. Во образовните установи потребно е редовно спроведување на едукативни активности и друг вид активности со цел оваа категорија на граѓани да бидат информирани за опасноста од заразните болести, значењето на здравата животна средина, значењето на здрави животни стилови-правилна исхрана и физичка активност, опасностите од употребата на алкохол, цигари и дрога и сл. односно потребни се многубројни активности со цел да се укаже на опасноста, но и да се превенираат насаканите состојби. Во образовните установи од особено значење е општините редовно да спроведуваат активности на дезинфекција, дезинсекција и драгизација, како и други санитарно хигиенски мерки.

## Апстракт

Владата на РМ ја усвои Националната стратегија за здравје до 2020 година, која има за цел подобрување на здравјето и благосостојбата на сите граѓани, а ги опфаќа и активностите за здравје на ниво на локална заедница. Оваа анализа има за цел и да го поддржи процесот на имплементација на Стратегијата на локално ниво, преку развој на локални планови за здравје. Со оваа анализа се прави обид за мапирање на правните можности и политики за вклучување на локалната самоуправа и другите институции на локално ниво, и нивните постоечки структури (Совети за јавно здравје, Совети за развој и други) во спроведувањето на Националната стратегија за здравје до 2020 година. На тој начин, истата ќе послужи за постигнување на заедничко разбирање на Стратегијата и нејзиното спроведување на локално ниво, преку: разгледување на потенцијалот и предизвиците за спроведување на Националната стратегија за здравје до 2020 година и нејзиниот Оперативен план на локално ниво; и дефинирање на елементите на интерсекторските оперативни планови за здравје и благосостојба на локално ниво (процес, акции, временска рамка, одговорни институции, за спроведување на НЗС 2020 на локално ниво. Анализата треба да придонесе кон разбирање и идентификување на можностите и потребите на локално ниво за спроведување на НЗС 2020 и на Целите за одржлив развој, во склад со националната развојна агенда, преку развој на локални планови за здравје и благосостојба.



## Библиографија

1. Акциски план за јавно здравје до 2020 година, 2016, достапно на: [http://zdravje2020.mk/doc/akciski\\_plan\\_javno\\_zdravje2020\\_novo.pdf](http://zdravje2020.mk/doc/akciski_plan_javno_zdravje2020_novo.pdf)
2. Европска рамковна политика за здравје и благосостојба Здравје 2020, достапно на: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being>
3. Закон за јавно здравје „Службен весник на Република Македонија“ бр. 22/10, 136/11, 144/14, 149/15, 37/16
4. Закон за заштита на правата на пациентите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/08, 12/09, 53/11, 150/15
5. Закон за локалната самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002
6. Закон за заштита на населението од заразни болести „Службен весник на Република Македонија “ бр. 66/04, 139/08, 99/09, 194/14, 15-/15
7. Закон за рамномерен регионален развој „Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/07
8. Стратегијата за регионален развој на Република Македонија (2009-2019), „Службен весник на Република Македонија“ бр.19/09
9. Закон за социјална заштита, „Службен весник на Република Македонија” број 79/2009, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13, 79/13, 164/13, 187/13, 38/14, 44/14, 116/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15, 173/15, 192/15 и 30/16
10. Закон за животна средина, „Службен Весник на Република Македонија“ бр. 53/2005, 81/2005 и 24/2007,159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010 и 51/2011
11. Закон за еднакви можности на мажите и жените, „Службен Весник на Република Македонија” бр.6/06
12. Национална стратегија за здравје до 2020 година на Република Македонија, Министерство за здравство на РМ, 2016, достапно на: [http://zdravje2020.mk/doc/strategija\\_zdravje2020\\_novo.pdf](http://zdravje2020.mk/doc/strategija_zdravje2020_novo.pdf)
13. Стратегија за Ромите во Република Македонија 2014 – 2020, Министерство за труд и социјална политика, достапно на: <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/strategii/Strategija%20za%20Romite%20vo%20RM%202014-2020.pdf>
14. “Трансформирање на нашиот свет: Агенда 2030 за одржлив развој” (“Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”), достапно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>