

Димитрија ТРАЈКОВСКИ
Мирјана СЛАНИНКА-ДИНЕВА

УДК: 304:364.14(497.7)

СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА ОД АСПЕКТ НА ПРОМЕНИТЕ ВО НЕСТОПАНСКИТЕ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Крајка содржина

Во стипендијата стипендија збор за научноистражувачко проблематизирање на еден значаен сектор на дејноста познат под името Трет сектор (или Нејрофитен сектор). При тоа, нестопанските јавни служби се доведуваат во врска со остварувањето на социјалните функции на државата, односно на социјалната држава која се повеќе се трансформира благодарјќи на трансискиите промени кои прејоставуваат соодветна соственичка трансформација на јавните установи во новите облици.

Промените имаат реформски карактер, а се базираат пред се на следните принципи: децентрализација и приватизација на Владиниот нејрофитен сектор. Ваквите промени ќе имаат соодветни реверкуси врз животиноста стандард на населението во Република Македонија.

Клучни зборови: СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА; НЕСТОПАНСКИ ЈАВНИ ДЕЈНОСТИ (ЈАВНИ СЛУЖБИ); ЛОКАЛНА САМОУПРАВА; ЈАВНИ УСТАНОВИ; ЖИВОТЕН СТАНДАРД.

Вовед

Современата македонска држава според уставната концепција има статус на социјална држава. Тоа подразбира дека државата има определен број на субјективни права и обврски кон своите државјани и граѓани, а сега веќе и кон припадниците на етничките заедници.

Државата со таквата дефиниција добива едно ново својство кое подразбира таа да има и определени социјални функции (значи не е само држава во класичната смисла на зборот). Со таквата уставна основа, државата се идентификува и со општеството (односно се

поопштествува). Таквата поставеност на државата и овозможува таа да се грижи за остварувањето на правата на своите граѓани и државјани, посебно на оние што имаат карактер на т.н. вложување во човекот (пред се, во човековиот развој како ресурс). Во тој контекст, државата им гарантира на своите граѓани остварување на определени права како што се: правото на образование, правото на здравствена заштита, правото на социјална заштита, право на здрава околина и други права.

Тие права граѓаните претежно ги задоволуваат институционализирано – во установите, но може низ приватната практика.

Основата за задоволувањето на правата е принципот на еднаквост, а само делумно, принципот на солидарност. Она што државата гарантира, но и ги обврзува граѓаните – тоа е правото и обврската на бесплатно општо основно образование. За сите други права кои се извршуваат како јавни услуги можна е партиципација, а често и самофинансирање кое се уредува со закон. Со децентрализацијата на голем број на јавни служби, но и со приватизацијата во вршењето на јавните услуги, во извесна мера се модифицираат принципите врз кои се базира функционирањето на социјалната држава кај нас. Всушност, децентрализацијата подразбира соодветен трансфер на надлежности од областите на јавните дејности/служби од централните органи на локалните органи на власта. Граѓаните, органите на локалната власт, но и јавните установи треба да бидат подготвени за таквата трансформација. Со процесот на децентрализацијата паралелно ќе се одвива делумна приватизација на јавните установи. Какви се реперкусии ќе има новиот концепт на нестопанските јавни служби (претежно децентрализирани и приватизирани според моделот **социјално-пазарно** врз остварувањето на социјалните функции на државата, е мошне актуелна и инспиративна тема која може да се третира на различни начини, најчесто во рамките на соодветни научни проекти и емпириски истражувања.

Еден од позначајните аспекти во проучувањето на делувањето на државата како социјална држава, се уставно-правните промени во доменот на установите на јавните дејности. Накусо, ќе бидат презентирани соодветни размислувања за овој истражувачки проблем.

1. Согледувања и констатации

Преку функционирањето на облиците на нестопанските јавни служби (најмногу на јавните установи) се остваруваат социјалните функции на државата, чија цел е меѓу другото, да се влијае врз квалитетот на животниот стандард на населението.

Овојпат станува збор за функциите на социјалната држава посматрано преку два аспекти: нормативно-институционалниот аспект (уставно-правен) и истражувачкиот аспект (социјална држава како емпириско прашање, т.е. како научно-истражувачки проблем).

Двата аспекти се доведуваат во врска со извршените уставни промени, посебно во поглед на следните домени: прво, во доменот на надлежностите на единиците на локалната самоуправа (Амандман 12); второ, во доменот на кадровската (или персоналната) екипираност на јавните институции предвизвикани со амандманската заложба за „соодветна и правична застапеност на граѓаните, кои припаѓаат на сите заедници...“ (Амандман 6, точка 1), и трето, во доменот на основањето на социјалните и добротворните установи во Република Македонија од страна на црквите и верските заедници (Амандман 7, точка 2). Имено, според истоимениот Амандман 7, точка два трите цркви: Македонската православна црква, Католичката црква, Евангелско-Методистичката црква, како и верските заедници: Исламската верска заедница во Македонија и Еврејската заедница, но и другите верски заедници и религиските групи (коишто не се таксативно одредени)... „се слободни во основањето на верски училишта и на социјални и добротворни установи во постапка предвидена со закон“.

Ваквото право и слобода беа инаугурирани со чл. 19 став 4 од Уставот на Република Македонија уште во 1991 година, што значи дека постои законска операционализација и соодветна примена во практиката. Но ефектите од примената засега не се доволно јавно обзнаени.

Посочените Амандмани не претставуваат основа за зголемување на обемот на социјалните функции на државата, туку основа за нејзино растеретување во насока на децентрализација и приватизација на голем дел на нестопанските јавни служби.

Всушност, нестопанските јавни служби/дејности се засноваат врз неколкуте начела коишто претставуваат темелни вредности на

уставниот поредок на Република Македонија согласно на чл. 8, став 1, ал. 8 од Уставот на Република Македонија под што се подразбира следното: „хуманизмот, социјалната правда и солидарноста.“

Со Уставните амандмани експлицитно се пренесуваат социјалните функции од државата на единиците на локалната самоуправа по пат на децентрализација.

Тоа пренесување според областите (дејностите) е истоветно кај сите типови на општини. Зачудува фактот што не е направена соодветна дистинкција во однос на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Градот Скопје, меѓу другото има определени специфики што треба да го разликуваат од другите типови на општини (пред се, од селските општини) бидејќи има уставен статус на главен град на државата-Република Македонија.

Какви ефекти ќе предизвика децентрализацијата одделно кај сите 123 општини, посебно во доменот на вршењето на јавните услуги, е навистина значајно прашање, особено од аспект на животниот стандард (личен и општествен).

Според Амандманот 17 надлежностите на единиците на локалната самоуправа се мошне екстензивни, особено во поглед на областите на јавните служби, посебно на нестопанските јавни служби. Како тоа ќе се примени имајќи ги предвид разликите меѓу општините во поглед на големината на просторот, бројот на населението, прирастот, структурните белези на населението, развиеноста на инфраструктурата и мрежата и сл?

Претстојните законски промени во поглед на надлежностите на единиците на локалната самоуправа претпоставуваат децентрализација во оние домени на јавните служби коишто имаат социјално-заштитен карактер, а се во врска и со водењето на популационата политика кај заедниците (се мисли на етничките заедници).

Постои „опасност“ од лимитирање на обемот на јавните услуги според одделни единици на локалната самоуправа, што секако дека неповолно ќе се одрази врз животниот стандард.

Досегашното рестриktivно ниво на задоволувањето на јавните услуги во рамките на современата социјална држава, укажува дека државата се повеќе станува супсидиерна во однос на физичките лица-поданиците. Најголемиот товар во однос на школувањето на децата, на лекувањето на болните членови, паѓа на товар на семејството како

микро-социјална група. Се чини дека постои тенденција кон приватно вршење на јавните услуги (лекарски прегледи, снабдување со лекови, лекување на забите и сл.), бидејќи јавниот сектор не е во можност адекватно и до крај да учествува во вршењето на тој тип на јавните услуги. Впрочем, тоа е донекаде во согласност со уставните определби дека само „основното образование е задолжително и бесплатно,, додека кај другите видови на јавни услуги постои соодветна партиципација преку што и поединецот треба да се грижи за своето здравје, за својата образованост, за културната просветеност и слично.

Но, некои практични мерки на државата, како што се на пример, „плавите картони“ (за лекарски прегледи и набавка на лекови) претставуваат лимит во користењето на услугите и донекаде „административна пречка“ во непреченото користење на услугите. Досега официјално не е пресметано какви се ефекти прави оваа мерка преземена од Фондот за здравственото осигурување на Република Македонија, посебно во поглед на трошоците во материјали и за печатење на плави картони и маркици.

Имајќи ја предвид реалната позиција на државата како „социјална држава“, односно нејзината емпиричност, а посебно некои социјални мерки и програми, се гледа дека таа се повеќе станува супсидиерна во однос на граѓанинот како поединец и социјална група (семејство).

Ценејќи ги уставните права и должности на граѓанинот, но и оние утврдени со конкретните системски закони, по се изгледа дека граѓанинот има поголеми должности одколку државата во поглед на грижата за здравјето, образованоста, културната воздигнатост и сл.

На семејните буџети голем притисок извршија и се уште вршат ДДВ и воениот данок наметнат со „воената криза“. Со тоа се редуцира ажурноста на граѓаните во поглед на наплатата на комуналиите, на потрошената вода и електричната енергија и сл. Некои категории на семејства, а се повеќе оние од т.н. среден слој, преку ноќ се пауперизираат – се хранат „на вересија-(потресија)“, а сметките за струја, вода и телефон ги плаќаат „преку кредит“. Како е можно во еден миг на 50.000 претплатници да бидат исклучени телефоните? Тоа е импозантна бројка што укажува дека голем број на физичките лица не се во можност уредно да ги плаќаат сметките. Некои, пак, категории, на пример, пензионерите се хранат во народните кујни што ги

организира Македонската православна црква, за да можат уредно да ги плаќаат сметките – комуналиите и сл.

Понатаму, државата се помалку покажува интерес за унапредувањето и развивањето на нестопанските јавни служби/установите, што се гледа од нивото на опременоста, од руинираноста на објектите и слично. Впрочем, запустеноста во секој поглед е очигледна, а за таквата оценка не се потребни некои посебни параметри. Сосема доволни се исказите на корисниците на јавните услуги од Југоисточниот дел на Македонија и од градот Скопје (централно градско подрачје, т.е. подрачје без селата-таму каде што не постои „непосредна воена криза“), кои, речиси во 98% случаеви одговориле дека „државата не покажува никаков интерес за развивањето и унапредувањето на нестопанските јавни служби“. Доколку и покажува некаков интерес, тоа воглавно се случува во времето пред избори (од Документацијата на Проектот „Функционирањето на нестопанските јавни служби во Република Македонија“, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, октомври-ноември, 2001 година). Инаку, интервјуираните респоденти-корисници на јавните услуги се мошне критични кон државата и воопшто немаат доверба во неа.

Што треба да се направи за да се подобри ситуацијата во поглед на задоволувањето на јавните услуги? Најпрво, во режимот на јавните услуги треба да се интерполира диференциран пристап во однос на различните категории на население, посебно во однос на партиципацијата. Таа воопшто да не постои за младите брачни двојки со мали деца и за хронично болните лица, бидејќи за тие категории партиципацијата не постоела во блиското минато. Потребно е да се направи диференциран пристап во поглед на партиципацијата и кај корисниците на високото и средното образование.

Реформите во т.н. Трет сектор (нестопанските јавни дејности) се доведуваат во завршна фаза, со усвојувањето на низа нови прописи. Формално-правно, започнатите реформски зафати во доменот на јавните служби ќе бидат завршени во рамките на втората етапа на промени по пат на децентрализација и приватизација во голем дел на јавните служби.

Всушност, целта на втората етапа (2002-2004 година) е државата да направи строга селекција на дејностите и институциите за кои таа единствено ќе води грижа (преку буџетското финансирање

на јавните установи). Притоа, државата и натаму ќе ги остварува изворните и регулаторните функции во овој домен.

Законот за локалната самоуправа претставува нормативна рамка според која не се децидно и консеквентно изразени сите односи во однос на јавните служби од локален домен. Не се прави разлика меѓу видовите на јавни служби според основната дејност. Очигледно е дека на нашата легислатива и недостасува Законот за установите.

Инаку, според Законот за локална самоуправа во однос на јавните служби се одредува следното: 1. се дефинира поимот јавни служби; 2. се утврдува дека јавните служби основани од општината се нејзина сопственост; 3. се определуваат надлежностите на двата претставнички органи (советот и градоначалникот) во врска со јавните служби; 4. за јавните служби кои ги основала општината е предвидена одредба за застапеност на заедниците при вработувањето.

Материјата за јавните служби од овој домен, покрај со Законот за локална самоуправа, се регулира и со системските закони (за секоја одделна јавна дејности).

Целта на системските закони е да се воспостави соодветен законски режим одделно за секоја конкретна јавна дејност (јавна служба) и видовите на установите кои се специфицираат одделно, во зависност од природата на дејноста и кругот на корисниците.

Според Законот за локалната самоуправа, општините се надлежни, повеќе или помалку самостојно за вршење на работите во следните т.н. нестопански јавни дејности: во културата; во спортот и рекреацијата; во социјалната заштита и заштитата на деца; во образованието; во здравствената заштита. За сите надлежности важи одредбата дека тие се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со закон.

Со важечкиот Закон за локална самоуправа се утврдуваат надлежностите на органите на локалната самоуправа во секторот на јавните служби коишто имаат локален домен.

Имено, **советот на општината** е надлежен за следните работи:

- за основање на јавните служби и за надзорот;
- за именување на членови на управните одбори;
- за усвојување на програми за работа и финансиски планови;

- за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење, во согласност со закон;
- за усвојување на извештаите за работа и на годишните сметки за јавните служби кои ги основала општината (види: Закон за локалната самоуправа, чл. 36, став 2, од точ. 4; 5; 6; 8; 9).

Градоначалникот на општината директно е надлежен да избира директори на јавните служби кои ги основала општината, врз основа на јавен конкурс.

Самиот факт што единствено тој е надлежен за вршењето на т.н. делегирана надлежност, тоа претставува претпоставка дека градоначалникот има голем простор за самостојно дејствување.

Според Законот за локалната самоуправа, предвидена е одредба за застапеност на заедниците при вработувањето, покрај во општинската администрација, и во јавните служби кои ги основала општината.

Тука се работи за примената и почитувањето на следните уставни начела: за соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници застапени во општината на сите нивоа во општинската администрација и во јавни служби кои ги основала општината, но заедно и со почитување на критериумите на стручност и компетентност (види: чл. 59 од Законот за локална самоуправа).

Со усвојувањето на Законот за установите голем дел од јавните установи ќе се преобрасаат во мешовити и приватни. Принципот пазарно-социјално ќе преовладува во доменот на установите. Тоа претпоставува поголемо почитување на корисникот на јавната услуга, особено од аспект на соодветна институционализација и можноста тој да влијае врз стандардите и нормативите неопходни за вршење на јавните услуги. Досега корисникот на јавната услуга беше маргинализирана страна, спротивно на искуствата од државите на Европската Унија.

Заклучок

Во претстојниот период треба да се операционализираат и фаворизираат следните пристапи во поглед на задоволувањето на јавните потреби:

прво, локалниот пристап по пат на децентрализација (пред се, функционалната децентрализација);

второ, правична персонална застапеност на припадниците од сите заедници во структурата на јавните институции, но само според принципот на стручност и компетентност;

трето, фаворизирање на слободата кај црквите, верските заедници и религиските групи во Република Македонија во поглед на основањето на социјалните и добротворните установи.

Не треба да се намалат социјално-заштитните функции на државата во наредниот период, бидејќи тоа ќе доведе до нарушување на и онака „кревкиот животен стандард“ кај голем број од граѓаните и семејствата во државата што е се уште во „воена криза“.

Секако дека е потребно и јакнење на инспекциско-надзорната функција на ресорните министерства во однос на вршењето на нестопанските јавни служби преку различни институционални облици (установите, приватна практика, концесионирани јавни установи и сл.).

Доколку се намалат социјалните функции на државата и на установите со посебни јавни овластувања преку приватизација на јавните услуги и децентрализација, за очекување е намалување на личниот и општествениот стандард кај одделни категории на население и кај одделните заедници (локални, а може и етнички заедници).

(Рецензент: *проф. д-р Дивна Лакинска*)

ЛИТЕРАТУРА

Устав на Република Македонија, Сл. Весник на РМ, 52/1991 и Амандмани на Уставот на РМ, Сл. Весник на РМ, 91/2001.

Закон за локалната самоуправа, Сл. Весник на РМ, 5/2002.

Предлог Закон за установите, Министерство за правда, 2004.

Документација на проектот Функционирањето на нестопанските јавни служби во Република Македонија, Скопје, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања (2001-2003).

Сланинка-Динева, Мирјана: Јавните служби во Република Македонија, Скопје, ИСППИ, 2002, стр. 163.

Dimitrija TRAJKOVSKI
Mirjana SLANINKA-DINEVA

**SOCIAL STATE FROM THE ASPECT OF THE
CHANGES IN THE NONCOMMERCIAL PUBLIC
SERVICES IN REPUBLIC OF MACEDONIA**

ABSTRACT

The article presents scientific-research analysis of the problems in one of the most important sector of services known as the third sector (or Non-profit sector). Non – economic public services are related with the realization of social function of the state, especially the social state that is under the transformation, thanks to the transition changes that need owner's transformation of the public institution in the new forms.

The reforms are based upon these principles: decentralization and privatization on governmental non-profit sector. These kinds of changes are going to have imprecation on standards of living of the population in Republic of Macedonia.

Key words: SOCIAL STATE; NON-ECONOMIC PUBLIC SERVICES; LOCAL-SELF GOVERNMENT; PUBLIC INSTITUTION; STANDARDS OF LIVING.