

Мирјана Сланинка - Динева,

**ПРОМЕНЕТЕ ВО СТАТУСОТ НА
ВРАБОТЕНИТЕ ВО УСТАНОВИТЕ
НА ЈАВНИ СЛУЖБИ**

АПСТРАКТ

Пред да се промени статусот на вработените во установите (од областа на нестопанството), неопходна е редефиниција на јавните служби. Тие треба да добијат статус на служби од општ интерес. Притоа, во установите (без оглед на имотната маса, односно на титуларот на сопственоста), услугите од општ интерес (образовни услуги, здравствени услуги, социјално-заштитни услуги, културни услуги, итн.) можат да ги вршат само лицата со статус на службеник (исклучиво професионално и тотално деполитизирано и департизирано), во духот на сервисната и корисничката ориентација. По повод статусните промени, авторката го анализира предложениот Закон за јавните службеници од страна на Владата на Република Македонија. Се чини дека тој предлог е неусогласен со европскиот модел на службите од општ интерес, како и со

Mirjana Slaninka - Dineva,

**CHANGES IN THE STATUS OF
EMPLOYEES IN PUBLIC SERVICE
INSTITUTIONS**

ABSTRACT

Before we change the status of the employees in institutions (in the field of non-economy) we need to redefine the term public services. They should get the status of services of general interest. And in those institutions (regardless of the property mass, i.e. the title holder of the property), the services of general interest (education services, health care services, social protection services, cultural services etc) can only be provided by individuals that have the status of civil servants (individuals that are strictly professional and that do not belong to any parties or are into politics) in the spirit of service and recipient orientation. In relation to these status changes, the author of this study is trying to analyze the proposed Law on Civil Servants by the Government of the Republic of Macedonia. It appears that this law is not in accordance with the European model of serv-

статусот на персоналот кој ги врши услугите на ниво на една служба. Во контекст на сите промени, неопходно е да се фаворизира нова гранка на правото - Службеничко право.

Клучни зборови: установа, јавна служба, служба од општ интерес, јавен службеник, службеничко право.

ices of general interest as well as with the status of the personnel that provides these services at the level of a particular service. Taking into consideration all of these changes, it is necessary that we introduce a new branch in law – Civil Servant Law.

Key words: institutions, public service, service of general interest, public servant, civil servant law.

ВОВЕД

Во македонската правна и политичка наука најмалку се расправа за статусот на вработените во установите на јавни служби, посебно на оној дел кој е строго професионализиран, и не е формалноправно врзан за политичката власт. И во минатото, како и денес, минорно е застапено проучувањето на статусот на кадрите (персоналот) во јавните установи, кои во еден понов период (пред донесувањето на Законот за установите во 2005 година) беа нарекувани Ѓдаватели на јавните услуги, без право да се спротиставуваат на одлуките на државната управа. Тоа е оној период на т.н. централизација на јавните дејности и на јавните услуги.

Со децентрализацијата на јавните дејности, (посебно на нестопанските јавни служби) се позачестено се поставува прашањето за начинот како да се смени практиката на комплетно партизираните и политизирани установи (пред се на јавните установи). Во тој контекст се актуелизира проблемот на строга професионализација на вработените- директни даватели на јавните услуги од општествен интерес, при што стручноста и компетентноста се основните критериуми за прием, вработување и унапредување на вработените коишто уште според правната логика треба да имаат статус на јавен службеник, но тоа сеуште нема соодветна законска основа. Но, според препораките на ГРЕКО (група на држави против корупцијата) на Советот на Европа до компетентните лица кај нас, треба да се воспостави единствена основна законска рамка за уредување на правата, обврските и одговорностите на јавните службеници што ќе придонесе за остварување на поголема професионалност, ефикасност и ефективност во работата на јавната служба во целост. После вториот круг за оценка на Република Македонија, усвоен на 25-ти пленарен состанок на ГРЕКО (Стразбур, 10-12 окомври 2005 година), веќе е во процедура Предлог- закон за јавните службеници, со предложената примена од 1. јануари 2011 година. Со цел да се проучи генезата на статусните промени, треба накусо да се направи нивна ретроспектива. Но тоа не е доволно. Изградбата на нов модел на јавните служби во Република Македонија претпоставува соодветна персонална трансформација и промени во статусот на вработените со воспоставување на нова институција Ѓјавен службеник, или пак, службеник во служба од општ интерес. Впрочем, усвојувањето на Законот за јавни службеници е предвиден во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ. Познато е дека државите-членки на ЕУ немаат унифицираан административен простор, ниту единствен пристап кон одредувањето на општествениот интерес кој се операционализира преку системот на јавни служби. Во рамките на европските држави постојат два модела на јавните служби - континенталниот и островскиот (или англосаксонскиот). На

Република Македонија, според традицијата, и прилега континенталниот систем. Затоа, таа во измените треба да се придржува до принципите на континенталниот модел, а посебно до францускиот модел, според кој ригорозно се дадени принципите на департизацијата и деполитизацијата (кај сите јавни служби).

1. ГЕНЕЗА НА КОНЦЕПТОТ НА ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во минатото, непосредно по завршувањето на Втората светска војна, на ниво на ФНР Југославија и на ниво на 6-те федерални единици, меѓу кои се вбројуваше и НР Македонија (со својата државност според Уставот од 1946 година), се сменија неколку законски режими во остварувањето на општиот (или јавниот интерес). Во целиот период, благодарение на идеолошката матрица на реал-социјализмот се тендираше кон наводната деетатизација на јавните служби. Постојат неколку фази во преобразбата на концептот на јавните служби од наведениот период. Првата фаза е во периодот од 1946-1957 година, односно во периодот на консолидацијата на државата (во економски, правен, политички и социјален систем). Втората фаза започнува во 1958 година и трае сè до 1963 година. Во тој период на сила бил Законот за јавни службеници (донесен во 1958 година). Не навлегувајќи во материјалната содржина на овој Закон, само ќе се апострофира поимот јавен службеник.

Така, овој Закон, под поимот јавни службеници подразбира лица кои во државни органи и самостојни установи вршат работа на јавна служба, како свое редовно занимање.¹ Притоа, под јавна служба се подразбираат: државните органи, заводите (просвета, наука и култура, здравствени заводи, заводи за социјално осигурување) и други заводи кои се основаат врз база на закон за вршење на јавна служба. Третата фаза започнува со усвојувањето на т.н. работнички Устав од 1963 година и со донесувањето на првиот Закон за установите (од 1965 година), според кои службениците имаат ист статус како работниците од стопанството. Имено, според Законот за установите, (како леџ генералис), на вработените во установите и на претставниците на општествената заедница им се дава право на општествено самоуправање (како новина во уставно-правниот систем). Овој Закон престанал да важи во 1971 година, кога со усвојувањето на уставните промени (конкретно врз основа на XXI Амандман како основа за донесување на т.н. конфедерален Устав (од 1974 година), се пристапи кон воведување на принципот на слободна раз-

1) Подетално за тоа да се види во книгата *Наука за управата* од Наум Гризо и Борче Давитковски, Куманово: Просвета, 1994, (цит. на стр. 190),

мена на трудот во општествените дејности. Целта на уставните промени беше потполно да се изедначат стопанските со општествените дејности (според доктрината на самоуправно здружениот труд по пат на слободната размена на трудот, кои беа законски дефинирани во 1976 година). Во тој период се фаворизираше концептот на еднаквоправен статус на сите вработени, заедно со концептот на слободна размена на трудот меѓу стопанството и нестопанството (т.н. општествени дејности). Тоа е завршна фаза во развојот на општествените дејности според системот на општественото самоуправање. По падот на реал-социјализмот (со декомпозицијата на СФРЈ) и со воспоставувањето на транзицијата, овој сектор на дејности, конкретно во новооснованата држава- Република Македонија, силно се централизира од страна на постоечките власти, за потоа тие да бидат опфатени со реформите на јавните служби кои и до денес не се завршени. Во Република Македонија, како новосоздадена и меѓународно призната држава, за првпат изразот јавна служба се употребува во рамките на системските закони за одделни дејности од јавен интерес (како што се, на пример, основното образование, здравствената заштита, социјалната заштита, и други дејности статусно определени како јавна служба).

Самото определување на законската дефиниција на јавен интерес и на јавна служба е поединечно, затоа што тие се одредени со системски закони на одделни служби. Бидејќи Законот за установите беше усвоен дури во 2005 година, (14 години по донесувањето на Уставот на Република Македонија, а не набрзо по неговото усвојување), тој не можеше да изврши никакво влијание врз законската концепција на јавен интерес и јавна служба. При разгледувањето на содржината на Законот за установите, може да се согледа еден ноторен факт. Неговото донесување е во функција на сопственичката трансформација и на дефинираноста на организациите што вршат јавна служба, кои сега имаат заедничко име- установа. Целта на трансформацијата, односно на приватизација, е да се редуцира бројот на јавните установи за сметка на приватните установи и на мешовитите установи (во кои постои “мешање” на капиталот- на имотната маса според моделот “јавно-приватно”). Дефинитивно, со усвојувањето на Законот за установите, дури во 2005 година престанаа да важат некои одредби од Законот за здружениот труд. Прашањето за одредувањето на статусот јавен службеник неформално се поставува, посебно кога не може да се утврди бројот на вработените во јавната администрација, под која се подведува и персоналот од јавните служби (посебно од нестопанските јавни служби, како што се вработените во јавното образование-во сите степени, во јавното здравство, во културата, во социјалната и во детската заштита, и во други јавни дејности). Само со усвојувањето на Законот за јавните службеници (Законот за службите од општ интерес), чија

материјална содржина нема да има допирни точки со Законот за државните службеници, можно е да се воспостави функционирање на јавните служби, (или службите од општ интерес) врз компетенциите на кадрите кои ја остваруваат основната дејност како строго професионална дејност (односно како еснафска дејност). За разлика од државната управа, јавните служби (или службите од општ интерес) имаат секогаш неавторитативен карактер и значење, дури и кога ги извршуваат пренесените (или доверените) надлежности од страна на државата (врз основа на законот или на одлука на Владата).

Уште од почетокот на минатиот век, јавните служби со нивниот неавторитативен карактер во ниту еден случај не ја применуваат санкција заради непочитување на правилата во вршењето на јавните услуги со кои се создаваат бенефити за непосредните корисници. Тоа правило и денес е општоважечко. Инаку, јавните служби (или службите од општ интерес со статус на нестопански и стопански служби) го остваруваат општиот интерес и имаат тенденција на перманентно зголемување и збогатување со дејностите кои денес кај нас претставуваат т.н. јавен интерес. Денес преовладува сфаќањето (кај нас и во светот) дека јавниот интерес е небулозно дефинирана категорија, која треба под итно да се замени со поинаков израз- т.е со изразот „општ интерес“. Во овој контекст треба да се види што прави Европската унија во однос на јавните служби. Имено, ЕУ има во план да го измени поимот јавни служби, бидејќи тој поим ретко се користи, а наместо тоа, општоприфатена е синтагмата „служби од општ интерес“. Позначајни напори за изградбата на концепт на служби од општ интерес се направени во 1990 година преку активностите на Европската комисија, која публикуваше неколку документи со ваков концепт. Најважни во тој поглед се двете книги- Зелената книга и Белата книга. Зелената книга прави разлика помеѓу стопански и нестопански служби од општ интерес. Во Белата книга за службите од општ интерес (2004 година) се резимираат резултатите од јавната расправа по повод Зелената книга, и притоа таа ја поддржува концепцијата изразена во Зелената книга. Во неа посебно се нагласува важноста на службите од општ интерес, како еден од столбовите на европскиот модел на општеството.

2. УСТАНОВИ НА НЕСТОПАНСКИТЕ ЈАВНИ СЛУЖБИ: ПОИМ, ВИДОВИ И ДЕЈНОСТ

Почнувајќи од 2005 година (конкретно од 18 мај 2005 година) во Република Македонија започна да важи Законот за установите, кој спротивно на својата природа (како *lex generalis*), а според одредбите за примена, има супсидиерен карактер. Тоа значи дека неговите одредби се применуваат доколку не е поинаку уредено со друг закон.

Анализирајќи ја целокупната материја на јавните служби, посебно од нормативно-институционален аспект, се гледа дека за регулацијата на одделните јавни служби, односно службите од општ интерес (термин преземен од Зелената книга на ЕУ), посебно значење имаат системските закони. Зависно од спецификите на одделни служби од општ интерес, можно е тие да бидат нормирани со повеќе закони. Да посочиме само еден ексклазивен пример. Во образовниот систем важат три системски закони, а тоа се следните: за основното образование, за средното образование и за високото образование. Со таквата правна регулираност пооптимално дејствуваат сите три дела на образовниот систем, којшто има витално значење за развојот на секое општество (на поединците и на групите), како и на развојот на државите (на национално и на глобално ниво).

Од анализата на Основните одредби на Законот за установите, како и од неговата материјална содржина, се гледа дека тој е многу обемен пропис, со кој целосно се регулира материјата за установите- основањето, статусот, внатрешната организација, вработените, управувањето, раководењето, финансирањето, надзорот, развојот, но и сопственичката трансформација преку којашто голем број организации од различни области ќе бидат приватизирани (претворени во приватни установи, во мешовити установи, или пак во концесионирани установи за определено време).² Јасно е дека со приватизацијата, и самите јавни установи (чијшто број е значително редуциран во однос на претходната состојба) треба да се реорганизираат во смисла на поинаква внатрешна организираност и персонална екипираност. Во рамките на јавните установи треба да се задржат кадрите чијашто основна дејност е непосредно вршење на јавните услуги. Притоа, административниот кадар, заедно со помошно-техничкиот кадар, треба поинаку да се организираат, односно да не опстојуваат во рамките на установата, бидејќи тие не вршат услуги кои имаат карактер на служба од општ интерес. Притоа, можни се разни варијанти, а најпогодна е приватна агенција. Интересни се новините што се нормираат за прв пат кај нас, а тоа се следните институти: управен договор, менаџерски договор, орган за внатрешна контрола, заштита на јавниот интерес, и заштита на корисниците. Со Поимникот (чл. 2, ал. 24) се определува значењето на одделни изрази употребени во овој Закон (листа од 24 изрази). Законот е дециден кога се работи за поимовното определување на установата, потоа, за видовите на установи, и за статусните белези на установата. Според чл. 3 од истоимениот Закон за установите, установата се дефи-

2) Види во Законот за установите, Сл. весник на РМ, 32/05 и во студијата на авторите Мирјана Сланинка-Динева, Ружица Цацаноска и Марија Станкова *Функционирањето на установите на локално ниво*. Скопје, ИСППИ, 2006.

нира како : „форма на организирање заради вршење на јавна услуга како дејност која не е подведена под трговска дејност утврдена со закон(нестопанска дејност) и која може со закон да биде утврдена како дејност од јавен интерес“ Притоа, установата може да биде јавна, приватна и мешовита. А според дејноста, установа може да се основа во областа на образованието, науката, културата, здравството, социјалната заштита, детската заштита, заштитата на лица со интелектуална или телесна попреченост, како и во други дејности кои со закон се утврдени како јавна услуга (врз основа на системски закон за дадената област).

Во однос на **вработените**, Законот дава определена широчина во поглед на одредувањето на правата и должностите на вработените. Се гледа дека правото на штрајк (според степенот на нормираноста) е најзастапено право на вработените. Тоа произлегува од фактот што државата мора да обезбеди непречено и непрестано функционирање на службите од општ интерес, а познато е дека со нерегулираниот штрајк тоа може да биде нарушено. Во поглед на статусот на вработените, Законот се залага за неколку решенија. Од чл. 82 од Законот за установите произлегува определено законско решение во чии рамки се можни неколку опции. Имено, се работи за следното:

- вработените во установата, правата и обврските од работниот однос ги остваруваат согласно со Законот за работни односи и колективен договор, освен ако со овој и друг закон поинаку не е уредено;
- со законот со кој се уредуваат условите и начинот на вршење на дејноста од јавен интерес, може да се пропише дека вработените во установата, правата и обврските ги остваруваат согласно со законот за државните службеници и колективен договор.

Врз основа на изнесеното може да се констатира дека, Законот покажува флексибилност, посебно кога се уредува статусот на вработените (што произлегува од неговата супсидиерност). СЈУ се препушта на законите за конкретна служба од општ интерес.

3. КАТЕГОРИЈАТА СЛУЖБЕНИК - ВО МИНАТОТО И ДЕНЕС

Не е спорно дека со појавата на јавните служби, покрај определувањето на нивниот статус, се појавила тенденција за воведување на посебниот статус за чиновниците на одделните служби.

Прочуениот француски теоретичар Леон Диги (инаку член на Државниот совет) и творецот на Солидаристичката школа на јавните служби, уште на почетокот на минатиот век, го преобразил јавното право со тоа што во него

ги вовел јавните служби. Во рамките на таквата концепција на правото- како право на јавните служби наместо народниот суверенитет, се јавуваат само јавните служби кои дејствуваат според определени принципи коишто овозможуваат непречено функционирање на истите. И статусот на чиновниците е подведен под соодветен режим. Се работи за следното: прво, за определување на зборот статус, и второ, за воведување на посебен статус на чиновниците. Според истоимениот автор, зборот статус и припаѓа на правната терминологија, и со него се означува законската положба која и припаѓа на една одредена личност, токму таа, затоа што припаѓа на една определена заедница. Според тоа, да се зборува за статусот на службеник, значи да се признае дека тој е во една специјална законска положба, бидејќи тој и припаѓа на таа служба. Авторот, залагајќи се за посебниот статус, смета дека тој е двоцелен, а целите се меѓусебно тесно поврзани. Од една страна тој треба да го заштити чиновникот од секакво самоволие, да му обезбеди континуираност, уредно напредување и да го извлече од политичкото влијание, а од друга страна, тој има за цел да ги приврзе чиновниците за службата и со тоа да се обезбеди нејзино што подобро вршење. Овој посебен статус мора да биде специјален за секоја служба одделно, за да се обезбеди правилно вршење на службата, или подобро кажано, само јавното право може да го штити чиновникот во вршењето на јавната служба.³ Но, и јавните службеници одговараат за своето дејствување во рамките на јавната служба по два основно-според нормите на казненото законодавство, но и според нормите на дисциплинското право.

Подоцна, по завршувањето на Втората светска војна (конкретно во 1946 година) се прецизира поимот јавен (или управен) службеник. Самото прецизирање зависи од тоа под кој модел се подведуваат јавните служби и нивниот професионален персонал. Главно, се работи за два модела-континенталниот и англосаксонскиот модел. Бидејќи Република Франција претставува лулка на јавните служби, ќе се повикаме на поимот кој е правно валиден за таа држава. Во веќе цитираната книга на проф. Наум Гризо, кој е врвен познавач на француската правна теорија и практика, наведено е следното: „поимот управен службеник се однесува на лицата кои, откако стекнале трајно вработување, се титулирани, т.е. интегрирани во постојниот кадар на едно хиерархиско ниво на кадровите на централната државна администрација, односно на надворешните служби што и припаѓаат, или на јавните државни установи“.

3) Диги, Леон *Преображаји јавног права Београд*: Епистеме и Фонд за отворено општество, 1997, прев. цит.стр. 87 -89, стр. 91-92.

Денес постојат различни сфаќања за тоа што претставува јавен службеник, посматрано од аспект на теориската мисла, законскиот концепт и од идеолошката матрица.

Мислам дека, јавниот службеник (или службеник во службата од општ интерес) е она лице кое подолго време е професионално вклучено во вршењето на само една јавна служба (или служба од општ интерес) за која е образувано во рамките на редовното школување, но и подоцна, низ различни видови обуки. Оценувањето би одело преку посебен комитет за јавните службеници (или комитет за службите од општ интерес) и тоа на подолго време (од 2-3 години за почетните звања, а пет години за повисоките звања). Секој јавен службеник институционално да биде врзан само за една служба, и истовремено да биде регистриран во регистрот на службениците што се води надвор од трговскиот регистар (може и во рамките на Комитетот). Државата во однос на јавните службеници да остварува само регулаторна функција. Со приватизацијата на јавните служби се претпоставува постоење на ист законски режим во поглед на статусот на вработените во сите видови на установи (јавни, приватни и мешовити), каде што основните дејности се исти, но имотната маса има различни титулари.

4. ВОВЕДУВАЊЕ „ЈАВЕН СЛУЖБЕНИК - СЛУЖБЕНИК ВО СЛУЖБАТА ОД ОПШТ ИНТЕРЕС“ ВО ПРАВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Веќе една деценија, како составен дел на законодавството на Република Македонија, се применува Законот за државните службеници. Тој досега претрпел неколку законски измени и дополнувања, со цел да се подобри неговата сервисна и корисничка ориентација. Категоријата јавен службеник кај нас не е законски регулирана.

Но, неодамна (јануари 2010) во јавноста процилкуира Предлог-закон за јавните службеници (доставен од страна на Владата на Република Македонија). По тој повод, оправдано е да му се упатаат определени забелешки, посебно од аспект на законодавната теорија, која ќе имплицира строго централистичка примена. Генерално гледано донесувањето на овој закон има големо значење, но лично мислам дека треба да претрпи соодветни корекции. Донесувањето на Законот за јавни службеници е обврска на законодавната власт на Република Македонија. Во оваа фаза на донесувањето на Законот се гледа дека, Владата на Република Македонија, како извршна власт, не може да се дистанцира од Агенцијата за државни службеници, ниту од Законот за државните службеници. Таа не може да го прифати фактот дека тој сектор на дејности заедно со персоналот треба да има статус на служба од општ интерес.

Што треба да се направи во тој поглед?

Прво. Јавниот службеник, како идна законска институција, треба да се дефинира на начин тој да нема допирни точки со институцијата државен службеник. При градењето на оваа институција треба потполно да се апстрахира институтот државен службеник. Но дали тоа ќе биде можно во дадените политички и партиски констелации? Доколку се прифати новото термилошко определување на јавната служба - како служба од општ интерес, тогаш и називот јавен службеник би добил нов назив - или само службеник (со назнака дека се работи за службеник во службата од општ интерес).

Второ. Од содржината на овој Предлог се гледа дека постои интенција во рамките на овој закон да се подведат и сите други служби кои немаат статус на државни, а тоа можеле да бидат (се мисли на управните организации кои, според предметот на работење, имаат дуалистичка природа). Наместо да постои стремеж кон деетатизација на установите на нестопанските јавни служби (или служби од општ интерес), повторно се реактивира централистички пристап кон овој сектор на дејности. Начелата од кои тргнува овој Закон се разнородни. Се чини како тие да потекнуваат од Етичкиот кодекс за државните службеници. Не постои ниту една норма со која би се операционализирала една „горлива“ примена - примената на начелото на еднаков пристап и соодветна и правична застапеност, посебно кога се знае дека раководното лице на установите задолжително донесува годишен план за соодветна и правична застапеност на заедниците, кој потоа го доставува до Агенцијата за државни службеници.

Трето. И овој Предлог закон, како и другите законски прописи, не содржат адекватни мерки за заштита на службите и службениците од партизацијата и политизацијата. Самата постапка за вработување на јавните службеници со инволвираноста на Агенцијата на државните службеници (од првиот избор па до следните по ред, после обуките) создава можност за неавтономен статус на јавниот службеник. Статусот јавен службеник треба да го има само оној персонал кој ги врши јавните услуги во рамките на установите (независно од тоа за кој тип на установа се работи). За да се постигне професионалниот и сервисниот карактер на јавниот службеник, неопходно е создавање на асоцијации (според браншите) кои ќе водат сметка за сите работи кои се однесуваат на институцијата јавен службеник.

Четврто. Исто така, голем нонсенс е предложената одредба од чл. 24, точ. 3 според кој министерот за правда донесува Етички кодекс за јавните службеници. Наместо да се воспостави поинаков однос кон професионалната етика, т.е. таа да биде израз на волјата на давателите и на корисниците на јавните

услуги (на пример, со формирање на Етички комитет за јавните службеници (или за службите од општ интерес) се оди дотаму, министерот за правда да биде надлежен за етиката и моралот на јавните службеници. Република Македонија треба да го следи примерот на Европскиот кодекс за добро административно однесување (усвоен од страна на Европскиот парламент на 6. 9. 2001 година). Се забележува дека институциите кај нас се „китат“ со етички кодекси. Речиси секоја служба има свој кодекс, што е добро. Прашање е само, во која мера тие се почитуваат.

Петто. Несомнено дека овој предлог треба да се пречисти од се што претставува етатизација на нестопанските јавни служби и на јавните службеници како носители и извршители на јавните услуги (или услуги од општ интерес). А, во подобрувањето на јавните услуги за секој правен субјект има место. Сите заедно треба да се погрижиме за подобрување на јавните услуги, посебно на ниво на општината (како ЕЛС), бидејќи и ЕУ се залага за децентрализација на службите од општ интерес. А што мислат жителите на Република Македонија - што е потребно да се преземе во поглед на подобрувањето на јавните услуги (посебно на оние од локално ниво и значење), се гледа од резултатите на најновата анкета на ИСППИ (во рамките на проектот ЛОК-САМ, спроведена во 2009 година на примерок од 1800 испитаници). Според анкетираниите лица, во однос на јавните услуги, потребно е да се преземе следното:

- да се подобри организацијата и работењето на јавните служби (31,9%);
- јавните служби да се департизираат и деполитизираат (19,4%);
- да се подобри персоналниот менаџмент (9,4%);
- да има повеќе јавност и отвореност кон корисниците и медиумите (8,6%);
- да се засили надзорот од страна на управните органи (6,9%);
- да се подобри техничката опременост на јавните служби (6,8%);
- нешто друго, што? (0,6%);
- не знам (12,4%);
- вршењето на јавните услуги е добро и не е потребно подобрување (3,9%).

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Не е спорно дека на правото на Република Македонија му е потребен Закон со кој ќе се регулира статусот на вработените (кадрите- вршители на услугите од општ интерес), со тоа што нивниот статус да биде строго разграничен од статусот на државен службеник. Исто така, да се изградат нови кри-

териуми за профилирање на јавниот службеник (или службеник во службата од општ интерес), различен од државниот службеник (од централната и локалната администрација). Со таквиот пристап ќе се овозможи професионализација без командната хиерархија. Звањето јавен службеник да се однесува на повисоките звања и главно на кадрите што се редовно вработени во службата. Тоа да се однесува еднаквоправно и за лицата коишто работат во јавните установи, во приватните установи, во мешовитите установи и во концесионираните установи.

На жителите на Република Македонија им се потребни ажурни, висококвалитетни и навремени јавни услуги, т.е. услуги од општ интерес (без прекин, т.е. во континуитет). Тоа може да се обезбеди само со високата стручност, компетентност и етичност од страна на службениците. Затоа, неопходно е тие да имаат посебен службенички статус, дистанциран од ЕТА-структурите, но и од партиските влијанија.

Евалуацијата на службениците треба да има подолг рок- 2-3 години (принцип на прв избор и реизбор). Не треба да се дозволи краткорочност во вреднувањето на квалитетот на службеникот во службата од општ интерес. Во оценувањето секогаш да се применува принципот на корисничка ориентација. Со конституирањето на Службеничкото право како нова гранка на правото, сигурно дека ќе се иницираат нови програми и проекти за проучувањето на оваа материја, која има исклучително теориско и практично значење за сите правни субјекти, бидејќи тоа право произлегува од административното право, како едно од постарите права.

Литература:

Borkovic, Ivo. *Sluzbenicko pravo*. Zagreb: Informator, 1999.

Гризо, Н., Давитковски Б., *Наука за управата*: Куманово, Просветно дело, 1994.

Диги, Леон: *Преображаји јавног права*. Београд: Геца Кон, 1929

Сланинка - Динева М., Цацановска Р., Станкова М., *Функционирање на установите на локално ниво*, ИСППИ, Скопје, 2006

Закон за установите. Службен весник на РМ, бр. 32/ 2005

Документација на Проектот „Границите во одлучувањето за областите од локално ниво и значење“. Скопје: ИСППИ, 2009.