



***ЕПИНЕТ***

***Вградување на знаењето за ЕУ***

***ЗБИРКА НА ДОКУМЕНТИ  
ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА***

*работна верзија*

*24.04.2013, Скопје*



**Издавач:**

Институт за европска политика (ЕПИ) Скопје  
Ул. Дебарца бр. 6  
1000 Скопје  
Република Македонија  
[contact@epi.org.mk](mailto:contact@epi.org.mk)  
[www.epi.org.mk](http://www.epi.org.mk)

**Уредници:**

д-р Малинка Ристевска Јорданова, ЕПИ  
м-р Александар Јованоски, ЕПИ  
м-р Билјана Стојаноска, ЕПИ



British Embassy  
Skopje

Збирката на документи за јавна политика е подготвено во рамки на проектот “Вградување на знаењето за ЕУ” поддржан од Британската амбасада во Република Македонија. Содржината на овој документ е одговорност само на авторите и на никој начин не е одраз на погледите Британската амбасада во Република Македонија или на институциите/организациите во кои се ангажирани авторите.

## СОДРЖИНА

<b>Вклученоста на граѓаните при процесот на креирање, донесување и спроведување на политиките поврзани со Европската интеграција на Република Македонија.....</b>	<b>10</b>
Вовед .....	10
Граѓански здруженија.....	11
Правни механизми .....	11
Устав .....	12
Закони.....	12
Институционални механизми .....	14
Собранието на Република Македонија .....	14
Национален совет за евроинтеграции .....	14
Владата.....	14
Одделението за соработка со невладините организации .....	15
Национална агенција за европски образовни програми и мобилност .....	16
Оценка на постоечкиот систем .....	16
Анкети со граѓанските организации .....	16
Извештаите на Европската комисија .....	17
Заклучоци.....	18
Препораки.....	19
<b>Дијалогот за пристапување на високо ниво една година подоцна – чекор во место или чекор напред? .....</b>	<b>21</b>
Вовед .....	21
Пристапниот дијалог – контекст и содржина .....	22
Дали дијалогот е навистина новина во процесот на пристапување? .....	24
Заклучоци и препораки .....	27
<b>Отворено владино партнерство: Заложба, предизвици, резултати.....</b>	<b>29</b>
Вовед .....	29
Отвореност на податоците –дел од евроинтегративниот процес и предности за институциите од отворените податоци.....	30
Отвореност на податоците во Македонија .....	31
Партнерства на Отворено владино партнерство? .....	32
Заклучни согледувања .....	34
<b>Градење модел на собраниска контрола над Владата на Република Македонија во европските прашања .....</b>	<b>35</b>

Вовед .....	35
Модели на национално-парламентарна контрола над владите во европските прашања во Европската унија.....	36
Модел на документациона контрола (британски модел) .....	36
Процедурален (мандатен) модел на контрола (данско-фински модел).....	36
Мешан (хибриден) модел (холандски модел) .....	37
Заеднички карактеристики на моделите и тенденции по Лисабонскиот договор од 2009 г. ....	37
Правна и организациона поставеност на собраниската контрола над владините активности во европските прашања во Република Македонија.....	38
Од аспект на Собранието на РМ.....	38
Од аспект на Владата на РМ .....	40
Идентификување на слабостите и препораки за градење на моделот на собраниска контрола над владата во европските прашања .....	41
Користена литература.....	42
<b>Рационализацијата на јавната администрација во Македонија – далеку полесно да се каже отколку да се направи.....</b>	<b>44</b>
Вовед .....	44
Опции за решавање на проблемот.....	47
Кратка анализа на идентификуваните опции.....	48
Препораки .....	49
Завршни забелешки .....	50
Библиографија.....	51
<b>Европската условеност како важен инструмент во борбата против високата корупција во Република Македонија .....</b>	<b>52</b>
Вовед .....	52
Методологија.....	53
Опис на проблемот .....	53
Главен проблем: недоволната имплементација на постоечкото законодавство .....	54
Специфични проблеми: притисоци врз судството, нетранспарентни јавни набавки и нетранспарентно финансирање на политичките партии.....	55
Судство .....	55
Јавни набавки .....	56
Финансирање на политички партии.....	57
Европската условеност како важен инструмент во борбата против високата корупција во Република Македонија .....	58

Заклучоци и препораки .....	59
Библиографија.....	60
<b>Улогата на јавните практики во надминувањето на меѓуетничките конфликти во македонското општество .....</b>	<b>62</b>
Вовед .....	62
Хипотеза .....	63
Методологија.....	63
Анализа на проблемот .....	63
Заклучок.....	66
Препораки.....	67
Библиографија.....	69
<b>Унапредување на граѓанскиот идентитет и поттикнување на граѓанската свесност и акција .....</b>	<b>71</b>
Вовед .....	71
Предмет и цели на документот за политика .....	72
Анализа .....	72
Можни политики кон постигнување инклузивен граѓански идентитет.....	74
Заклучоци и препораки .....	76
Библиографија.....	77
<b>Државната помош во РМ: Инструмент за „европеизација“ на македонската економија или инструмент за одржувањето на status quo.....</b>	<b>78</b>
Вовед .....	78
Контрола на државната помош - економски оправдана, политички неприфатлива? .....	79
Државната помош како рамнотежа меѓу трошоците и користите .....	80
Државната помош во МК - state of play .....	82
Што помага државната помош во Македонија? .....	84
Заклучоци.....	86
Препораки.....	87
Анекс 1: Напредок на реформите на државната помош во Република Македонија во периодот 2005-2012 .....	88
Анекс 2: Табела бр. 2 Државна помош според намената 2007-2011_ .....	92
Библиографија.....	93
<b>Кој и како набљудува во Македонија? –вршењето на видео надзор низ призмата на регулативата за заштита на лични податоци на Европската Унија .....</b>	<b>95</b>

Заклучоци.....	98
<b>Обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност во Македонија - на пат кон остварување на ЕУ политиките 2020 и 2050?.....</b>	<b>100</b>
Вовед .....	100
Зелените политики на ЕУ.....	101
Релеватна правна рамка и чинители во Македонија .....	101
Имплементација на политиките за обновливи извори и енергетска ефикасност во Македонија .....	102
Заклучок и препораки.....	106
Библиографија.....	108
<b>Препораки за подобрување на процесот на креирање образовни политики во Република Македонија во согласност со евро-интеграциските заложби на земјата .....</b>	<b>110</b>
Вовед .....	110
Преглед на европските политики во областа образование и обука .....	111
Преглед на известувањето на Евроспката комисија за напредокот на Република Македонија во областа образование и обука .....	112
Критериуми и поглавја.....	112
Конкретни забелешки.....	113
Преглед на образовните политики во Република Македонија.....	114
Заклучоци и препораки .....	116
Листа на референци .....	117
<b>Учеството на Република Македонија во програмите на Европската унија: анализа на националните капацитети спроти периодот 2014-2020 .....</b>	<b>120</b>
Вовед во проблематиката.....	120
Цел и хипотеза на документот.....	120
Методологија на истражување .....	121
Новите програми на Европската Унија во областите на иновации, наука и образование во периодот 2014-2020 .....	122
Хоризонт 2020.....	122
Еразмус за сите.....	123
Стратешките определби на Република Македонија во областа на иновациите, науката и образованието спроти периодот 2014-2020.....	123
Капацитетот на Република Македонија за спроведување на програмите на ЕУ во областите на иновации и наука. ....	124
Капацитетот на Република Македонија за спроведување на програмите на ЕУ во областа на образование. ....	126

Препораки.....	128
<b>Даночни измами со ДДВ- Европски искуства и нивна применливост во Р. Македонија .....</b>	<b>130</b>
Методологија.....	130
Цел на документот .....	130
Данок на додадена вредност (ДДВ) – правен статус во ЕУ и во Р. Македонија .....	131
Даночни измами со ДДВ .....	131
Анализа на актуелниот пристап на Европската унија.....	132
Компаративна анализа на македонските искуства со осврт на јуриспруденцијата на ЕСП, препораки и решенија.....	133
Библиографија.....	137
<b>Положбата на децата сведоци и жртви на кривични дела во македонското законодавство наспроти стандардите на Европската унија.....</b>	<b>138</b>
Хипотеза на утврден проблем.....	138
Методологија.....	138
Децата како жртви или сведоци на кривични дела .....	139
Меѓународни стандарди за положбата на децата жртви и сведоци на кривични дела.....	139
Обединети нации.....	139
Совет на Европа .....	141
Европска унија .....	141
Законска регулатива на положбата на децата жртви и сведоци на кривични дела во Република Македонија .....	143
Заклучоци и препораки .....	144
Библиографија.....	146
<b>Заштита на потрошувачите при користење на финансиски услуги, компаративна анализа</b>	<b>148</b>
Вовед .....	148
Политика за заштита на потрошувачите .....	148
Едукацијата како важен сегмент на системот за заштита на потрошувачите .....	150
Заштита на потрошувачите при користење трансакциска сметка .....	151
Заштита на потрошувачите при користење на потрошувачки кредити .....	152
Заштита на потрошувачите при склучување на договори за осигурување.....	153
Сумарен критичен осврт на имплементацијата на заштитата на потрошувачите при финансииски услуги и на законодавството на заедниците во Република Македонија.....	153
Предизвици и препораки за подобрување на заштитата на потрошувачите во Република Македонија .....	154
Библиографија.....	155

<b>Нееднакви помеѓу еднаквите: Потребни промени на политики и законодавство за борба против дискриминација во Република Македонија за полноправно членство во Европската Унија.....</b>	<b>157</b>
Вовед .....	157
Европско законодавство и политики за борба против дискриминација .....	158
Македонско законодавство и политики за борба против дискриминација.....	160
Унапредување на механизмите за заштита од дискриминација согласно стандардите на Европската Унија: Проблеми и предлог-решенија.....	160
Заклучок.....	162
Користена литература.....	163
<b>Европски граѓански законици: модел за креирање граѓански кодекс на РМ.....</b>	<b>165</b>
Вовед .....	165
Креирање граѓански законик во Македонија-императив за нејзино зачлнеување во ЕУ..	165
Актуелната состојба во Македонија .....	166
Непостоење на внатрешна хармонизација-Временска разлика.....	166
Ревизија на актуелната легислатива.....	166
Хармонизација со правото на ЕУ .....	167
Компаративно искуство од Европките земји .....	167
Француски граѓански кодекс .....	167
Германски Граѓански кодекс .....	168
Австрискиот ABGB .....	168
Холандскиот BW Burgerlijk Wetboek.....	168
Швајцарскиот Zivilgesetzbuch.....	169
Италијанскиот II Codice Civile.....	169
Зошто со креирање на законикот ќе се придонесе кон европеизација на граѓанското право во РМ – аргументи .....	169
Олеснување на процесот на усогласување на легислативата: .....	169
Технички придобивки: .....	169
Содржински бенефиции .....	169
Надлежност и чинители .....	170
Пристап: .....	170
Пандектен граѓански законик .....	170
Форма: .....	170
Задолжителни принципи .....	171



Временско планирање .....	171
Заклучок .....	171
Користена литература.....	171
<b>Регионална соработка: наметнат предуслов или додадена вредност во економската и секторската интеграција на Република Македонија во ЕУ; Транспорт, енергетика и животна средина .....</b>	<b>174</b>
Вовед .....	174
Општ приказ на регионалните иницијативи и форми на соработка во областите транспорт, енергетика и животна средина.....	175
Особености на институционалната транспортна соработка во регионот .....	176
Особености на институционалната енергетска соработка во регионот .....	178
Особености на институционалната соработка во регионот на полето на животната средина.....	179
Заклучни согледувања .....	181
Анекс 1:Преглед на најважните регионални процеси и организации релевантни за Република Македонија .....	182
Библиографија.....	184

# Вклученоста на граѓаните при процесот на креирање, донесување и спроведување на политиките поврзани со Европската интеграција на Република Македонија

*М-Р КИРЕ ВАСИЛЕВ*

*М-Р АЛЕКСАНДАР ЦЕКОВ*

## Вовед

Анализата за вклученоста на граѓаните и граѓанските организации во процесот на креирање, одлучување и спроведување на политики може да ни даде поцелосна слика за легитимитетот на демократските процеси во Република Македонија. Преку учество на граѓаните во процесот на креирање, одлучување и спроведување на политики, покрај тоа што се зголемува одговорноста, транспарентноста и отчетноста на институциите, се зголемува и довербата на граѓаните во државата преку подобрување на квалитетот на политиките, а со тоа се намалува и демократскиот дефицит кој што е препознаен во бројни домашни и странски анализи. Исто така, на овој начин граѓаните имаат можност и директно да влијаат на решавањето на проблемите кои ги засегаат, на национално и на локално ниво.

Европската Унија, во однос на Република Македонија, се јавува како еден од најголемите донатори и соработници на невладиниот сектор. Во тој контекст ЕУ во 2007 година започна со финансирање преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА). Проектите финансирани од ИПА имаат за цел развивање на демократското општество преку соработка и вклученост на граѓанскиот сектор во процесот на донесување на одлуките. Таквата соработка ќе гарантира институционално зајакнување и постојан дијалог помеѓу Владата и граѓанскиот сектор. Благодарение на овие фондови, Македонија има пристап до 622,5 милиони евра за годините 2007-2013. Но, и покрај институционалната и финансиска поддршка од страна на ЕУ, практиките на вклученост на граѓанскиот сектор во процесот на креирање, донесување и спроведување на политиките, посебно на оние поврзани со процесот на приближување до ЕУ, се соочуваат со низа предизвици.

Оваа анализа ја испитува вклученоста при процесот на донесување на одлуките поврзани со Европската интеграција на Република Македонија, и за релевантни ги зема граѓанските организации кои како работен фокус ја имаат оваа проблематика и извештаите за напредокот на РМ од Европската комисија.

Овој документ тргнува од тезата дека, во Република Македонија постои недоволната и несоодветна вклученост на граѓаните и граѓанските организации во процесот на креирање, донесување и спроведување на јавни политики поврзани со Европската Унија, а истата ја испитува преку мапирање на постоечките механизми за учество на граѓаните и граѓанските организации во сите фази од процесот на креирање, донесување и спроведување на јавните политики, и идентификување на воспоставените практики на соработка помеѓу релевантните државни институции и граѓанските здруженија преку анализа на законската рамка, извештаите на Европската Комисија и резултатите од анкетите со граѓанските организации. Врз основа на анализата, овој документ ги

идентификува предизвиците поврзани со вклученоста на граѓаните и граѓанските организации во процесот на донесување одлуки и дава препораки за надминување на овие предизвици.

## Граѓански здруженија

Граѓанските здруженија својот подем го добиваат по осамостојувањето на државата во 1991 година. Со донесување на законот во 1998 се регулира и правниот статус на граѓанските здруженија и фондации. Со тоа им се овозможи на здруженијата да станат независни субјекти кои ќе делуваат во различни области како коректор на државните политики и партнери во создавање и спроведување на истите.

Според официјалните податоци, до 2010 во Република Македонија беа регистрирани 11.457 здруженија и фондации. Со донесување на новиот закон овие организации требаше да се пререгистрираат па во 2012 година податоците велат дека постојат 3.732 регистрирани организации.<sup>1</sup>

За потребите на оваа анализа беше спроведена анкета со граѓански здруженија кои работат на полето на Евроинтеграциите, со цел да се добие појасна слика за нивните искуства од соработката со релевантните државни институции. На прашалникот кој што им беше доставен на организациите во електронска форма, одговорија 5 граѓански организации<sup>2</sup> на прашања поврзани со начинот на кој се одвива соработката, фазите во кои се вклучени, степенот на вклученоста, како и оценка на квалитетот на соработката.

Граѓанските организации кои одговорија на прашалникот, постојат веќе неколку години и работеле на одреден број ЕУ проекти, како на национално така и локално ниво.

## Правни механизми

На граѓаните на Република Македонија преку правните механизми им е гарантирано учеството во јавниот живот. При тоа, тие можат да ги искористат уставните и законските одредби за формирање граѓански здруженија, и за партиципативно учество јавната сфера. Овој дел од студијата ги анализира правните механизми кои гарантираат учество на граѓаните во јавниот живот и при тоа не навлегува во подетална анализа за нивната функционалност, туку само ги мапира најбитните ченови кои го гарантираат правото на вклученост.

Битно е да се нагласи дека вклученоста на граѓаните во политичките процеси е исто така гарантирана и со неколку клучни подзаконски акти, како што се Стратегијата за соработка со невладините организации и деловникот за работа на Владата. Понатаму, со цел да се операционализираат овие одредби, Владата изготви дополнителни два документи во кои се разработени повеќе аспекти од граѓанското учество, а тоа се: Методологија за анализа на политиките и координација и Методологија за процена на регулативата. Но, и покрај

---

<sup>1</sup>Предлог – Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017), стр 10, [http://www.nvosorabotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija\\_za\\_sorabotka\\_na\\_Vladata\\_so\\_graganskiot\\_sektor2012-2017.pdf](http://www.nvosorabotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_za_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf)

<sup>2</sup>На прашалникот одговорија: Институтот за европски полкитики (ЕПИ) Институтот за Демократија „Социетас Цивилис“ Скопје (ИДСЦО), Универзитет Евро-Балкан, Македонски центар за европско образование (МЦЕТ), Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

заложибите за поголема вклученост на граѓаните, во практика постојат сериозни недостатоци во имплементацијата на одредбите од документите, кои што се детектирани во повеќе странски и домашни анализи.

## *Устав*

Уставот<sup>3</sup> на Република Македонија, како највисок правен акт со неколку членовите 2, 16, 70, 71, 73 го гарантира правото на граѓаните во учеството на јавните работи и транспарентноста на државните органи преку обезбедување на правото на референдум и други облици на непосредно изјаснување, слобода на говор и пристап до информациите, преку отворените седници на Собранието и правото на граѓаните да поднесуваат законски иницијативи.

Уставот, од страна на граѓанските организации е нагласен како еден од најприфатливите и најинклузивните правни акти. Исто така, од организациите кои за работен фокус ја имаат ЕВропката агенда го нагласуваат и непочитувањето на овој највисок правен акт.

## *Закони*

### *Законот за здруженија на граѓани и фондации*

Овој закон го уредува начинот, постапката на основање, регистрација, работење и престанок на здруженијата. Со законот од 2010 се проширува дејствието на законот со тоа што се проширува слободата на здружување, постојат насоки за внатрешно ушправување и дозволува директно вршење на дејности поврзани со активности кои носат добивка.<sup>4</sup> Сепак, мора да се нагласи дека овој закон *не треба да ја уредува вклученоста во јавниот живот*, туку само внатрешната организација на граѓанските здруженија.

Постојат и други закони кои го ја регулираат работата на граѓанските организации, како што е *Законот за сметководство на непрофитните организации и законот за лобирање* кој е донесен само проформа и не е доволно јасен.

### *Законот за референдум*

Со Законот за референдум и другите облици на непосредно изјаснување на граѓаните<sup>5</sup> се поставува правната рамка преку која на граѓаните им се овозможува директно да се вклучат во процесот на одлучување на национално и на локално ниво за прашања кои што се од нивен интерес. Според Член 2 од овој Закон, референдум е облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучување за одредени прашања на локални и на национално ниво, а може да има консултативен и одлучувачки карактер.

Досега во Македонија, на референдум се одлучуваше за две прашања: за независноста на Македонија, на 08.09.1991 и за територијалната организација во 2004. Најави за спроведување на референдум имаше во 2010 година, кога беше поставено прашањето за менување на името на државата заради членство во Евро-Атлантските структури. Меѓутоа, референдумите на национално ниво, поради високиот цензус за поднесување на иницијатива за спроведување на изборите, речиси целосно зависат од ставовите на

<sup>3</sup>Устав на Република Македонија, членови 2, 16, 70, 71, 73

<sup>4</sup>Закон за здруженија и Фондации, Службен весник на РМ, бр. 52 од 16.04.2010

<sup>5</sup>Закон за референдум, Службен Весник на Р.М. 81/2005, од 27.09.2005

најголемите политички партии, бидејќи тие располагаат со членство кое можат да го мобилизираат во оваа фаза, но и да гласа „за“ или „против“ по однос на поставеното прашање на референдумот. Со ова се доведува во прашање граѓанскиот елемент во процесот на одлучувањето, а се наметнува партискиот во процесот на одлучување.

### ***Законот за локална самоуправа***

Во овој контекст, не смее да се изостави и Законот за локална самоуправа, која пак обезбедува вклученост на граѓаните на локално ниво со членот 25. Исто така, овој закон овозможува непосредно учество во одлучувањето од прашањата од локално значење преку граѓанска иницијатива собир на граѓани и референдум.

Останати правни акти кои ја регулираат вклученоста на граѓаните се законот и деловникот за Влада и законот за Собрание кои ќе бидат предмет на анализа во институционалните механизми.

### ***Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор***

Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор е еден од најбитните документи кој би требало да гарантира вклученост на граѓанските организации во процесот на креирање, одлучување и спроведување на јавните политики во државата. Во овој план се поставуваат основите за соработката со цел обезбедување на инклузивност во процесот на донесување и спроведување на одлуките. Стратегијата е предвидено да се спроведе во шестогодишниот период од 2012 до крајот на 2017 година. По примерот на оваа стратегија беа донесени и други стратегии за вклучување на граѓаните на национално и локално ниво. Во овој документ се нагласува дека „Стратегијата е во соогласност со Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија“<sup>6</sup> Стратегијата за приоритет ги зема активностите кои придонесуваат кон развиен граѓански сектор, кои ги придонесуваат кон социјалната кохезија и зајакнување на граѓанскиот активизам преку зајакнување на институционалната рамка. Токму во овој дел Владата се обврзува дека ќе соработува со секторот во дефинирање на националните развојни програми за Европската унија, во програмите на користење на фондовите за претпристапна помош (и по пристапот во Европската унија и во други фондови) и нивно следење.<sup>7</sup>

Со овој документ, исто така, Владата се обврзува да го поддржи учеството на граѓаните во донесувањето на одлуките, и да го помага развивањето на граѓанскиот сектор особено во руралните средини. За таа цел, при Генералниот секретаријат на Владата е оформено Одделение за соработка со невладините организации.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Предлог – Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017) [http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija\\_za\\_sorabotka\\_na\\_Vladata\\_so\\_graganskiot\\_sektor2012-2017.pdf](http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_za_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf)

<sup>7</sup>Предлог – Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017), стр 39, [http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija\\_za\\_sorabotka\\_na\\_Vladata\\_so\\_graganskiot\\_sektor2012-2017.pdf](http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_za_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf)

<sup>8</sup>Одделение за соработка со невладините организации при Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, <http://www.nvosorobotka.gov.mk/>, [http://www.nvosorobotka.gov.mk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=26](http://www.nvosorobotka.gov.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26)

## Институционални механизми

Во овој дел од студијата ги мапира институционалните механизми кои треба да гарантираат учество на граѓаните во креирањето и спроведувањето на ЕУ интеграциите. Институциите на Република Македонија треба да им служат на граѓаните со тоа што ќе ги претставуваат и штитат нивните интереси на транспарентен и инклузивен начин. Со таквата работа, тие ќе го гарантираат учеството на граѓаните во јавниот живот и ќе ја зајакнуваат социјалната доверба преку градење на институционалниот патриотизам. Таквата одговорна работа, пред се, припаѓа на извршната и законодавната власт.

### *Собранието на Република Македонија*

Законот за собранието на граѓанските организации им дава неколку можности за вклученост на граѓанските организации. Покрај тоа што на покана на соборанска комисија, организациите можат да учествуваат со нивните забелешки и совети за подобрување на работата во одредена област, Собранието, според членот 36, исто така се обврзува да обезбеди соодветни услови секој последен ден од работната недела контакт на пратениците со граѓаните. А со членот 8 пак, пратеникот е обврзан да одржува контакти со граѓаните и граѓанските организации. Граѓанските организации даваат повремени позитивни оценки во поглед на консултативната соработка која повремено се остварува.

### *Национален совет за евроинтеграции*

Националниот совет за евроинтеграции<sup>9</sup> е оформен за следење на стратешката определба на Република Македонија во Европската унија. Овој совет е оформен во 2007 година и е сочинет од 15 членови. Советот со членот 2 од деловникот за работа, е обрзан да ги исполнува своите задачи преку организирање јавни дебати, средби и склучување на партнерства со други организации и институции. Советот, исто така, може да покани на седница да учествуваат преставници на други организации (член 14). Во поглед на транспарентноста, советот со членовите 19 и 20 е обрзан на јавна работа и известување на јавноста преку давање изјави, одржување конференции, објавување активности, мислења заклучоци итн.

### *Владата*

Законот за Влада на Република Македонија,<sup>10</sup> ги резгледува прашањата за вклученоста на граѓанските организации во комисијата за политички систем (член 28), со учество на работата во работните тела (член 48, 57), преку предлагање предлог закони изработени по барање на Владата (член 72), преку вклученост во е-седниците (член 81), преку вклучување на работните тела во извршување на одредени заклучоци (член 96). Соработката на Владата со граѓанските здруженија е регулирано со XI глава од деловникот за работа на Владата.

*Деловникот за работата на Владата* пак, пропишува соработка со здруженија на граѓани и фондации по прашања од заеднички интерес (член 3, 136, 137). Во поглед на

<sup>9</sup>Деловник на националниот совет за евроинтеграции, Службен весник на Република Македонија, бр.140/07 и 91/2011, Скопје, октомври 2011 година, <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/DelovnikNSEI2011.pdf>

<sup>10</sup>Закон за Владата на Република Македонија, „Сл. Весник на Р Македонија“, бр.59/2000 од 22.07.2000 година

транспарентноста и информирањето на граѓаните за својата работа. Владата, исто така е обрзана со деловникот да ги известува граѓаните преку потпаролот на владата, преку одржување на прес конференции, издавање соопштенија, билтени и преку интернет страницата на Владата на Република Македонија (членови 138 – 142).

### *Одделението за соработка со невладините организации*

Одделението за соработка со невладините организации има воспоставено интерна мрежа на државни службеници во министерствата кои се одговорни за соработка со граѓанскиот сектор. Соработката помеѓу министерствата и граѓанските организации се остварува преку консултации за политики и закони, вклучување во работни групи, спроведување на заеднички проекти, директно финасирање на организациите, вклучување на организациите во регионални и меѓународни иницијативи.<sup>11</sup>

Што се однесува до организациите кои работат на ЕУ агендата, мора да се нагласи дека стратегијата предвидува и вклученост на граѓанскиот сектор во процесот на интеграција во Европската унија, како и воспоставување на заеднички консултативен комитет (ЗКК) на граѓанското општество на ЕУ и Република Македонија и Националното координативно тело за општествена одговорност на претпријатијата.<sup>12</sup>

Во предлог *стратегијата за соработка на Владата* со граѓанските организации се тврди дека граѓанскиот сектор има учествувано во процесите на Европската интеграција, пред се во процесите на дефинирање политики и следење на европските претпристапни фондови. Евидентирани се пример на учество на организации во подготвување на програмите за ИПА фондовите од 2008 година па наваму<sup>13</sup>.

Меѓутоа, од студијата за зајакнувањето на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ се изведува заклучок дека Македонија имаше и најлош процент на апсорпција на овие фондови „во однос на 3 од 5 ИПА компоненти (исплатено 27,9% од доделените фондови за Компонента I, 24,7% за Компонента III, 28,7% за Компонента IV).“<sup>14</sup> Поради тоа целокупната процедура е честа цел на напади за нетраспарентност при донесувањето на одлуки поврзани со ЕУ интеграциите и искореистеноста на сретствата. Тоа се потврдува и од спроведената анкета. Позитивно е тоа што по овие извештаи во 2012 година собраниската комисија започна јавна дебата каде што учество зедеа и граѓанските организации.

---

<sup>11</sup>Одделение за соработка со невладините организации при Генералниот секретеријат на Владата на Република Македонија, <http://www.nvosorobotka.gov.mk/>

<sup>12</sup>Предлог – Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017), стр 7, [http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija\\_za\\_sorobotka\\_na\\_Vladata\\_so\\_graganskiot\\_sektor2012-2017.pdf](http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_za_sorobotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf)

<sup>13</sup>Предлог – Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017), стр 22, [http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija\\_za\\_sorobotka\\_na\\_Vladata\\_so\\_graganskiot\\_sektor2012-2017.pdf](http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_za_sorobotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf)

<sup>14</sup>Јовановски, Александар, Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија, Институт за Европоски Политики (Епи), стр 5 [http://epi.org.mk/docs/studija\\_na\\_javna\\_politika\\_zajaknuvanje\\_na\\_parlamentarna\\_kontrola\\_vrz\\_koristenjeto\\_na\\_eu\\_fondovite\\_vo\\_rm.pdf](http://epi.org.mk/docs/studija_na_javna_politika_zajaknuvanje_na_parlamentarna_kontrola_vrz_koristenjeto_na_eu_fondovite_vo_rm.pdf)



## *Национална агенција за европски образовни програми и мобилност*

Национална агенција<sup>15</sup> е Јавна институција формирана со закон од страна на Собранието на Република Македонија. Целта на оваа агенција е спроведување на европски образовни програми. Со тоа, оваа агенција треба да придонесува кон развојот на заедницата преку разменување на знаења, повеќе работни места и поголема социјална кохезија, како и поттикнување на мобилност, размена и соработка во областа на образованието. Корисници на услугите на оваа агенција можат да бидат ученици, студенти, граѓански организации, фондации, истражувачки центри, претпријатија и други правни лица. Главни програми според кои се раководи оваа агенција се: коменус, Леонардо да Винчи, Еразмус, Грундвиг, Е-твининг, Млади во акција.

## **Оценка на постоечкиот систем**

### *Анкети со граѓанските организации*

Според резултатите од спроведената анкета со граѓанските организации, општа е констатацијата дека вклученоста на граѓаните во политичките процеси поврзани со креирање, одлучување и спроведување на јавните политики е дефицитарна, како во поопшта смисла, така и во смисла на спроведување на политиките за интеграција на Македонија во ЕУ. Најголемиот дел од анкетираниите организации, генерално сметаат дека недоволно се вклучени во процесот на креирање, одлучување и спроведување на политиките поврзани со приближувањето на Македонија до стандардите на ЕУ а исто така и воопшто не се задоволни од начинот на кој се користат постоечките механизми за нивна вклученост. Покрај тоа, поголемиот дел од нив учествувале само во советодавниот процес на креирање на политиките, а никогаш не учествувале во останатите два процеси, односно спроведување и оценка влијанието на јавните политики. Во поглед на веќе постоечките правни механизми, граѓанските организации сметаат дека правните решенија не се доволни и оние кои веќе постојат не се почитуваат. Или во друг случај, сметаат дека има доволно регулација, и граѓанските организации може да бидат вклучени при донесување на оваа регулатива, но веднаш што се донесе има проблем со нејзино спроведување и почитување.

Во поглед на постоечки акти правни акти, анкетираниите сметаат дека *уставот* највеќе задоволува. Од друга страна пак, законот и деловникот за Влада, како и стратегијата за соработка на владата со граѓанските организации и законот за Собрание само делумно ги задоволуваат потребите за вклученост во политичките процеси.

Во поглед на *институциите*, граѓанските организации најмалку се задоволни од работата на *Владата*, а делумно се задоволни од соработката со *Собранието*. Се нагласува отвореноста за учество во дебати организирани од *НСЕИ*, користење на анализите направени од граѓанските организации и брифинзите за индивидуални пратеници. Следењето на одредени позитивни практики исто така се споменува како позитивна карактеристика, но од друга страна, дискредитирањето, селективноста и притисоците, нетранспарентноста и слабата електронска комуникација се споменуваат како лоши искуства со Собранието.

<sup>15</sup> Национална агенција за европски образовни програми и мобилност, <http://www.na.org.mk/index.php/mk/>



*Владата* најчесто е предмет на негативни коментари и лоши искуства. Пред се, се нагласува нивната нетраспарентност и затвореност. Се споменува и нивниот начин на единствено соопштување на одлуките без предходна консултација. Некои организации се жалат и на суспендирање на веќе добиени проекти. Од позитивните искуства се споменуваат навремени консултации, кои сепак се самоформални и немаат суштинско значење.

Со *Одделението за соработка на Владата со граѓанскиот сектор* исто така се споменуваат претежно негативни искуства. Повремено вклучување во работни, консултативни групи е единственото нешто што се споменува како позитивно. Од друга страна, не почитување на веќе потпишани меморандуми, недоволна отвореност, недоволна воља за соработка или соработка проформа се најчестите проблеми со кои се судруваат граѓанските организации.

Со *општините* граѓанските организации зборуваат за позитивна соработка во поглед на организирање на обуки за аплицирање и пристап до европските фондови. Исто така за позитивно се споменува и соработката во поглед на одговарање на интервјуа и прашалници. Но, од друга страна се споменува и прекин на договорена соработка и прекин на соработката со ЗЕЛС, како и напуштање на општинските работници на сред обука затоа граѓанската организацијата имала критички пристап кон Владата на Република Македонија за напредокот во европските интеграции.

*Националната агенција за европско образование и мобилност* пак сеуште е предмет на голем број коруптивни скандали. Се нагласува дека лицата кои аплицираат на проекти се истите луѓе кои се вработени во националната агенција или тоа се нивни блиски роднини и пријатели што ја прави агенцијата подложна на непотизам. За функционалност на оваа институција потребна е темелна ревизија и менување на законот за формирање на националната агенција со што би се сменила досегашната пракса на функционирање.<sup>16</sup>

### *Извештаите на Европската комисија*

Во однос на вклученоста на граѓанските организации во креирање на политиките, *Европската комисија во извештајот од 2009* вели дека Владата вовела механизми за консултирање на организациите со промени во Деловникот за работа на Владата со тоа што овозможува пристап до нацрт законите на веб страниците на министерствата. Меѓутоа, предупредува комисијата, дека напредокот во однос на спроведувањето на стратегијата и на акцискиот план на Владата за соработка со организациите на граѓанското општество е забавен.<sup>17</sup> Пред се оваа забавеност извештајот ја лоцира во делумното почитување на Владата на овие механизми и недостатокот на ангажман во водењето на дијалог со граѓанското општество. Поголемиот дел од нацрт законите и од обрасците за процена на регулаторното влијание не и биле достапни на општата јавност за преглед. Не постои системски и транспарентен механизам за консултации со граѓанското општество за националните развојни политики, закони, програми или за други стратешки документи.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Млади од акција, Седумнаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, Фондација отворено општество и Македонски центар за европско образование, април 2013, <http://mcet.org.mk/wp-content/uploads/downloads/2013/04/AW-17.pdf>

<sup>17</sup> Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2009 година, стр 17, [http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/EK\\_izvestaj\\_2009\\_mk.pdf](http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/EK_izvestaj_2009_mk.pdf)

<sup>18</sup> Ibid. Стр 17, [http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/EK\\_izvestaj\\_2009\\_mk.pdf](http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/EK_izvestaj_2009_mk.pdf)

Во *извештајот за 2010*<sup>19</sup>, комисијата укажува на тоа дека Стратегијата на Владата и акцискиот план за соработка со граѓанските организации продолжува да се спроведува. Вклученоста на граѓаните при изработка на законите е исто така во пораст, меѓутоа потребно е подобрување на системот на респределба на државните финансии на граѓанските организации, како и подобрување на механизмите кои гарантираат транспарентност. Она што овој извештај исто така го нагласува е и селективност при вклучување на граѓанското општество во парламентарните расправи и други консултации кои остануваат селективни.

Во *извештајот на Европската комисија за 2011*<sup>20</sup> се напоменува дека функционираат политичките партии и пратеници пласираат јавни напади врз критички настроените организации на граѓанското општество. Понатаму се споменува дека Владата го усвои етичкиот кодекс за соработка со граѓанските организации, а користењето на Граѓанскиот дневник (механизам за поголема транспарентност) останува недоволно имплементиран. Постигнат е напредок во вклучување на граѓанското општество во работите од јавен интерес но загрижува распределбата на државните финансии.

Во *извештајот за 2012*<sup>21</sup> Комисијата го истакнува донесувањето на акциониот план за соработка на Владата со граѓанското општество, при што беа консултирани граѓанските организации. Исто така, нагласена е позитивната улога на собраниската комисија, со која што преседава опозицијата, и на чива расправа за извештајот беа вклучени граѓанските организации. Се нагласува и дека организациите сеуште се зависни од странски фондации и нема се превезмаат мерки за зајканување на организациите во рурални и општински средини.

## Заклучоци

Генерално, во Република Македонија постои солидна правна рамка која им гарантира на граѓаните и граѓанските организации можност да се вклучат во процесот на креирање, одлучување и спроведување на политики на национално и локално ниво. Меѓутоа, анализите покажуваат дека и покрај постоењето на правната рамка, постоечките институционални механизми за вклученост на граѓаните и граѓанските организации се соочуваат со бројни предизвици во практика, со што се намалува значењето на целокупниот процес. ***Недоволната вклученост пред се се должи на слабо развиени институционални механизми кои во најголема мера не соодетствуваат на потребите на граѓанскиот сектор, како и недостатокот од политичка волја кај државните институции да ги вклучат засегнатите страни во сите фази на процесот: креирање, донесување, спроведување и проценка на јавните политики.***

Од анализата може да се види дека ***граѓаните и граѓанските организации се вклучени главно во првата фаза на процесот во форма на консултации со граѓанскиот сектор кои што во најголема мера имаат формален карактер и немаат суштинско значење.*** Од искуствата на граѓанските организации од соработката со државните институции,

<sup>19</sup> Европска комисија, Брисел, 9 ноеври 2010, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија 2010

<sup>20</sup> Европска комисија, Брисел 12.10.2011, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија 2011

<sup>21</sup> Европска комисија, Брисел 10.10.2012, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија 2012

може да се виде дека *комуникацијата помеѓу граѓанскиот сектор и државните институции во најголема мера се одвива еднонасочно, односно, државните и локални органи само им ја соопштираат одлуката на граѓаните, без притоа да имаат можност на било каков начин да влијаат врз политиките.*

И покрај тоа што Владата усвои Методологија за проценка на влијанието на регулативите (ПВР), скоро и да нема механизам во кој јавноста ќе може да се вклучи во ПВР, но од друга страна пак, *и граѓанскиот сектор не располага со соодветен капацитет за ефективно да се вклучи во оваа фаза.* Останатите забелешки кои исто така се евидентни и се потврдуваат од неколку извештаи *се притисоците и етикетирањата на граѓанските организации кои се јавуваат како „критичари“ на државата и недостатокот од јавни финансии неменети за работата на граѓанските организации што ги прави доминантно зависни од странски фондации.*

## Препораки

Во согласност со резултатите добиени од спроведената анализа на правната рамка, постоечките институционални механизми, како и од резултатите од анкетата со граѓанските здруженија за нивна вклученост во процесот на креирање, донесување и спроведување на политиките, а врз основа на заклучоците изнесени во претходниот дел, во продолжение, овој документ нуди неколку препораки за кои смета дека можат да придонесат за надминување на предизвиците со кои се соочува процесот на вклучување на граѓаните и граѓанските организации во креирањето, донесувањето и спроведувањето на политики поврзани со Евроинтегративниот процес во Република Македонија.

### **Препорака 1: Зајакнување на институционалните механизми за вклученост на граѓанските организации**

Зајакнувањето на институционалните механизми треба да се врши преку активна вклученост на граѓанските организации во идентификувањето на постоечките предизвици и нивно надминување преку отворен дијалог со цел да се изнајдат решенија врз база на најдобрите практики од соработката помеѓу државните институции и граѓанскиот сектор.

### **Препорака 2: Тековна проценка на институционалните механизми за вклученост на граѓанските организации**

Со оглед на фактот дека вклученоста на граѓаните и граѓанските организации претставува отворен процес кој што се одвива безмалку на дневна база, државните институции и граѓанскиот сектор треба да изнајдат систем на проценка на механизмите за вклученост кој што тековно би ги детектирал евентуалните слабости и врз основа на овие проценки, би се понудиле соодветни решенија. Ваквиот систем би осигурал дека институционалните механизми постојано би се надоградувале во контекст на подобрување на нивната функционалност, со што би се избегнала опасноста одговорнаста на државните институции да заврши со имплементација на институционален механизам.

### **Препорака 3: Вклучување во сите фази на процесот на креирање, донесување и спроведување политики**

Вклученоста на граѓанскиот сектор мора да се одвива во сите фази од процесот на креирање, донесување и спроведување на политики. За да се реализира оваа препорака, потребно е државните институции да се обврзат преку меморандум за соработка со засегнатите страни дека нивните сугестии и предлози соодветно ќе бидат третирали во сите фази на процесот, односно, во креирањето, донесувањето и спроведувањето на

политиките. Понатаму, ваквите меморандуми мора да имаат оврзувачки карактер, односно да вклучуваат и некаков вид на санкции во однос на државниот институции. На пример, воведување на парични казни, кои би биле уплаќани во фонд за развој на граѓанскиот сектор што подоцна би се редистрибуирале до граѓанскиот сектор во согласност со потребите на граѓанските организации.

**Препорака 4: Зајакнување на капацитетите на граѓанскиот сектор**

Самите граѓански здруженија ја признаваат сопствената слабост дека во одредени случаи не располагаат со соодветни капацитети да се вклучат во сите фази од процесот на креирање, донесување и спроведување на политиките. За тоа цел потребно е да се зајакнат нивните капацитети од аспект на човечки, финансиски и институционален капацитет, преку обезбедување на одржлив развој на граѓанскиот сектор.

**Препорака 5: Искористување на позитивниот влијание на процесот на приближување до Европската Унија**

Зајакнување на капацитетите за поголема искористеност на ЕУ фондовите кои што нудат институционална и финансиска поддршка за развој на граѓанското општество. Спроведените анализи покажуваат дека нивото на искористеност на ваквите фондови се незадоволителни, со што се доведува во прашање и капацитетите на државата за реализирање на обврските во процесот на приближување.

# Дијалогот за пристапување на високо ниво една година подоцна – чекор во место или чекор напред?

*М-Р СИМОНИДА КАЦАРСКА  
Д-Р МЕЛИНА ГРИЗО*

## Вовед

Пристапување на Западниот Балкан кон Европската Унија донесе нови инструменти во политиката на условеност на ЕУ. Комплексноста на контекстот, кризата во ЕУ, зголемената употреба на билатерални спорови во пристапувањето, како и *заморот* од проширувањето го забавија напредокот на патот кон членство. Со цел да ја одржи динамиката на пристапниот процес во Западниот Балкан, Европската комисија одлучи да воведат нови инструменти. Во случајот на Република Македонија, поради сложеноста на процесот на пристапување како резултат на билатералниот спор со Грција, Европската комисија, која во контекстот на ЕУ традиционално се смета за мотор на политиката на проширување, во 2012 година го започна Пристапниот дијалог на високо ниво (во понатамошниот текст пристапен дијалог) кој од страна на комесарот за проширување беше претставен како *нова можност за фокусирање на приоритетите*.<sup>22</sup> Овој инструмент несомнено е резултат од неколкугодишниот застој во процесот на интеграција на Република Македонија во ЕУ. Имено, државата е кандидат за членство во унијата од декември 2005 година, при што првата препорака од Европската комисија за отпочнување на преговорите датира од 2009, но веќе четири години не е усвоена од страна на Советот. Овие околности го зголемуваат ризикот процесот на пристапување кон ЕУ да слизне во втор план, што би можело да предизвика негативни последици во однос на реформите во земјата.<sup>23</sup>

Овој документ за политики ги анализира придобивките од пристапниот дијалог како нов елемент на процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ преку квалитативна анализа на формалните документи подготвени во насока на исполнување на условите за членство една година по неговото започнување. Притоа, анализата се потпира и врз искуствата за примената на ваквите инструменти во процесот на пристапувањето кон ЕУ за време на претходните проширувања. Студијата има за цел се осврне на придобивките од еден инструмент кој излегува надвор од вообичаените механизми за пристапување кон ЕУ. Овој документ за политики се состои од два дела, при што во првиот дел е прикажан и анализиран пристапниот дијалог, неговата содржина во однос на идентификуваните области и она што е реализирано. Вториот дел одговара на прашањето дали овој инструмент навистина претставува новина во процесот на пристапувањето на Република Македонија кон ЕУ, како и генерално во политиката на проширување на ЕУ, како и придобивките од неговата примена.

<sup>22</sup>Europa Press Release, 'Start of the High Level Accession Dialogue with the Government of the Former Yugoslav Republic of Macedonia', *Europa Press Release* (Brussels, 2012).

<sup>23</sup>Интервјуа од поранешни истражувања на авторите.

## Пристапниот дијалог – контекст и содржина

Првите најави за пристапниот дијалог дојдоа уште во пролетта 2011 година, за време на посетата на претседателот на Европската комисија и комесарот за проширување на Република Македонија. Контурите на пристапниот дијалог беа дефинирани една година подоцна, при што во мај 2012 година Владата донесе оперативен патоказ за исполнување на препораките. Европската комисија и Владата ги утврдија следните области како критични во дијалогот: 1) слободата на изразувањето и медиумите; 2) владеењето на правото; 3) реформата на јавната администрација; 4) изборната реформа, и 5) зајакнувањето на пазарната економија. Според Македонскиот центар за европско образование, кој изврши анкета на засегнатите страни во однос на изборот на областите идентификувани во Патоказот, повеќето од испитаниците го оцениле пристапниот дијалог како корисен инструмент кој го одржува во живот процесот на пристапување. Воедно, испитаниците сметаат дека посочените областите соодветствуваат со предизвиците со кои земјата се соочува.<sup>24</sup>

Покрај првата средба од март 2012 за време на која пристапниот дијалог беше инициран, средби беа одржани во мај и септември 2012 година. Средбата, предвидена за март 2013 година, беше откажана поради политичката криза која ја зафати земјата по 24 декември 2012 година. Традиционално, Европската комисија се воздржува од посети во предвечерието на изборите, каков што беше случајот со првите три месеци од 2013 година. Сепак, во овој период не изостанаа посетите од комесарот за проширување, како и од други претставници од европските институции кои се ангажираа за решавање на кризата во Македонија. Покрај оперативниот патоказ, во јавната сфера е подготвен еден извештај за исполнување на обврските од патоказот објавен во јули 2012 година, заклучоците од состаноците за пристапниот дијалог, како и Советот за Стабилизација и Асоцијација помеѓу РМ и ЕУ. Последната средба беше одржана во април 2013 година, кога комисијата го објави вонредниот извештај за Република Македонија по однос на исполнувањето на препораките во рамките на Дијалогот и унапредување на добрососедските односи.

При читањето на овие документи и заклучоците кои се објавија во јавноста станува очигледно дека повеќето од областите идентификувани во Патоказот припаѓаат на групата политички критериуми - избор кој не изненадува со оглед на предизвиците со кои РМ се соочува. Приоритетот кој им е даден на политичките критериуми е резултат од оценките на состојбите во источно-европските кандидати и тој датира уште од 1997, кога Европскиот Совет од Луксембург заклучи дека: ``усогласувањето со Копенхагенските политички критериуми е неопходно за отворање на преговорите за пристапување``,<sup>25</sup> и покрај тоа што Европскиот Совет од Копенхаген од 1993 не воведо никаква хиерархија при набројувањето на условите за членство.<sup>26</sup> Овој став на Европскиот Совет го повтори и Комисијата во својот Composite Paper од 1999.<sup>27</sup> Потенцирањето на

<sup>24</sup>Види Петнаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, Ноември 2012, Македонски центар за европско образование, достапен на: <http://mcet.org.mk/wp-content/uploads/2013/02/15ti-izvestaj-mk-za-WEB.pdf>

<sup>25</sup>Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council (12-13.12.1997), §25.

<sup>26</sup>Види: D. Kochenov, 'EU Enlargement Flexible Compliance with the Commission's Pre-Accession Demands and Schnitzke's Ideas on Music', The Centre for the Study of European Politics and Society, 4. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=926854](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=926854)

<sup>27</sup>Исто.



политичките критериуми е забележливо и во оценките на државите од Западниот Балкан.<sup>28</sup>

Сепак, се чини дека предноста која пристапниот дијалог им ја дава не е резултат од нивното ригидно приоритизирање од страна на институциите на ЕУ. Напротив, од рамките на политичките критериуми, одбрани се четири специфични аспекти. Од секогаш, инструментите на проширувањето имале за цел да овозможат полесно усвојување на критериумите за членство. Оттаму произлегува и практиката на ЕУ да ги воведува новите инструменти со цел да изврши посилено влијание таму каде што учила дека државата кандидат има слабости. Така, на пример, според Коченов, разновидноста на ``породот на Копенхаген`` овозможува истовремено применување на повеќе документи со различен степен на ефективност.<sup>29</sup> Преку нив, ЕУ може да го определува нивото на притисок – комбинирајќи ги сите овие различни документи поврзани со Копенхагенските критериуми,<sup>30</sup> кои тој ги нарекува ``предпристапни алатки на влијание``.<sup>31</sup> Во таа смисла, Комисијата во Стратегијата и главните предизвици за проширувањето за 2012/2013 експлицитно се повикува на ``научените лекции`` од поранешните искуства. Во истата насока се одвива и аргументацијата на Браниф, која тврди дека Европската Комисија овие промени ги прави како резултат на институционално учење од минатото и од тековното проширување.<sup>32</sup>

До септемврскиот извештај, при исполнувањето на приоритетите и целите од Патоказот беше постигнат формален напредок преку конципирањето на нов Закон за граѓанска одговорност за навреда и клеветата и измена на Кривичниот законик во насока на зајакнување на слободата на изразување во медиумите преку декриминализација на клеветата. Воедно, беше подготвен на долго-очекуваниот извештај за имплементацијата на Охридскиот Рамковен Договор.<sup>33</sup> Во заклучоците од страна на Европската Комисија на последниот, трет состанок за имплементација на Патоказот тој извештај беше особено истакнат.<sup>34</sup> Анализата на реализираните активности, како и на пошироката група на предвидени мерки во Патоказот, покажува дека во најголем дел се работи за формални измени. Како што е и вообичаено при ваквите активности, повеќето од нив се однесуваат на донесување документи, воспоставување евиденција, како и измени или донесување на закони. Во повеќето студии за ЕУ ваквите мерки се нарекуваат штиклирање на соодветните точки (ticking the box). Досегашното искуството сепак укажува дека исполнувањето на формални мерки не е гаранција за суштински напредок во тие политики. Всушност, ова не изненадува, бидејќи анализите генерално укажуваат на недоволна прецизност на политичките критериуми при пристапувањето во ЕУ за време на

---

<sup>28</sup>Види, на пример ЕС, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013', *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council* (Brussels: Commission of the European Communities, 2012a).

<sup>29</sup> D. Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, Wolters Kluwer, 66.

<sup>30</sup>Исто.

<sup>31</sup>Исто, 67.

<sup>32</sup>M. Braniff, 'Transforming the Balkans? Lesson Learning and Institutional Reflexivity in the Eu Enlargement Approach', *European Foreign Affairs Review*, 14 (2009), 547-63.

<sup>33</sup>Познавачите на односите РМ-ЕУ го наведуваа ова прашање како едно од оние кое со години се провлекува низ стратешките документи за ЕУ. Потврдено и во интервјуа на авторите со засегнати лица.

<sup>34</sup>Заклучоци од третиот состанок на пристапниот дијалог на високо ниво меѓу Република Македонија и Европската комисија, Скопје, 17 септември 2012 година, <http://mfa.gov.mk/?q=node/1469&language=mk>

претходното проширување.<sup>35</sup> Воедно, евалуацијата на нивното исполнување остава простор за политички проценки од стана на Комисијата. Проблемот, се разбира, потекнува од тоа што поставувањето критериуми во политичката сфера е традиционално тешко поради неможноста за нивно квантифицирање. На генерално ниво, формалното усогласување со политиките на ЕУ и слабата имплементација е познат феномен, познат како шуплива Европеизација.<sup>36</sup> Сепак, овие дијалози имаат значајна социјализирачка улога на елитите кои учествуваат во нив, како што е покажано во поранешни истражувања.<sup>37</sup>

Вториот сегмент на пристапниот дијалог е унапредување во однос на поглавјата 23 и 24, т.е. правосудство и фундаментални права, како и правда, слобода и безбедност. Во заклучоците од третиот состанок се наведува дека ``преземени се мерки во однос на владеењето на правото кои се во согласност со новиот пристап во рамки на процесот на проширување. Земјата учествуваше во скринингот за поглавјата 23 и 24 како набљудувач``.<sup>38</sup> Од извештајот за реализација, како и од самиот патоказ не е јасно што се добива преку овој нов инструмент во однос на претходните инструменти за пристапување. Иако за поздравување, учеството во скринингот за поглавјата 23 и 24 како набљудувач сепак не претставува значаен чекор напред. Уште од 2005 година Република Македонија неколку пати бараше пре-скрининг на овие поглавја со цел да се унапредат мерките за пристапување во ЕУ, но Европската комисија тоа не го дозволи. Од друга страна, искуството од преговорите на Хрватска за поглавјето 23 укажува на тоа дека повеќето од темелните реформи се воспоставени и имплементирани во текот на преговорите за поглавјето во прашање.

## Дали дијалогот е навистина новина во процесот на пристапување?

Најавувањето на пристапниот дијалог беше проследено со многу возбуда и внимание. Од владеачката коалиција во РМ, пристапниот дијалог беше претставен како почеток на преговорите или мост за започнување на преговорите.<sup>39</sup> Ваквата интерпретација бргу беше негирана од страна на европските претставници, кои напоменаа дека пристапниот дијалог е воведен независно од стандардните процедури за проширување.<sup>40</sup> Ова беше регистрирано во домашната јавност на која и стана јасно дека пристапниот дијалог не означува де факто почнување на преговорите.<sup>41</sup> Компромисната терминологија која беше прифатена од страна на Комесарот за проширување и домашната јавност беше дека

<sup>35</sup> Gwendolyn Sasse, 'National Minorities and Eu Enlargement: External or Domestic Incentives for Accommodation?', in John McGarry and Michael Keating (eds.), *European Integration and the Nationalities Question* (New York: Routledge:Taylor and Francis, 2006), 64-84.

<sup>36</sup> Klaus Goetz, 'The New Member States and the Eu', in S Bulmer and C Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 254-80.

<sup>37</sup> Види А. Bjorkdahl, Norm-maker and Norm-taker: Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia, *European Foreign Affairs Review*, 2005, volume 10, issue 2.

<sup>38</sup> Заклучоци од третиот состанок на пристапниот дијалог на високо ниво меѓу Република Македонија и Европската комисија, Скопје, 17 септември 2012 година, <http://mfa.gov.mk/?q=node/1469&language=mk>

<sup>39</sup> Ахмети-дијалогот е всушност започнување на преговори со ЕУ, 15.03.2012, Слободна Европа <http://www.makdenes.org/archive/news/20120315/428/428.html?id=24516868>

<sup>40</sup> Деветти состанок на Советот за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската унија Брисел, 24.07.2012 <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/1305>

<sup>41</sup> Малинка Ристевска Јорданова, Деветти мај: сон или јаве, 09 Мај 2012 <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=5912930553&id=13&setIzdanie=22575>



дијалогот претставува мост кон почеток на преговорите.<sup>42</sup> Истовремено, започнувањето на преговорите за пристапување од страна на студиите за ЕУ традиционално се смета како најзначаен квалитативен чекор напред, бидејќи е знак на намерата на Унијата и да ги заврши преговорите со земјата кандидат.<sup>43</sup>

Од друга страна, тешко е неговата имплементација да ја гледаме како квалитативен чекор напред во процесот на европските интеграции. Приоритетите, како и процесот во голема мера наликуваат на процесот на исполнување на клучните приоритети од европското партнерство кои се во оптег од 2004 година. На клучните приоритети Европската комисија им посвети поголемо внимание во текот на 2008 година, кога тие беа неформално поставени како услов за добивање на датум за преговори. Сличен беше и пристапот во 2008 година, кога владата ја подготви скицата за исполнување на препораките од Извештајот на Европската комисија.<sup>44</sup> Всушност, ``клучната разлика од вообичаениот билатерален политички дијалог во рамките на Спогодбата за стабилизација и асоцијација беа подигнатото политичко ниво и фреквенцијата на дијалогот (зачестени средби премиер – комесар) за усогласено поставените цели на дијалогот``.<sup>45</sup> Од оваа перспектива, дијалогот не отвара многу простор за вклучување на другите институции како претставничкиот дом или останати заинтересирани страни, и со тоа дополнително ја зајакнува позицијата на извршната власт во овој процес.<sup>46</sup> Одржувањето на последниот состанок на дијалогот во Националниот совет за евроинтеграции во Собранието на РМ од страна на домашните медиуми беше интерпретирано како чекор напред во вклучувањето на засегнатите страни<sup>47</sup>, меѓутоа рано е да оцениме дека постои промена во начинот на комуникација во дијалогот.

Секое проширување, како и преговори за пристапување во ЕУ имаат вообичаен тек, но и свои карактеристики.<sup>48</sup> Воведувањето на богатство нови правни инструменти доживеа кулминација уште при источното проширување.<sup>49</sup> Мареско зборува за ``лабиринт на терминологијата на проширувањето`` кој создава впечаток дека ``во космосот на проширувањето владее хаос``.<sup>50</sup> Други истражувачи зборуваат за осум различни видови на политички и правни инструменти кои имаат за цел да овозможат успешна адопција на Копенхагенските критериуми - пример за тоа се инструментите воведени со пред-пристапната стратегија од 1997.<sup>51</sup> Пристапувањето на земјите од западниот Балкан ја следи

<sup>42</sup>Филе: Дијалогот е мост до почеток на преговорите за членство, 15.03.2013 <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=679CA282B790A64FBA88DE54AA8D8E84>

<sup>43</sup>Graham. Avery and Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union* (Sheffield :Sheffield Academic Press, 1998).

<sup>44</sup>Government of the Republic of Macedonia, 'Blueprint on the Realisation of the Recommendations in the European Commission Progress Report on the Republic of Macedonia 2008', (Government of the Republic of Macedonia, 2008).

<sup>45</sup> Институт за Европска Политика, Иста Препорака, Нова Порака: Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа, Октомври 2012, достапен на: [http://www.epi.org.mk/docs/analiza\\_-\\_zakluchoci\\_-\\_ocenki\\_po\\_kriteriumi\\_i\\_poglavja\\_pr\\_2012\\_mk\\_commentary\\_%D0%9C%D0%9A.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/analiza_-_zakluchoci_-_ocenki_po_kriteriumi_i_poglavja_pr_2012_mk_commentary_%D0%9C%D0%9A.pdf)

<sup>46</sup> Исклучок се обидите за вклучување на Здружението на новинари. Зајакнувањето на извршната власт преку процесот на пристапување во ЕУ е веќе регистриран феномен во академските истражувања.

<sup>47</sup> Слободанка Јовановска, Брисел ќе ни даде позитивно „ништо“, Утрински Весник, 15.04.2013 <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=778FFCCAB1F1DA4C836F33DEA0580BA4>

<sup>48</sup>Види Alan Mayhew, 'Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries', (SEI Working Paper No.39: Sussex European Institute, 2000).

<sup>49</sup>За анализата на ``обичајно право на проширувањето`` поопширно: Kochenov, EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage?, 9 EoP 6, 2005. Меѓутоа, постојано се развиваат и нови критериуми: Hillion, 'The Copenhagen Criteria and their Progeny', 1-22.

<sup>50</sup>Maresceau, 'The EU Pre-accession Strategies A Political and Legal Analysis' in The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies, A Comparative Analysis, Palgrave, 4. Види и: Marc Maresceau, 'Pre-Accession', in M. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 9-42.

<sup>51</sup>Luxembourg European Council, 12-13.12.1997, Presidency Conclusions.

оваа динамика, а Европскиот Совет во Брисел од 16-17 декември 2004 експлицитно договори ревидирана рамка за секој иден круг на пристапни преговори, според ``карактеристиките на секоја држава кандидат``<sup>52</sup> Изненадувачките решенија ниту тука не изостанаа. Така, приоритетното прашање на надворешната политика на ЕУ – наоѓање на решение на проблемот Србија-Косово се рефлектираше на проширувањето. Поради тоа, во април се очекува заеднички извештај на Европската Комисија и Високиот претставник Катрин Ештон за Косово, врз основа на кој Советот треба да одлучи за започнувањето на преговори за склучување на Договор за асоцијација и стабилизација со Косово. Ист ваков заеднички извештај се подготвува и за Србија – врз основа на него Советот ќе одлучува за отворањето на преговори за членство. Сосема разбирливи кога се има предвид степенот до кој стабилноста на Балканот како надворешно-политички приоритет на ЕУ е мотивација за политиката на проширувањето во овој регион, заедничките извештаи претставуваат необично решение.<sup>53</sup>

Инструменти слични на пристапниот дијалог со Македонија можат да се најдат во повеќе држави од регионот. Во Босна и Херцеговина, во јуни 2012 започнат е дијалог на високо ниво (High Level Dialogue on the Accession Process) со претставниците на власта и политичките партии. Целта на инструментот е да започне ``процес на објаснување за тоа што бара пристапувањето кон ЕУ како во политичка, така и во техничка смисла``.<sup>54</sup> Исто како во случајот со Македонија, дијалогот подразбира подготовка на Патоказ за она што треба да биде сработено. Во овој случај, станува збор за условеност која претходи на влегувањето на сила на Договорот за асоцијација и стабилизација и подготовка на убедливата кандидатура за членство. Интересно, овој дијалог се надоврзува на уште нешто – Структуралниот дијалог за Правда (Structured Dialogue on Justice) кој се однесува на реформа на судството и веќе се одвива во рамките на Процесот на стабилизација и асоцијација. Во Србија исто така, уште од 2003 година, меѓу Европската комисија и властите се одвива Постојаниот засилен дијалог (Enhanced Permanent Dialogue).<sup>55</sup>

Од сево ова можеме да заклучиме дека постојаното воведување на нови инструменти не само што не претставува специфичност во случајот на Македонија туку зад себе има и долга историја на прецеденти. На овој начин може да се разбере и делот од Годишниот извештај за 2012 година кој се осврнува на пристапниот дијалог. Имено, Комисијата укажува на тоа дека целта на овој инструмент е ``да внесе нова динамика во процесот на реформи на пристапување во ЕУ и со тоа да ја зајакне довербата и да ја поттикне европската перспектива на земјата``, но инструментот сепак ``не го заменува стандардот на претпристапните постапки``,<sup>56</sup> а ``(в)о него исто така се разгледува прашањето на

---

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm) Види и: A. Ott, K. Inglis (ed.), Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, 104 и понатаму.; Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, 66-78.

<sup>52</sup> Presidency Conclusions, Brussels European Council, 16-17 December 2004, I.23. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf)

<sup>53</sup>E. Fouere, Enlargement Agenda – Special focus on Macedonia, Serbia and Kosovo, 27.03.2013, CEPS Commentary.

<sup>54</sup>Commission Staff Working Document Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 {COM(2012)600 final}. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/ba\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ba_rapport_2012_en.pdf)

<sup>55</sup>Commission Staff Working Document Serbia 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 {COM(2012)600 final}. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/sr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf)

<sup>56</sup>Извадок од ЕС, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report', Commission Staff Working Paper (Brussels: Commission of the European Communities, 2012).

добрососедските односи.`` Се чини дека тука станува збор токму за решеност да се задржи ``флексибилното усогласување`` за кое зборува Коченов.<sup>57</sup>

Сепак, она што создава нејаснотија се билатералните спорови и спомнувањето на Охридскиот договор како посебна точка во подоцнежните документи за пристапниот дијалог. Имено, фокусирањето врз приоритетите од пристапниот дијалог не го намалија интензитетот со кој се дебатираше прашањето на името во овој период. Воедно, на состанокот на Советот на Министри во декември 2012 година, беше усвоен заклучок со кој покрај напредокот за името од РМ беше побарано и унапредување на добрососедските односи со Република Бугарија. Попрецизно, на состанокот на Советот беше утврдено дека во однос на можноста за донесување одлука за започнување на преговори:

*Советот ќе го испита, врз основа на извештајот што ќе биде презентирани од страна на Комисијата во пролет 2013 година, спроведувањето на реформите во контекст на ХЛАД (пристапниот дијалог), како и преземените чекори за промовирање на добрососедски односи и за постигнување на компромисно и взаемно прифатливо решение за името.*<sup>58</sup>

Исто како во предходното проширување, додавањето на дополнителни услови е оценето како еден од факторите кои негативно влијаат на кредибилитетот на ЕУ, а во овој случај и на потенцијалот на пристапниот дијалог како инструмент.<sup>59</sup> Всушност, последниот специјален извештај за РМ од Април 2013 година, како што и самата комисија наведува се состои од два дела: првиот кој го анализира напредокот во дијалогот, и вториот дел кој се осврнува на односите со соседните држави членки на ЕУ.<sup>60</sup> И покрај политичката криза, комисијата успеа да утврди напредок и да го дополни списокот на услови со исполнување на договорот помеѓу политичките партии од 1 март 2013 година. Од една страна, ваквиот пристап ја потенцира флексибилноста на дијалогот, меѓутоа воедно се поставува прашањето околу постојаното ширење на листата на услови. Сличен е и заклучокот од претходни истражувања за случајот на РМ, според кои ``ако прашањето на името и натаму претставува катализатор на политичкото врамување на македонскиот евроинтеграциски процес, Копенхагенските критериуми ќе бидат компромитирани``.<sup>61</sup>

## Заклучоци и препораки

Овој документ за политики ги анализираше придобивките од новиот дијалог за пристапување на високо ниво во контекстот на досегашните искуства од проширувањето на ЕУ. Анализата покажа дека иако пристапниот дијалог беше најавен како новитет во пристапувањето, тој сепак не претставува квалитативен чекор напред, бидејќи неговата

<sup>57</sup>Kochenov, EU Enlargement Flexible Compliance.

<sup>58</sup>Council, 'General Affairs Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process', *Conclusions of the General Affairs Council of 11 December 2012*

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/134234.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134234.pdf)>, accessed 11 March 2013

<sup>59</sup>Види Heather Grabbe, 'How Does Europeanization Affect Cee Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity', *Journal of European Public Policy*, 8 (2001), 1013-31.

<sup>60</sup> EC, Report from the Commission to the European Parliament and the Council: the Former Yugoslav Republic of Macedonia: implementation of reforms within the framework of the High level accession dialogue and promotion of good neighbourly relations, Strasbourg, 16 April 2013 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/mk\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/mk_spring_report_2013_en.pdf)

<sup>61</sup> Институт за Европска Политика, Иста Препорака, Нова Порака: Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа, Октомври 2012, достапен на: [http://www.epi.org.mk/docs/analiza\\_-\\_zakluchoci\\_-\\_ocenki\\_po\\_kriteriumi\\_i\\_poglavja\\_pr\\_2012\\_mk\\_commentary\\_%D0%9C%D0%9A.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/analiza_-_zakluchoci_-_ocenki_po_kriteriumi_i_poglavja_pr_2012_mk_commentary_%D0%9C%D0%9A.pdf)

содржина и механизми не се разликуваат значително од досегашните планови за исполнување на приоритетите од Европските партнерства (т.е. партнерствата за пристапување). Воедно, слични инструменти се употребувани и во останати земји - при источното проширување и за западниот Балкан и претставуваат резултат на процесот на институционално учење. Иако несомнено дијалогот ќе даде простор за фокусирање на идентификуваните приоритети, со себе ги носи недостатоци како немањето јасна перспектива која постои во преговорите за членство и слаба вклученост на заинтересираните страни. Во однос на содржината, фокусот врз политичките критериуми не изненадува бидејќи е соодветен на проблемите со кои се соочува РМ, како и од искуството од претходното и сегашното проширување. Истовремено, политичките критериуми за пристапување се недоволно прецизни, така што во самата природа на процесот на пристапување е вградена неопходноста од нивно понатамошно дефинирање.

Од реализацијата на овој инструмент не треба да имаме премногу очекувања, бидејќи искуството воедно покажува дека најкрупниот квалитативен чекор во процесот на пристапување е отворањето на преговорите. Од друга страна, дијалогот сепак се покажа како флексибилен инструмент во однос на два аспекти. Прво, дијалогот и даде на Европската комисија простор одблиску да ги следи политичките случувања во Република Македонија. Дополнително, во дијалогот се вметнаа услови како на спорот со името, а од неодамна и добрососедските односи со Република Бугарија. Овие дополнувања, иако неопходни со оглед на реалните услови на пристапувањето на РМ во ЕУ, може да го компромитираат потенцијалот на овој инструмент.

Во таа насока, од претставената анализа може да се изведат следните **препораки**:

1. Фокусот на приоритетите од пристапниот дијалог треба да продолжи со оглед на тоа што дефинираните области имаат потенцијал да не следат пред и по пристапувањето во ЕУ.
2. Фокусот на дополнителните услови како што се добрососедските односи не треба да ја намали посветеноста на *основните пет области идентификувани во дијалогот*, кои се од клучно значење за суштинскиот напредок на Република Македонија.
3. Воедно, дијалогот не треба да го намали ги стави во втор план хоризонталните напори во сите области покриени од поглавјата за преговори.
4. Имајќи предвид дека дијалогот се води помеѓу комисијата и владата, вклученоста на останатите институции (како собранието) како и останатите заинтересирани страни е неопходна за одржливоста на превземените реформи.

# Отворено владино партнерство: Заложба, предизвици, резултати

*М-Р ИРЕНА БОЈАЦИЕВСКА И М-Р ИЛИНА МАНГОВА*

## Вовед

Транспарентноста е едно од основните начела на напредните демократии. Таа промовира отчетност и ги информира граѓаните што нивната Влада точно прави. Водејќи од идеите за отвореност и транспарентност во септември 2011 година 8 држави: Бразил, Индонезија, Мексико, Норвешка, Филипини, Јужна Африка, Обединето Кралство и САД, ја основаа иницијативата „Отворено владино партнерство“ (ОВП).<sup>62</sup> Во текот на процесот на формирање на партнерството и Македонија се приклучи на оваа иницијатива, со што стана една од 48те земји кои се дел од неа.<sup>63</sup>

Приклучувањето кон иницијативата е условено со донесување на Акциски план кој треба да ги отслика вредностите на Декларацијата за отворено владино партнерство<sup>64</sup> во насока на отворен и транспарентен начин на креирање на законодавство, фискална транспарентност, а најголем фокус е даден на отворените податоци. Од тој аспект и Акцискиот план на Македонија предвидува постигнување на 9 цели: партиципативно креирање на политики, отворени податоци, подобрување на електронските услуги и процедури, Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, стимулирање на научно истражувачка дејност преку лесно достапни податоци, превенција и сузбивање на принципите на добро управување, ефикасно управување со јавните ресурси, отворени податоци на локално ниво и заштита на потрошувачи и граѓани корисници на услуги и права.

Дополнително, Република Македонија како кандидат за членство во Европската унија во рамките на усогласување со европското законодавство ќе треба да преземе обврска за ослободување на податоците и давање можност за нивно повторно искористување што е уредено со *acquis*-то на Европска унија со Директивата за повторна употреба на информации од јавниот сектор.<sup>65</sup> Овој документ на јавна политика ќе го разгледува остварување на оваа иницијатива во Македонија преку посебен фокус на процесот на отворање на податоците и предизвиците на овој процес во постигнување на отворено партнерство.

---

<sup>62</sup> Open Government Partnership <http://www.opengovpartnership.org/about>

<sup>63</sup> Open Government Partnership, Country Commitments <http://www.opengovpartnership.org/countries/macedonia>

<sup>64</sup> Open Government Partnership, Open Government Declaration <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

<sup>65</sup> Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council, 17 November 2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:EN:PDF>

## Отвореност на податоците –дел од евроинтегративниот процес и предности за институциите од отворените податоци

Воведување на Отворена влада во Македонија како основна јавна политика во споделување на јавните информации е непосредно поврзано и со процесот на евроинтеграција. Имено, Европската Унија ја промовираше стратегија за отворени податоци за Европа, а преку стратегијата Европа 2020,<sup>66</sup> на која економскиот пораст и е во центарот на вниманието голем фокус се придаде на еден од столбовите на дигиталната агенда, а тоа делот за отворени податоци и повторна употреба на податоците во јавниот сектор. На овој начин Европа ќе го зајакне својот иновативен потенцијал и ќе овозможи користење на ресурсите на најдобар можен начин. Оттаму, на податоците кои ги поседува јавниот сектор се гледа како на голем потенцијал за економски пораст.<sup>67</sup> Исто така, граѓаните и компаниите не остануваат пасивни потрошувачи, туку активно го наметнуваат своето место во целиот овој круг.

Освен тоа што отворените податоци имаат директно влијание врз отчетноста на институциите, тие на граѓаните им даваат и јасна слика за нивното работење, надлежности и преглед на планираните активности. На овој начин се создава основа со која граѓаните можат активно да се вклучат во преговарање, се стимулираат јавни консултации врз основа на отворените податоци граѓаните можат да градат свои аргументи, да ги споредуваат институциите, да ја мерат нивната ефикасност и да делуваат корективно преку своите предлози и идеи. Со ова тие стануваат и активни чинители во своето општество.

Обврската за ослободување на податоците и давање можност за нивно повторно искористување од што се креира нивната додадена вредност на ниво на ЕУ е веќе уредено и со Директивата за повторна употреба на информации од јавниот сектор. Во најголем дел од земјите членки оваа директива е транспонирана во законите кои го уредуваат слободниот пристап до информации од јавен карактер. И Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер на Република Македонија го овозможува истото. Иницијативата за отворени податоци дополнително го доуредува отворениот формат на податоците и им дава насока на институциите.

Темата „отвореност на податоците“ веќе е прилично развиена и кај приватниот сектор преку неколку граѓански иницијативи. Она што се случува во пракса е дека граѓанските организации користејќи го правото на слободен пристап до информации од јавен карактер веќе ги извлекуваат информациите од институциите и ги објавуваат на своите портали (со соодветно упатување до изворот). Ваквата појава не е специфична за Македонија, таа е карактеристична за сите општества и овозможува граѓаните, организациите и компаниите да ги користат податоците и да прават различни истражувања и бизнис модели. Но, она што може да допринесе за многу поголем успех е институциите наместо податоците да ги даваат на барање на граѓани и граѓанските организации, доколку истите

<sup>66</sup> European Commission, *EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

<sup>67</sup> European Commission, Press Release Reference: IP/11/1524, 12 December 2011 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>



самоиницијативно би ги објавиле податоците на своите веб страни кредибилитетот за отвореноста и транспарентноста на министерствата и другите органи ќе се зголеми.

Ваквиот начин на работа воедно креира и огромна **предност за институциите** и тоа:

1. Институцијата е секогаш релевантниот извор (се намалува ризикот за манипулација со податоците)
2. Институцијата како давател на информацијата има контрола врз ажурноста на податокот (објавува кој е последен статус на податокот/ажурни податоци)
3. Институцијата која веќе ги објавила податоците на својата веб страна на било кој барател на информации има право наместо да ги обработува податоците на начин и во форма како во барањето, институцијата има право на странката да и одговори само со упатување каде може сите информации да ги најде на нивната веб страна со што се заштедува време и труд на вработените и се подобрува ефикасноста на институциите
4. Институцијата се заштитува од тоа два или повеќе пати да изготвува ист или сличен документ бидејќи тие податоци веќе ги објавила и на ново пристигнатите барања одговара само со упатување
5. Се намалува бројот на непопстепени предмети или незапазен рок за одговор на барател бидејќи обработувањето на таквите барани податоци одзема време особено кога таквите барања се во голем број.

## Отвореност на податоците во Македонија

Податоците на институциите се јавни и тие им припаѓаат на граѓаните кои како даночни обврзници на ова општество веќе еднаш ги платиле истите. Затоа, од голема важност е ваквите податоци на граѓаните и компаниите да им бидат дадени на располагање. Државните институции во Македонија до сега немаат воспоставени стандарди за објавување и споделување на податоците со кои располагаат. Оттаму, степенот на транспарентност во голема мера се разликува во зависност од институцијата. Така на пример, буџетот на Република Македонија се објавува на веб станата на Министерството за финансии, но ниедно министерство на својата веб страна не го објавува својот буџет. Слично, иако голем дел од податоците веќе се достапни на веб страните на институциите многу често тешко можат да се пронајдат и тешко може да се дојде до нив, што претставува хендикеп за отвореноста. Оттаму, имплементацијата на Отвореното владино партнерство и нејзиниот Акциски план претставуваат мошне значајна нова јавна политика во Македонија која треба да воспостави нови стандарди на отвореност, инклузивност и достапност на државните институции. Податоците објавени на веб страните на институциите најчесто се објавени во затворен (.pdf) формат. Според методологијата „шема на употреба на 5 ѕвезди“ која ја има развиено Тим Бернер Ли, отвореноста на податоците има пет степени, односно ѕвезди.<sup>68</sup> Првото ниво е пдф документ (информациите се објавени, но не можат да се користат), второто ниво е на пример ексел документ кој што може да се користи, но потребен е лиценциран софтвер, третото ниво е слободен софтвер, а четврто ниво е поврзување со конкретни линкови (url) и петто ниво е поврзување на податоците со други податоци (метадата). Примена на третото ниво, односно отворање на податоците во компјутерски обработлив формат во слободен

<sup>68</sup> Open Data <http://5stardata.info/>

софтвер (CSV, html, XML) ги задоволува стандардите на Отворени податоци. Според акцискиот план за ОВП јавните податоци треба да бидат достапни на тој начин што ќе бидат објавени „во необработен формат и компјутерски искористлив формат на веб“. Иако не се прецизирани конкретните компјутерски формати, под ова се подразбира исполнување на третиот степен на отвореност според шемата на Бернар Ли. Документите кои ги објавуваат македонските институции најчесто се јавуваат во .pdf формат, што значи нудат најниско ниво на отвореност.

Отворените податоци се во фокусот на Акцискиот план за отворено владино партнерство со најголем број активности врзани за неговата имплементација. За таа цел беше воспоставена веб страната [www.opendata.gov.mk](http://www.opendata.gov.mk).<sup>69</sup> Во моментот на истата се достапни 110 податочни сета од 21 институција.

Сепак, нерамномерниот пристап во отворањето на податоците главно се базира на две причини. Едната причина е процесот на подигнување на јавната свест и едукација на институциите и сите иматели на информации за обврската истите да бидат јавно достапни, односно спроведување на самата инцијатива меѓу институциите. Другата причина е специфичноста на инцијативата за отворање на податоците од аспект на нејзината технолошка компонента која во пракса е често пати доведена во прашање поради степенот на достапност и дигитализраност на информациите, условите и начинот на нивното чување и собирање од што директно зависи нивното објавување односно ослободување за повторна употреба. За податокот да биде повторно употребен, истиот пред се мора да биде достапен. Правењето на податоците достапни е процес и предизвик сам по себе.

Отвореноста на податоците треба да има корективна моќ, односно неопходно е да се воспостави повратен механизам за укажување доколку се констатира неконзистентност во податоците дадени од две или повеќе институции, а исто така треба да постои можноста за укажување дека одредени податоци и покрај тоа што се отворени не даваат прецизна слика на оној кој потенцијално би ги искористил. Така на пример, Министерството за образование (МОН) податоците кои ги дава под оваа категорија се однесуваат на „ОВП оценки + училишта“, но не се дава информација и не е јасно за каков тип на оценки станува збор, за кои институција се однесуваат, кои ги дал тие оценки и слично.<sup>70</sup> Овие податоци се однесуваат само за неколку години, без притоа да се даде насока дали има и каде може да се добијат податоците за претходните години. За овој вид ситуации неопходно е воспоставување двонасочна комуникација со институциите за податоците која би придонела за намалување на нивото на неточност и зголемување на нивната прецизност.

## Партнерства на Отворено владино партнерство?

Преку приклучување кон Отвореното владино партнерство, Владата на РМ се обврзува да се изгради на темелите на една отворени, транспарентни, сигурни и ефикасни владини институции кои комуницираат и соработуваат со граѓаните. Обврските во поглед на транспарентноста во вршењето на владините активности, како и вклучување на

<sup>69</sup> Влада на Република Македонија, Министерство за информатичко општество и администрација <http://www.opendata.gov.mk/>

<sup>70</sup> Министерство за образование и наука, Документи, Отворено владино партнерство <http://mon.gov.mk/index.php/dokumentimon/otvoreno-vladino-partnerstvo>



граѓанските организации претставуваат високи приоритети. Граѓанскиот сектор акумулира огромна креативна енергија која треба да се користи поактивно во јавниот сектор преку подобрување и негување на културата на вклученост и почитувањето на правата на сите граѓани во процесот на креирање политики и донесување одлуки, донесување закони и пристап до информации. Воедно, отвореното владино партнерство врши силно влијание врз иновациите, развојот и конкурентноста.

Разбирливо е дека трансформацијата на Владата од традиционална кон отворена е подолг процес кој бара политичка волја, вложување на ресурси, човечки капацитети и посветеност на сите инволвирани институции. Земајќи в предвид дека главни корисници од отворените податоци ќе бидат граѓаните, граѓанското општество, медиумите и бизнисот потребно е во процесот на отворање на Владата да се вклучат и овие фактори. Искуството на граѓанскиот сектор во соработка со владините институции покажува различен степен на отвореност и спремност на институциите да ги вклучат граѓанските организации во процесите на креирање на политики. Истражување на Македонскиот центар за меѓународна соработка покажало дека 73% од 23 испитани државни институции преку ЕНЕР и е-демократија ја информираат јавноста за почеток на постапка за подготовка на јавен акт, со информација во дневните весници или други видови форми на информирање се користат само 4% од нив, а само една од овие институции споделува со јавноста сумирани информации од студии кои би и користеле на јавност.<sup>71</sup> Во 2012 до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер биле поднесени 907 жалби, од кои 74.04% биле поради „молчење на администрацијата“. Ваквите податоците покажуваат дека кај институциите нема свесност и разбирање што е јавен податок и што е информација за која законски е гарантирано да биде јавно достапна.<sup>72</sup> Оттука се наметнува потребата за зголемено информирање и свесност на институциите за отворање на податоците и воспоставување на партнерски, кооперативен однос со граѓанскиот сектор и граѓаните и воопшто сите чинители кои имаат потреба и додадена вредност од податоците со кои располагаат Владата и останатите државни институции. Во услови на недоволни ресурси кај Владата и нејзините институции за јавност и достапност на информациите препорачливо е да се зголеми учеството на оние кои ќе бидат крајни корисници на овие податоци со цел да се стимулира и да забрза процесот на отворање на податоците.

Освен во делот на отворените податоци, воопшто, одговорноста за успешноста на вакви партнерски иницијативи лежи и кај граѓанскиот сектор и неговата проактивна улога. На пример, во Црна Гора граѓанскиот сектор го изработи Акцискиот план за Отворено владино партнерство кој потоа Владата на Црна Гора го усвои. Исто така, истакнат пример за отвореното владино партнерство е Литванија каде е-петициите односно можноста за поддршка на одредена иницијатива од страна на граѓаните и нејзино проследување и усвојување во форма на политика од страна на Владата го спроведува и

---

<sup>71</sup> М. Саздески и С. Огненовска, *Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони*, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2013, стр 20

<sup>72</sup> Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, *Предлог – Годишен извештај за работата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 1 јануари до 31 декември 2012 година*

<http://www.komspi.mk/VestDetails.aspx?lang=1&itemID=271>

администрира граѓанска организација<sup>73</sup>. Сличен пример од почетокот на 2013 година започна да спроведува и Грузија<sup>74</sup>.

Позитивниот карактер на глобалната иницијатива наречена отворено владино партнерство произлегува до чувството на припадност кон истата. Нејзиниот успех зависи од институциите, академските институции, иноваторите, граѓанските организации, медиумите, па и секој граѓанин.

За успешно спроведување на оваа иницијатива во Македонија недостасува посилен нагласок на партнерскиот однос и заедничко развивање на активностите особено во согласност со интересите на чинителите, а кои не се институции.

## Заклучни согледувања

„Отворено владино партнерство“ е современа светска иницијатива која ја промовира и обезбедува транспарентноста на владите како основа на доброто управување. Покрај демократскиот бенефит оваа иницијатива исто така е стимулирана од нејзината економска и иновативна компонента која носи бенефит за граѓаните и бизнис заедницата.

Основната филозофија на транспарентноста е дека Владата собира информации од разни причини користејќи ги своите ресурси и врз база на легитимитетот кој и е одверен граѓаните. Затоа, освен во оние случаи каде откривањето на тие податоци да биде штетно, нема друга добра причина зошто истите да не им бидат достапни на граѓаните кои можат да имаат продуктивна корист од нив. Согласно оваа филозофија владините информации и податоци треба да се слободно достапни бидејќи за нивното собирање се користат јавни средства (финансии).

Засега, концептот кој се промовира во Македонија е прво ниво на отворени податоци и се додека Владата е таа што ги дава информациите кон бизнисот и граѓаните станува збор за еднонасочна комуникација (па дури и во случај кога податоците се добиени по барање). Вториот чекор би бил отворање на податоците и од страна на приватниот сектор, фондациите, здруженијата, политичките партии каде вкрстувањето би се направило во вистинска смисла бидејќи нема да бидат само вкрстени податоците од различни институции бидејќи тоа и натаму е истиот извор, туку вкрстени податоци од различни извори – од институциите, од приватниот сектор, од граѓанското општество, од академијата итн. Тогаш веќе станува збор за **отворено партнерство** во вистинска смисла. Со тоа се постигнува фазата во која Владата повеќе нема да биде единствен извор на отворените податоци. Сепак, втората фаза останува на волјата и прифатливоста на ваквата идеја од страна на сите веќе наборени субјекти.

---

<sup>73</sup> <http://www.change.org/>

<sup>74</sup> Open Government Partnership <http://ogpblog.wordpress.com/2013/01/21/civil-society-forum-in-kachreti-about-open-government-partnership-ogp/>

# Градење модел на собраниска контрола над Владата на Република Македонија во европските прашања

Д-Р КАРОЛИНА РИСТОВА-АСТЕРУД, Д-Р ЛЈУБИЦА КАРАМАНДИ,  
М-Р АЛЕКСАНДАР ЈОВАНОВСКИ

## Вовед

Преставничката (парламентарната) демократија преставува еден од основните демократски принципи на кои се заснова ЕУ (член 10(1) од ДЕУ), а во рамки на тоа, и ефикасната и ефективна демократска контрола и одговорност на националните влади пред националните парламенти (НП) во областа на ЕУ- прашањата (член 10(2) од ДЕУ). Политичко-правниот развој на ЕУ укажуваат дека овие демократски принципи се клучна политичка традиција на кои се заснова ЕУ, нејзино политичко *acquis communautaire*, што особено добива поразвиен и поконкретизиран израз по Лисабонскиот договор (ЛД) од 2009 год. Членот 12 од ДЕУ кој за првпат експлицитно ги набележува формите на активен придонес на НП за „добро функционирање на ЕУ“, заедно со Протоколот за улогата на националните парламенти во ЕУ и Протоколот за примена на принципите на супсидијарност и пропорционалност, преставуваат вовед во фасцинантни уставни, законски и деловнички реформи во државите-членки, особено во однос на парламентарната информираност и контрола над владините активности во ЕУ- прашањата. Претходниот стихиен и индивидуализиран пристап станува се покоординиран и поуниформиран, и истиот како „најдобри практики и процедури“ може да прерасне во своевиден засебен политички критериум за државите-кандидатки за членство во ЕУ. Секако, ова е важно и за РМ како држава-кандидат за членство во ЕУ. А, парламентарната контрола над владата добива особено големо значење и во претпристапниот период заради дисторзијата која ја предизвикува евроинтеграцијата во нашиот уставен систем на поделбата на власта. Од моментот на влегување во најелементарни (меѓународни) односи со ЕУ, па се до пристапувањето, Владата на РМ е овластениот претставник и преговарач во име на државата, а Собранието е ставено во позиција на извршител на преземените обврски. Така, Владата ефективно добива огромна моќ во практикувањето на власта, со што дополнително се нагласува важноста на парламентарната контрола заради повторно урамнотежување меѓу носителите на власта. Воедно, мора да се земе предвид фактот дека РМ се наоѓа во посложена позиција за преговарање во однос на земјите од претходните проширувања, пред сè, заради внатрешните случувања во ЕУ и Лисабонскиот договор. На преговарачка маса се побројни и посложени прашања што ја потврдува функцијата на парламентот да биде *watchdog* на пристапувањето.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Petra Guastri, The Europeanization of Parliaments in Central and Eastern Europe, RECON Online Working Paper 2011/11, April 2011, достапно на <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html>, пристапено на 10 декември 2011 година, 1-5

## Модели на национално-парламентарна контрола над владите во европските прашања во Европската унија

Секој од моделите е оформен преку поставеност во однос на четири клучни прашања: а.) времето на контрола (дали се работи за *ex-ante* контрола на владини активности во однос на се уште недонесени ЕУ акти и одлуки или за *ex-post* контрола на акти и одлуки кои се веќе донесени или во завршна фаза на донесување); б.) предметот на контролата (кои ЕУ акти, прашања и области се контролираат и „длабочината“ на контролата); в.) правниот основ на контролата (дали е уставно, законски и/или деловнички регулирана); г.) како е поставен парламентарниот „комитетски систем“ на контрола ( комитети за европски прашања-другите парламентарни комитети-парламентарен пленум). Моделот е прашање на избор на секоја држава-членка согласно нејзините уставни специфичности и парламентарни традиции, а во поново време зависи и од унифицираните решенија во ЕУ-договорите, пред се во однос на предметот и времето на контролата. Посебен модел на парламентарна контрола над владата во пристапниот период нема. Секоја земја си воспоставува свој сопствен модел пред пристапувањето, а потоа истиот се надоградува согласно зголемената улога на НП во рамките на ЕУ. Во продолжение е изложен краток преглед на трите најраспространети модели во рамки на ЕУ.

### *Модел на документациона контрола (британски модел)*

Моделот е воспоставен во 1974 год. со влегувањето на В. Британија во ЕУ и се применува речиси идентично и синхронизирано во двата дома на британскиот парламент. Фокусот е ставен на содржината на конкретни легислативни или други документи на владата или од ЕУ-институциите, во сите фази на нивно усвојување, а за кои владата има обврска да ги доставува до парламентот во рок од 2 дена од нивниот прием од Брисел, а во рок од 10 дена има обврска за истите да достави и објаснувачки меморандум кој мора да ги содржи правните, политичките и финансиските импликации на документот. Комитетите за европски прашања (КЕП), кои заседаваат секоја среда, ја вршат класификацијата на документите во однос на нивната „правна и политичка важност“ и ја предлагаат натамошната процедура, самостојно или по претходно мислење на другите секторски комитети: дали веднаш да се одобрат, дали да се дебатираат во комитетите со присуство на министрите и други заинтересирани субјекти и за нив да се подготват детални извештаи за пленумот, или да се препорача дебата на пленумот за што е потребна и согласност од владата. Согласно Резолуција од 1998 год., министрите се оневозможени да дадат согласност во Брисел за било каков предлог-документ пред да се даде „зелено светло“, за документот во парламентот, освен исклучително, за што е потребно информирање на КЕП/пленумот во првата можна прилика.

### *Процедурален (мандатен) модел на контрола (данско-фински модел)*

Во овој модел фокусот на контролата не е содржината на конкретни акти и документи, туку самиот процес на легислативно и политичко одлучување во ЕУ и позиционирање на владата во тој процес. Парламентот најчесто неформално е информиран и консултиран од страна на надлежните министри во претходните фази на ЕУ-одлучувањето по некој акт или документ, додека ефективна контрола доаѓа во завршните фази пред усвојување на актите во ЕУ-институциите, и се заокружува со давање на мандат односно согласност од

страна на парламентот. Мандатите во име на парламентот се даваат од страна на КЕП (со исклучок на проблематиката за надворешна и безбедносна политика која во Финска е во надлежност на комитетот за надворешна политика), по претходно приложени „фактички белешки“ и темелни усни елаборации од страна на министрите на седници на КЕП чие одржување е деловнички регулирано, дури и во однос на сатницата (на пример, во Финска секоја среда и петок од 13.30-15.30 ч. во неделата пред закажаната седница на Советот на ЕУ). Типично е мандатите да се усвојуваат со парламентарен концензус во КЕП и имаат еластични формулации („парламентарна препорака“) кои најчесто се предлог на самите влади, а со цел да се обезбеди преговарачка флексибилност за владите. Мандатите се политички обврзувачки за владите, иако во Данска за секоја суштинска промена министерот е должен да се врати по нов мандат, а не само да дава *post festum* образложенија. Заега, мандатот е уставно-правно обврзувачки и правен основ за импичмент на министерот пред уставниот суд само во Австрија, а флексибилноста во министерското преговарање и правење компромиси на ниво на ЕУ се постигнува со деловничко воведување на т.н „пожарничарски комитет,, (претседателот на КЕП и претставник од секоја пратеничка група) кои се во постојана комуникација со министрите за време на состаноците на Советот на ЕУ.

### *Мешан (хибриден) модел (холандски модел)*

Модел е најтипичен за долниот дом на холандскиот парламент и комбинира елементи од претходните два. КЕП ја прави селекцијата за кои документи пратениците ќе бидат само информирани во неделниот информативен билтен за ЕУ-прашањата и во однос на кои само ќе го следат процесот на легислативно и политичко одлучување, а за кои документи ќе се оди на содржинска дебата во комитетот и релевантните секторски комитети, со присуство на надлежните министри и врз основа на претходни на т.н владини фишеа (*fiches*), вообичаено во четвртоците пред седниците на Советот на ЕУ. Пред влегувањето во сила на ЛД ваквите седници се заокружуваа само со заклучоци на комитетите, без експлицитни мандати или парламентарни резервации за владата, и истите служеа само како консултативен материјал за градење на владините позиции, со исклучок на проблематиката на правда и внатрешни работи за која имаше посебна постапка за давање парламентарна согласност по логика на мандатниот модел. Но, со законот за ратификација на ЛД и измени во деловничките правила, воведени се парламентарни резервации во однос на сите други ЕУ- легислативните акти. За холандскиот модел е специфично и пионерското воведување на посебен комитет за (заштита на) принципот на супсидијарност во европскиот легислативен процес, како и воведување на годишни седници на пленумот врз основа на владин „Извештај за состојбите во ЕУ“.

### *Заеднички карактеристики на моделите и тенденции по Лисабонскиот договор од 2009 г.*

Општо земено, сите три модели имаат одредени заеднички карактеристики, а по влегување во сила на ЛД, се забележуваат и одредени заеднички тенденции. Најпрво, за контролниот модел не се применуваат (само) вообичаените парламентарни процедури, туку се воведуваат специјализирани процедури и тела кои делуваат како своевидни „мини парламенти за ЕУ“. Второ, британскиот и данско-финскиот модел се поддржани со најголемата кадровска и административно-експертска логистика од сите НП во ЕУ што се покажува како клучен фактор за ефикасноста и ефективноста на контролата и силината на

моделот. Трето, постои општа тенденција парламентарните резервации и мандати, по урнекот на овие модели, да станат клучен инструмент на парламентарна контрола, особено во однос на ЕУ- легислативните акти.

Четврто, за функционирање на моделот, општа тенденција е развивање на соодветни парламентарно-владини деловнички правила кои особено го регулираат времето на контролата (најчесто ex- ante контроли со точни денови и сатници во неделата), прецизна класификација на предметот и интензитетот на контрола, при што, се повеќе се избегнува општата формулација на „ЕУ прашања,“ туку истите се класифицираат, најчесто по област, важност и итност, како и со обврска на владите да доставуваат детални информативни досиеа и образложенија кои имаат деловнички дефинирана структура (објаснувачки меморандуми, фишеа и сл.), на кои секогаш стои министерски потпис (како основа за министерска политичка одговорност) и редовно придружени и со задолжително министерско присуство и усно сослушување.

Петто, во рамки на внатрешпарламентарните процедури, најголем дел од „ЕУ-прашањата“ се депленумизирани и контролирани во рамки на КЕП кои имаат централизирана или координативна улога наспроти другите работни тела (т.е во рамки на т.н комитетски систем), додека на пленумот се разгледуваат само оние прашања кои им се упатени од КЕП или пак се регулирани како пленумска надлежност т.е. најзначајните одлуки и прашања. Шесто, од 2009 год. наваму постои тенденција за градење специјализирани, заеднички парламентарно-владини или парламентарни системи за информациите и документите во областа на ЕУ-прашањата кои парламентарната информираност и контрола ќе ја направат поефикасна и поефективна. Конечно, во однос на правната основа и регулираност на моделите, карактеристично е дека во земјите кои немаат класичен пишан устав (В. Британија) или посебни уставни „ЕУ- поглавја,“ најчесто контролните модели се засноваат на актите односно законите за ратификација на ЕУ-договорите (Данска, Ирска, Холандија), дополнително разработени со парламентарно-владини деловнички правила, но се поизразен станува трендот моделот да се регулира во уставот (Германија и Франција), дополнително разработено во посебни закони за односи меѓу парламентите и владите во ЕУ-прашањата (Германија, Полска, Словачка, Словенија, Унгарија) и/или со координирани и коресподентни парламентарни и владини деловнички правила. Кај некои држави-членки кои го прифатиле мандатниот модел, КЕП имаат уставно-правен статус, а нивните мандатни надлежности во име на парламентот се уставно-правна материја (Австрија, Германија, Финска).

## **Правна и организациона поставеност на собраниската контрола над владините активности во европските прашања во Република Македонија**

### ***Од аспект на Собранието на РМ***

Контролната улога на Собранието на РМ над владините активности по однос на европската агенда, покрај вообичаените уставни механизми на контрола, од 2003 г. наваму опфаќа и одредени специјализирани контролни тела и механизми: а.) квартални владини извештаи за степенот на реализација на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПЕУ), како и квартални извештаи за севкупниот напредок на предпристапниот



процес. Ефективно, заменикот на претседателот на Владата одговорен за европски прашања е задолжен за поднесување на извештајот до КЕП и за одговори на сите пратенички прашања; б.) годишната седница на собранискиот пленум што треба да се одржува после секој годишен извештај на Европската комисија за напредокот на РМ во евроинтеграциите; в.) надлежноста на КЕП директно да дава мислења и препораки до Владата, иако тие имаат само политичко, а не и правно обврзувачко дејство за владата; г.) формирање на Национален совет за евроинтеграција (НСЕ), специјализиран за следење и давање мислења и насоки во однос на перспективните преговори и преговарачки позиции за членство во ЕУ. Со исклучок на мислењата и препораките на КЕП кои се правно регулирани со одлуките за основање на собраниските работни тела, сите други контролни механизми се засновани на собраниски декларации. Анализата покажува дека и примената засега произведува само „декларативни“ последици, односно овие нови контролни механизми не функционираат на редовна основа, и се карактеризираат со нагласена неуниформност во иницијативата и завршницата, недисциплина на владата во доставување на извештаите и консеквентна нередовна примена. Проблемот е влошен и со фактот дека тие не се соодветно рефлектирани во законските и деловничките правила за работата и процедурите на Собранието. Во целина, тоа се ефектуира со тоа што Собранието преку пленумот и комисиите врши увид во наодите на Европската комисија за сите области кои се дел од пристапниот процес, но без конкретни препораки и насоки. Понатаму, Собранието ниту е консултирано, ниту учествува во подготовката на акциските планови на Владата, иако е предвидено негово учество во рамки на работните групи (особено политички критериуми) по НПЕУ и Работниот комитет за евроинтеграции при Владата. На тој начин, одлучувањето за сите акциони планови и друг тип на документи кои се усвојуваат за исполнување на одредени барања од страна на ЕУ се уште се во ексклузивност на Владата. До Собранието се доставуваат само документи кои се веќе усвоени на Владата, без претходно да се консултира или барем да се информира КЕП или другите релевантни секторски собраниски комисии. Проблемот со парламентарната контрола се влошува и со нагласениот недостаток на професионална и експертска обработка на препораките и информации за пратениците, подготвени од собраниските служби или доставени од владата. Споменатите извештаите кои се доставуваат до Собранието, наместо како контролни механизми, често служат за промовирање на агендата на Владата, без да се дадат одговор за тоа што конкретно се планира за надминување на недостатоците кои Европската комисија ги утврдува во нејзините извештаи. Со други зборови, не постои систем во Собранието за самостојно ‘мерење’ на напредокот во процесот на пристапување.

Кога станува збор за усвојување на правото на ЕУ во законодавниот процес во Собранието, НПЕУ како инструмент за следење на процесот на усогласување со законодавството на ЕУ има за цел да даде квартален пресек за остварениот напредок. Тој треба да служи како точен показател кои се правните акти кои Собранието ги усвојува со предзнак ЕУ (согласно собранискиот и владиниот деловник, одбележани со знамето на ЕУ и како деловнички приоритетни). Но, доколку се анализираат предлозите на законите кои Владата ги доставува до Собранието може да се увиди дека честопати тие се без целосна придружна документација (уредни и целосни изјави за усогласеност и коресподентни табели) која се бара во собранискиот Деловник. Самиот предзнак ЕУ не гарантира дека предложениот текст суштински нуди усогласување со законодавството на ЕУ. Притоа, повторно, собраниските служби немаат капацитети ефективно да им понудат анализа и мислење за ваквите законски владини предлози.

Собраниската контрола е дополнително неефективна и заради фактот што нејзината внатрешнобраниската организираност (Закон за Собранието, собраниски Деловник, одлуки за работни тела) е нејасно концепирана, односно не постои јасна распределба и усогласеност во надлежностите на линија КЕП-други работни тела- пленум, ниту пак надлежностите на работните тела се соодветно изразени низ собраниските процедури, што особено е проблематично од аспект на проектираната (преку нејзините надлежности!) координативна улога на КЕП во европските прашања,. Вообичаено нејзината работа се реализира само преку дискусии засновани на информациите доставени од Владата (СЕП) и од НСЕ. На седниците на КЕП, на кои речиси никогаш не присуствуваат надлежните министри, по дискусиите, се усвојуваат мислење кое се доставуваат до собранискиот пленум и до Владата, но не се води никаква собраниска евиденција или анализа колку Владата истите ги испочитувала. Во законодавниот процес, иако КЕП треба да ја следи усогласеноста со ЕУ-законодавството, деловнички таа се јавува само како заинтересирано работно тело, а матичноста останува во Законодавно-правната комисија, што ефективно предизвикува КЕП да не ја контролира европската димензија на законодавниот процес, туку да навлегува во политичко-содржинска расправа, ништо поразлична од таа во другите работни тела.

Конечно, Собранието може да врши контрола над Владата преку пратеничките прашања (секој последен четврток во месецот), интерпелација на Владата или членови на владата, правото на секој пратеник да побара информации од Владата и надзорни расправи на работните тела. Меѓутоа, кога станува збор за евроинтеграцијата, анализата на состојбите укажува дека и овие општи контролни механизми ретко се користат кога станува збор за евроинтеграциите, со исклучок на една неуспешна интерпелација во 2010 г. на потпретседателот на Владата за европски прашања заради „неуспех во евроинтеграциите“ и „заради непочитување на улогата на Собранието во истите“.

### *Од аспект на Владата на РМ*

Уставот на РМ не предвидува посебна контрола над Владата во однос на евроинтеграциите прашања. Постојната уставна и законска рамка на РМ ја фаворизира владата во надворешната политика, што почетно и дава посупериорна севкупна позиција во контекст на процесот на евроинтеграција на РМ. Според Уставот, меѓународните договори ги склучува Претседателот на државата или Владата (член 119), а постапката се спроведува согласно Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори од 1998 г. Владата е еден од овластените иницијатори и истата ги води преговорите, а одлуката за склучување на меѓународен договор е во рацете на носителите на извршната власт. Во целиот процес ниту се известува ниту се бара *ex- ante* мислење од Собранието. Собранието единствено може да одбие да го ратификува склучениот договор, што споредбено во однос на договорите со ЕУ е исклучително ретка појава. Свкупно, уставно-правните решенија за водење на меѓународните односи во РМ имаат сериозна доза на проблематичност кога станува збор за договори со кои се врши пренос на надлежности, како што е тоа случај со пристапувањето во ЕУ, а особено во однос на пренос на надлежности кои во рамки на самиот уставен поредок на државата се непосредна надлежност на носителот на законодавната власт и највисокиот претставнички дом во РМ – Собранието.

Од аспект на извршната власт, Законот за Влада ги дополнува уставно одредените надлежности со обврската за Владата да утврдува стратегија и да презема мерки за



вклучување во европските и евроатлантските интеграции (член 8 точка 8). За подетално вршење на работите поврзани со евроинтеграцијата основан е СЕП кој е надлежен и за обезбедување на координација со другите органи и институции, меѓу другото и со Собранието (член 40-б). Во насока на поголема контрола на работењето на членовите на Владата е и обврската воведена со владиниот Деловник за работа сите правни акти кои се доставуваат до Собранието да бидат пропратени со коресподентни табели заедно со изјава за усогласеност потпишана од ресорниот министер, кои даваат преглед за усогласеноста со правото на ЕУ (членови 65 и 77), како и достава на материјалите со европско знаменце и бројот од НПЕУ (член 76). Ваквата обврска коресподентно е изразена и во собранискиот деловник, но доколку истата не е испочитувана, единствената последица е собраниско третирање на предлогот за повлечен, иако споредбено во парламентите во ЕУ тоа може да биде основ за министерска политичка одговорност. Сепак, во Законот за Влада недостасува деталзирање на координацијата со Собранието. Деловникот за работа на Влада, освен општите одредби за односите со Собранието (членови 120 - 126), не го предвидува подетално начинот на кој ќе се остварува координација со Собранието во однос на европските прашања, а посебно начинот на делување по мислењата на КЕП. Отсуствува операционализација на координацијата во смисла на утврдување конкретни мерки и конкретни рокови што Владата, нејзините служби или работните групи треба да ги преземат по собраниските забелешки, во кој рок ќе бидат преземени истите. Секако, недостига обврската повратно да се информира КЕП за она што е постапено по даденото мислење.

## **Идентификување на слабостите и препораки за градење на моделот на собраниска контрола над владата во европските прашања**

Собранието на РМ ги има воведено сите основни форми и механизми на парламентарна контрола во ЕУ-прашањата, но клучна слабост е што истите немаат соодветен третман во законските и деловничките одредби што ја регулираат работата на двете институции. Така, За надминување на проблемот, во најнепосредна иднина се препорачува да се преземат следниве чекори. Прво, разработување на соодветни и усогласени законски и деловнички процедури на релација Собрание-Влада во однос на годишната седница за состојбите со евроинтеграциите, кварталните владини извештаи, како и препораките и мислењата на КЕП. Второ, прецизно деловничко регулирање на односите меѓу КЕП, другите собраниски работни тела и собранискиот пленум во ЕУ-прашањата, особено во однос на усвојувањето на ЕУ-законодавството, мислењата и препораките на КЕП до Владата. Дополнително, прецизно регулирање на односите КЕП-НСЕ-собраниски пленум-Влада во процесот на преговори за членство. Трето, подетална и попрецизна класификација на ЕУ-прашањата, односно законите ( и другите акти) со ЕУ-знаменце по однос на области, важност и итност. Четврто, , препорачливо е да се следи решението карактеристично за сите КЕП во НП на ЕУ, со определување на прецизен ден и сатница на заседавањето на КЕП заради надминување на хроничниот проблем на отсуство на министрите од седниците на КЕП. Петто, попрецизно регулирање на министерскиот потпис како основа за министерска одговорност за кварталните извештаи и за сите законски предлози и други материјали кои со европско знаменце се доставуваат до Собранието. Шесто, реорганизација и концентрација на службите кои ги опслужуваат

КЕП, НСЕ и законодавниот процес во делот на ЕУ-прашањата, како и воведување на интересен владино-парламентарен информативен систем.

Споменатите реформи препорачуваме да се моделираат по споредбените решенија на дражвите-членки со прифатен мандатен контролен модел, особено земајќи во предвид дека веќе воведените собраниски контролни механизми се потипични за овој модел. За сите овие реформски чекори не постои никаква пречка од аспект на важечките уставно-правни одредби на релација Собрание-Влада. Секако, сеопфатните и темелни решенија за воведување на консеквентен контролниот модел ќе треба да се направат со уставните реформи пред пристапување во ЕУ. Притоа, јасно ќе треба да се дефинираат односите Собрание-Влада во ЕУ-прашањата рефлектирано особено низ призмата на суверенитетот, односно пренос на надлежностите, како и прецизно регулирање за кои ЕУ-прашања Собранието треба да ја дава својата согласност (политички мандати), а за кои треба да биде континуирано информирано и консултирано, согласно системот на поделба на власта и надлежностите на релација законодавна-извршна власт. Од институционален аспект, во идните уставни реформи, препорачливо е КЕП да добие уставно-правен статус, додека упатно е НСЕ да прерасне во чисто собраниско работно тело во чија надлежност ќе биде заштитата на принципот на супсидијарност (примеса од холандскиот модел). Уставно регулираната материја потоа подетално да се разработи низ посебен закон за односи Собранието-Влада во ЕУ-прашањата, како и собраниските и владини деловнички правила.

## Користена литература

ANNELI Albi, *Impact of European Integration on National Constitutions and Parliaments*, in: Alfred E.Kellerman, Jenö Czuczai, Steven Blockmans, Albi Anneli, Wybe Th.Douma (eds.), *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries*, T.M.C. Asser Press, the Hague, 2006;

КАРАМАНДИ ЛЈУБИЦА, Влијанието на евроинтегративните процеси врз уставниот систем на Република Македонија, докторска дисертација, Правен факултет Јустинијан Први Скопје, јуни 2012 година;

РИСТОВА- АСТЕРУД Каролина, *Положба и функција на националните парламенти во Европската унија – Препораки за евроинтеграцијата на Собранието на Република Македонија*, Фондација Фридрих Еберт, Скопје, 2011;

Petra Guastri, *The Europeanization of Parliaments in Central and Eastern Europe*, RECON Online Working Paper 2011/11, April 2011, достапно на <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html>, пристапено на 10 декември 2011 година, 1-5

### ДОКУМЕНТИ:

Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори, „Службен весник на РМ“ број 5/98;

Закон за склучување и извршување на меѓународните договори, „Службен весник на СФРЈ“ бр.55/78;

Деловник за работа на Владата, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07,

157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11 и 170/2011);

17 Bi-annual Report on EU Practices and Procedures, Information flow to and from Parliaments, COSAC, April 2012 (at. [www.cosac.eu/documents](http://www.cosac.eu/documents));

13 Bi-annual Report on EU Practices and Procedures, The New Powers of National Parliaments After Entry Into Force of the Treaty of Lisbon, COSAC, May 2010 (at. [www.cosac.eu/documents](http://www.cosac.eu/documents));

8 Bi-annual Report on EU Practices and Procedures, Overview of the scrutiny systems of the national parliaments of the EU-27, COSAC, October 2007 (at. [www.cosac.eu/documents](http://www.cosac.eu/documents))

# Рационализацијата на јавната администрација во Македонија – далеку полесно да се каже отколку да се направи

*М-Р АГИМ СЕЛАМИ*

## Вовед

Исполнувањето на очекувањата на граѓаните во однос на квалитетот на услуги кои им се испорачуваат од страна на јавниот сектор претставува еден мошне сериозен предизвик за властите низ целиот свет. Овој предизвик уште повеќе се истакнува поради фактот што преференциите на граѓаните во однос на услугите кои ги добиваат се мета на брзи и постојани промени. Затоа, постигнувањето на оваа цел налага континуитетно реформирање на јавниот сектор и негово позиционирање што поблиску до граѓаните. Покрај ова, реформирана и модернизирани јавна администрација претставува еден од главните предуслови за добивање полноправно членство во Европската унија (ЕУ).

Како што беше наведено погоре, една од главните реформи кои Македонија треба да ги исполни за да стане членка на ЕУ е да воспостави европски стандарди во нејзината јавна администрација. Стандардите кои се бараат од земјите кандидати за ЕУ членство од страна на ЕУ ги опфаќаат ефективноста и ефикасноста на јавната администрација, нејзината независност од било какви политички влијанија, и на крај но не помалку важно: мал систем на јавна администрација, ориентиран кон интересите и правата на граѓаните и големина која е во строга согласност со целокупниот број на жители на државата. Анализирајќи ја сегашната состојба на јавната администрација во Македонија, лесно можеме да заклучиме дека системот е далеку од зацртаните стандарди и критериуми од страна на ЕУ. Еден од главните проблеми, се разбира, е големината на јавната администрација. Моментално, јавната администрација во Македонија има атрибути на надуена бирократија која е причинител на енормно високи јавни расходи, пропратена со висока политичка заробеност и низок степен на квалитетни јавни услуги.

Досегашните напори на властите за рационализација на јавната администрација според реалните потреби на државата, имаат постигнато тривијални резултати. Така, бројот на вработени во јавната администрација има забележено абсолютен раст во текот на сите овие години, постигнувајќи еден неснослив климакс од (неофицијални) 150.000 вработени во државниот и јавниот сектор, со што државата станува најголем работодавец во земјата. Со ова се обелоденува фактот дека прашањето по рационализација на јавната администрација досега не било адресирано според некој посериозен пристап, и дефинитивно има(ло) недостиг од соодветно внимание од страна на националните власти.

Официјалните податоци околу големината на јавната администрација и кои се обелоденети од страна на Министерството за информатичко општество и администрација се нецелосни и контрадикторни. Ова се однесува особено на вкупниот број на јавни службеници, кој според Годишниот извештај за податоците од регистарот на јавните службеници за 2012 година, изнесува чудни 8135 јавни службеници. Ова може да е до

некаде точно имајќи во предвид дека бројот не ги опфаќа податоците за вработените лица кои вршат работи од јавен интерес во дејностите здравство и култура, како и податоци за вработените лица во институциите кои вршат работи од јавен интерес или доверени јавни овластувања, основани од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.<sup>76</sup> Меѓутоа, логичното прашање што може да се постави овде е: зошто бројот се претставува како вкупен кога всушност не е вкупен?

Ситуацијата е различна што се однесува до вкупниот број на државни службеници. Поради нивниот посебен статус определен и дефиниран со Законот за државни службеници, нивниот вкупен број е многу помал во споредба со бројот на јавните службеници и, следствено на тоа, податоците за нивниот вкупен број се целосни и реални. Така, според податоците прикажани на табелата подолу, бројот на државни службеници од 2009 година па навака забележува постојан раст, со што во текот на изминативе 4 години, нивниот број се зголемил за 4117 службеници!

Државни службеници	Год.	2009	2010	2011	2012
	Вк.број		11130	12480	14821

Табела 1: Вкупен број на државни службеници според официјални податоци објавени од Министерство за информатичко општество и администрација<sup>77</sup>

Зголемувањето на бројот на вработени во јавната администрација на Македонија може да се анализира од перспектива на разни социо-економски и политички фактори. Слабиот раст на приватниот сектор, под влијание на неспособноста на владите да привлекуваат странски инвестиции, и во последно време, од глобалната економска криза, резултира со недоволно генерирани нови работни места. Следствено на тоа, пазарот на труд се стеснува до таа точка што добивање работно место во јавната администрација претставува скоро единствена можност за вработување. Тоа што дополнително ги прави работните места во јавниот сектор атрактивни е фактот што тие нудат цела палета на монетарни и дополнителни бенефиции како и доживотна работна сигурност.<sup>78</sup> Ова несомнено важи и за Македонија. Класичната злоупотреба на јавниот сектор се забележува особено од страна на владеачките коалициони гарнитуре. Поконкретно, нивната неспособност за стимулирање на позначителен раст на приватниот сектор, се покрива вешто со масивните работни огласи во јавниот сектор. Како последица, оваа перфектна конгруетност на интереси помеѓу владата и работната сила резултирала со ваков нерационален и надуен јавен сектор во Македонија.

<sup>76</sup> Министерството за информатичко општество и администрација, Годишен извештај за податоците од Регистарот на јавните службеници за 2012, [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj\\_RJS\\_2012\\_.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj_RJS_2012_.pdf) ( последно отворен на 14 април, 2013)

<sup>77</sup> Министерството за информатичко општество и администрација, Годишен извештај за податоците од Регистарот на државните службеници за 2012, [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj\\_RDS\\_2012\\_.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj_RDS_2012_.pdf), ( последно отворен на 14 април, 2013)

<sup>78</sup> El-Hamidi, Fatma and Wahba, Jackline (2004) “Why does the MENA region have such high unemployment rates?”

Имајќи ги предвид високите политички ризици кои можат да произлезат од процесот на рационализација, целиот политички корпус во Македонија многу претпазливо се однесува кон ова прашање, вешто одбегнувајќи го започнувањето на овој процес. Но, и покрај тоа, процесот е сеуште дел од политичката агенда, иако бројните калкулации околу тајмингот за иницирање на процесот и неговите очекувани/неочекувани последици постојано водат кон одложување на целиот процес.

Првата Стратегија за реформа на јавната администрација усвоена во 1999 година, изненадувачки, го третира прашањето на рационализација на јавната администрација на покомплетен и покоренит начин споредено со начинот на кој е третиран во Стратегијата усвоена во 2010. Тоа што се смета како парадокс е фактот што на овој проблем му било дадено поголем простор и внимание во самата стратегија од 1999 – период во кој јавната администрација била значително помалобројна споредено со актуелната состојба а со тоа и потребата од рационализација не била толку итна! Со најавата за новата стратегија од 2010, изготвена од страна на меѓународна консултантска куќа а во соработка со локални експерти, имаше високи очекувања за вметнувањето на рационализацијата како главен столб на реформата на јавната администрација. Ваквите очекувања беа резултат на фиаското кое го доживеа претходната стратегија низ последните 10 години, како и од брзиот раст на бројот на луѓе вработени во јавниот сектор во секоја измината година.

Заинтересираните страни кои ја следат одблизу реформата на јавната администрација (независни експерти, меѓународни организации, институти, тинк тенк организации) очекуваа да видат сериозна надградба и голем чекор напред на стратешкиот фундамент за рационализација воспоставен со претходната стратегија од 1999. Меѓутоа, финалниот производ од стратегијата беше едноставно разочарувачки. Имено, осврнувајќи се на рационализацијата на јавната администрација, низ еден и единствен параграф, без наведување конкретни мерки и акциони планови како би се тоа одвивало, се нагласува следново: “Имајќи предвид дека БДП и другите економски индикатори се пониски отколку во некои споредливи земји-членки на ЕУ (на пример, Словенија), тоа значи дека државната служба во Република Македонија треба да биде барем делумно помала во однос на споменатите споредливи земји во регионот. Притоа, целта е да се постигне оваа рационализација преку одржливо намалување на бројот на вработени во овој сектор за 1% секоја година (најпрво преку тоа што нема да се обезбедува замена за државните службеници кои ја напуштаат администрацијата и со соодветна реорганизација во рамките на јавната администрација).” Тоа што може да се подразбира со ова е дека националните власти се уште сметаат дека рационализацијата на јавната администрација не е прашање кое треба најитно да се реши.

Дополнителен проблем кој вреди да се адресира е одложувањето на лансирањето на целосната база на податоци (иако еден мал дел од датабазата е изготвен), која меѓу другите податоци, треба да го обезбеди точниот т.е. целосниот број на вработени во јавната администрација. Ова, очигледно, укажува на тоа дека на владата не и оди во прилог обелоденувањето на овие податоци. Законот за јавни службеници, донесен во 2010 година, експлицитно предвидува целосно креирање и јавно објавување на оваа база на податоци. Осврнувајќи се на ова прашање, Европската комисија во извештајот за

напредокот на Македонија од 2012, нагласува дека "регистарот на јавни службеници е ставен во функција, меѓутоа со нецелосни податоци од некои институции."<sup>79</sup>

Доколку оваа база на податоци беше целосно функционална, граѓаните немаше да станаат конфузни секогаш кога владини претставници излегуваат со контрадикторни бројки во однос на вкупниот број на вработени во јавниот сектор. Како што е наведено во текстот објавен во весникот Капитал од 20 октомври 2011 година, само во последните 6 месеци, несоодветни бројки (90,000 до 180,000) во однос на бројот на вработени во јавниот сектор беа обелоденети од страна на неколку високи владини функционери.<sup>80</sup> Вкупниот број на вработени во јавниот сектор очигледно намерно се чува во тајност. Доколку се открие, тоа ќе го илуминира начинот на кој политиката ги злоупотребува вработувања во јавниот сектор со единствена намера: постигнување на сопствените политички интереси.

## Опции за решавање на проблемот

Рационализирањето на јавната администрација е дефинитивно чувствително општествено прашање. Социјални и политички предизвици ја ограничуваат способноста на владите да ја намалат стапката на вработување во јавниот сектор, поготово во услови на висока невработеност. Во овој контекст, намалувањето на работните места во јавниот сектор ризикува добивање на јавни критики за повреда на општествениот договор.<sup>81</sup> Сепак, позитивните ефекти што произлегуваат од успешно спроведен процес на рационализација се непроценливи за општеството. Случајот на Канада совршено ја илустрира оваа теза. Некои клучни долгорочни резултати произведени со успешната рационализација на јавниот сектор во оваа земја, како што се идентификувани од Роџер Скот-Даглас, вклучуваат:

- БДП се зголеми за 4,25% во 1994 година;
- 433.000 нови работни места беа креирани, што резултира со 1,7% пад на стапката на невработеност;
- Стапката на инфлација беше ниска, на само 1,5%<sup>82</sup>.

Иако нејзините долгорочни бенефиции се непроценливи за општеството, цената која треба да се плати во краток рок од страна на граѓаните е несомнено висока. Сепак, Македонија не е ниту прва ниту последна земја која е обврзана да го протурка овој процес до крај. Затоа, искористувањето на позитивните искуства од земји кои успешно се справуваат со оваа проблематика, како и потпирањето на помошта од меѓународни организации специјализирани во реформи на јавна администрација како што се Светската банка и ОЕЦД, треба да бидат приоритарна движечка сила кон успешно заокружување на овој

<sup>79</sup>European Commission, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress." 2012. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf) (последно отворен на 20 март, 2013)

<sup>80</sup>Администрацијата сега имала 115 илјади лица” <http://www.kapital.mk/МК/dneven-vesnik.aspx/75024/administracijata-sega-imala-115-iljadi-lica.aspx?iId=2407>, (последно отворен на 20 март, 2013)

<sup>81</sup> Alan Abraham, Iqbal Kaur, Zafiriz Tzannatos, (2000), "Government Employment and Active Labor Market Policies in MENA in a Comparative International Context"

<sup>82</sup> Roger Scott-Douglas, "Managing downsizing in the public service: Lessons learned from the Program Review of the Government of Canada" <http://www.oecd.org/dataoecd/1/24/43380925.pdf> (последно отворен на 20 март, 2013)



процес. Ова дефинитивно би ги неутрализираше сите негативни последици кои можат да произлезат во текот на спроведувањето на процесот на рационализација.

Постои широк спектар на политички стратегии кои можат да го помогнат целиот процес на рационализација. Меѓутоа, тоа што е од клучно значење во примената на било каков вид на стратегија е да се обезбеди широк политички консензус меѓу позначајните политички актери, како силна поддршка за процесот. На овој начин, просторот за користење на рационализација како средство за стекнување политички поени од страна на опонентни политички субјекти би бил поставен на минимум.

Фокусот на овој документ за политика ќе биде ставен на анализирање на следниве две опции:

- Умерена стратегија или Moderate Strategy;
- Директна стратегија или Straightforward Strategy;

### **Кратка анализа на идентификуваните опции**

А. Умерената стратегија претставува програма која се залага за рационализација на јавната администрација преку актуелната мерка од 1% нормален одлив, како што е предложено во стратегијата од 2010 – но во комбинација со постепен пораст на приватниот сектор. Истото политичко решение се применува и во Словенија и тоа досега има произведено задоволителни резултати. Она што е важно да се напомене е дека големината на јавниот сектор во Словенија никогаш не била со размери какви што ги има таа во Македонија, и според тоа, оваа мерка може да се примени исклучиво во земји кои се стремат да ја одржат веќе постигнатата оптимална големина на јавните администрации, како што всушност е случајот со Словенија. Во случајот на Македонија, каде што ситуацијата е алармантна, на овој тип на стратегија би и требало значителен временски период откако би била усвоена за првите резултати да станат забележливи. Главен предуслов за оваа стратегија да успее е замрзнувањето на сите нови работни позиции во јавниот сектор од страна на Владата, бидејќи во спротивно ефектите на стратегијата ќе биде тривијални и безначајни. Покрај тоа, уште еден важен предуслов кој владата треба да го исполни со цел овој пристап да успее е да се направат сериозни напори за "ревитализирање" на приватниот сектор, со тоа што би се генерирале нови работни места во овој сектор. На овој начин, работата во јавниот сектор за граѓаните нема да биде единствена алтернатива за наоѓање работа, и имплицитно, значителен контингент на вработени доброволно би се префрлиле од јавниот сервис во приватниот сектор.

Предности:

- Нема отпуштени вработени или прогласени како вишок бидејќи намалувањето се врши со нормален одлив;
- Лесно за менаџирање.

Недостатоци:

- Резултатите се забележуваат само на долг рок;
- Ризикот од губење на повеќето квалификувани работници како работните места во приватниот сектор стануваат алтернатива на тие од јавниот сервис. Претпоставувајќи дека

ефикасните работници имаат подобри можности за работа во приватниот сектор отколку неефикасните, лесно може да се случи само професионалците и трудољубивите да го напуштаат јавниот сектор.<sup>83</sup>

Б. Директна стратегија или Straightforward Strategy се залага за брз и директен процес на рационализација, придружен со активни политики на пазарот на трудот за вработените "жртви" на процесот на рационализација. Таквите програми можат да доведат до директни нови работни места (преку дополнителни работни места понудени од нова шема на јавни работни места), преку помогање на невработените во пополнувањето на постоечките работни места (преку ре-обука да одговорат на новите предизвици и барања на работното место), или подобрување на функционирањето на пазарот на труд (преку информации за вработување и канцеларии за поддршка на вработувањето).<sup>84</sup> Овој вид на стратегија се применува во многу земји на ОЕЦД како и во Блискиот Исток и Северна Африка. Водечки принципи кои треба строго да се применат вклучуваат: исклучување на присилното и недоброволното заминување од јавниот сектор, насочувањето само кон стечајци, избегнување на прекумерна компензација, овозможување избор помеѓу финансиска поддршка и обука и доквалификација, порамнување на платите и бенефициите во јавниот сектор со општиот пазар на труд, воведување на управување со капацитетот преку создавање на модерен, добро функционален компјутеризиран систем за управување со персонал, подобрување на процесот на селекција, позитивно оценување и унапредување на високо квалификувани државни службеници кои се спремни да ги извршуваат задачите на една модерна и ефикасна јавна администрација.<sup>85</sup>

Предности:

- Резултатите видливи на пократок рок;
- Социјална аспект на рационализацијата се третира соодветно;

Недостатоци:

- Постапување и имплементацијата се многу посложени во споредба со претходната опција;
- Успехот зависи од ред други разни фактори.

## Препораки

Итната потреба за рационализација на јавниот сектор во Македонија, автоматски, ја исклучува Умерената стратегија. Македонија има потреба од стратегија, која ќе донесе брзи резултати со најниско можни "несакани ефекти" (цена која ја плаќа општеството). Затоа, Владата на Република Македонија треба сериозно да го разгледа спроведувањето на Директната стратегија, која се смета за многу посоодветна за потребите на Македонија.

<sup>83</sup> Doh-Shin Jeon and Jean-Jacques Laffont, "The Efficient Mechanism for Downsizing the Public Sector". The World Bank Economic Review, Vol. 13, No. 1: 67 – 88;

<sup>84</sup> Alan Abraham, Iqbal Kaur, Zafiris Tzannatos (2000) "Government Employment and Active Labor Market Policies in MENA in a Comparative International Context"

<sup>85</sup> Alan Abraham, Iqbal Kaur, Zafiris Tzannatos (2000) "Government Employment and Active Labor Market Policies in MENA in a Comparative International Context"

Судејќи врз успехот кој го имаше во други земји, очекувањата за позитивен исход во однос на процесот на рационализација во Македонија не би биле неосновани. Сепак, успехот на стратегијата во голема мера ќе зависи од сериозно преземање во предвид на следниве конкретни препораки:

- Владата на Република Македонија треба да покаже сериозна политичка волја и решеност за иницирање на процесот на рационализација;
- Практиката на масовни вработувања треба да биде итно укината.
- Обезбедување на широк политички консензус во врска со процесот на рационализација треба да биде меѓу првите приоритети. Ова ќе помогне во минимизирање на можните манипулации на процесот од страна на било кој политички субјект;
- Владата на Република Македонија треба да подготви нова стратегија за реформа на јавната администрација да ја измени и дополни постојната каде рационализацијата би се решела преку опцијата препорачана од страна на овој документ;
- Владата треба итно да го доизгради и објави регистарот на јавни службеници со кој би се верификувал точниот број на луѓе вработени во јавниот сектор;
- Владата треба да изврши бескрајни напори за стимулирање на инвестициите во приватниот сектор;
- Владата треба да се фокусира на привлекување и задржување на високо квалификуваните и ефикасните работници и да им обезбеди доволно стимулации за истите да не го напуштаат јавниот сектор откако би биле "ловени" од страна на приватни компании;
- Во своите напори да ја рационализира јавната администрација, Владата треба да се потпира/побара експертска помош од меѓународни организации специјализирани за реформа на јавниот сектор, односно Светска банка, ОЕЦД.

## **Завршни забелешки**

Рационализацијата на јавната администрација, како што беше дискутирано во текот на целиов документ за политика, на долг рок, ќе донесе непроценливи бенефиции за граѓаните на Македонија. Така, јавните пари потрошени за исплата на платите на илјадници "мрзливи" службеници би можеле да се користат за помудри капиталистички инвестиции во областа на инфраструктурата. Имено, инвестирањето на јавните пари во разни инфраструктурни проекти ќе привлече нови инвестиции во приватниот сектор. Ова ќе доведе до отворање на нови работни места во приватниот сектор и вработувањето во јавниот сектор веќе не би претставувала единствена можност за вработување. Процесот на рационализација е навистина чувствително прашање за општеството. Сепак, помалку болни опции се широко достапни и владата може лесно да ги искористи. Она што очигледно недостасува е политичката волја и решителноста од страна на сите влади да го туркаат овој процес напред. Проблемот ќе постои, па дури и ќе се влоши ако нема на повидок промена во начинот на размислување на политичките актери во овој поглед.

## Библиографија

Alan Abraham, Iqbal Kaur, Zafiris Tzannatos (2000) “*Government Employment and Active Labor Market Policies in MENA in a Comparative International Context*”

Doh-Shin Jeon and Jean-Jacques Laffont, “*The Efficient Mechanism for Downsizing the Public Sector*”. The World Bank Economic Review, Vol. 13, No. 1: 67 – 88;

El-Hamidi, Fatma and Wahba, Jackline (2004) “*Why does the MENA region have such high unemployment rates?*”

European Commission, “*The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress*.”2011. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf) (последно отворен на 20 март, 2013);

General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia, “*Strategy for the Reform of the Public Administration in the Republic of Macedonia*” May, 1999.

Human Dynamics, ISP, “*Public Administration Reform Strategy 2010 – 2015 for the Republic of Macedonia*” December 2010.

Kapital Daily Newspaper, “*The Administration now employs 115.000 people (Администрацијата сега имала 115 илјади лица)*,” <http://www.kapital.mk/MK/dneven-vesnik.aspx/75024/administracijata-sega-imala-115-iljadi-lica.aspx?ild=2407> (последно отворен на 20 март, 2013);

Министерството за информатичко општество и администрација, Годишен извештај за податоците од Регистарот на јавните службеници за 2012, [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj\\_RJS\\_2012\\_.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj_RJS_2012_.pdf) (последно отворен на 14 април, 2013);

Министерството за информатичко општество и администрација, Годишен извештај за податоците од Регистарот на државните службеници за 2012, [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj\\_RDS\\_2012\\_.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestaj_RDS_2012_.pdf) (последно отворен на 14 април, 2013);

Roger Scott-Douglas, “*Managing downsizing in the public service: Lessons learned from the Program Review of the Government of Canada*” <http://www.oecd.org/dataoecd/1/24/43380925.pdf> (последно отворен на 20 март, 2013);

Wolfgang Dreschler (2003) “*Managing Public Sector Restructuring: Public Sector Downsizing and Redeployment Programs in Central and Eastern Europe*” <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=623667> (последно отворен на 20 март, 2013).

# Европската условеност како важен инструмент во борбата против високата корупција во Република Македонија

*М-Р БОРЈАН ЃУЗЕЛОВ, М-Р БИЛЈАНА СТОЈАНОСКА*

## Вовед

Високата корупција е најштетниот облик на корупција кој сериозно го поткопува легитимитет на државата и довербата во нејзините институции.<sup>86</sup> Борбата против високата корупција е често неуспешна бидејќи ретки се антикорупциските кампањи кои се осмелуваат да ги нападнат највисоките нивоа на корупција. Ова е бидејќи „не постојат антикорупциски кампањи во кои што сите победуваат. Некој треба да изгуби, а во општествата кои нас не засегаат [општествата во транзиција], оние кои треба да загубат се наоѓаат на врвот“.<sup>87</sup> Поради ваквиот однос на моќ, политичките елити ретко се осмелуваат докрај да ги спроведуваат антикорупциски политики бидејќи постои голема можност истите да им се вратат како бумеранг од кој (доколку се корумпирани) можат и самите да настрадаат. Поради ова, многу антикорупциски иницијативи остануваат само декларативни и недоволно имплементирани во пракса, ограничени само на гонење на посетната административна корупција, без притоа да го променат систематското „превземање на државата“<sup>88</sup> од страна на моќните корумпирани групи, што е случај кај високата корупција.<sup>89</sup>

Борбата против корупција е еден од стратешките приоритети на Владата на Република Македонија.<sup>90</sup> Сепак од многубројните забелешки кои се континуирано адресирани како недостатоци на системот за борба против корупција, евидентно е дека недостасува вистинска политичка волја, и дека Владата е повеќе заинтересирана за јавната перцепција за борбата против корупцијата отколку за нејзино вистинско гонење<sup>91</sup>.

Основна теза на овој труд е дека клучот за ефикасна борба против високата корупција е во постоењето на силна политичка волја која ќе ги придвижи процесите. За да се постигне

<sup>86</sup> Karklins R., 2002. “Typology of Post-Communist Corruption”, Problems of Post-Communism, Volume 49, pp. 22–32

<sup>87</sup> Mungiu-Pippidi A., 2006. “Corruption: Diagnosis and Treatment”, Journal of Democracy, Volume 17, Number 3, стр. 98.

<sup>88</sup> Феноменот на превземена држава (state capture) е дефиниран од Светската банка како „недозволено обезбедување на приватни придобивки за државните службеници преку неформални, нетранспарентни, и високо привилегиран канал за пристап. Истото може да се случи и преку нејасни граници помеѓу политичките и бизнис интереси на државните службеници, што е особено истакнатата карактеристика за многу земји во транзиција“.

<sup>89</sup> Karklins R., 2002. “Typology of Post-Communist Corruption” Problems of Post-Communism, Volume 49, pp. 22–32

<sup>90</sup> Влада на Република Македонија, Програма за работа на владата за периодот 2011-2015 година, <http://vlada.mk/programa/strateski-prioriteti-i-celi> (пристапено на 17.4.2013).

<sup>91</sup> Bertelsmann Stiftung, BTI 2012, Macedonia Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. pp. 12, <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Macedonia.pdf> (пристапено на 17.4.2013)

потребното ниво на политичка волја, неопходен е надворешен фактор кој ќе ја разбие претходно елаборираната ситуација која ги прави политичките елити недоволно одлучни учесници во борбата против високата корупција. Членството во ЕУ, односно економските и политичките придобивки кое тоа ги носи, може да биде исклучителен мотивирачки фактор поради кој што политичките елити ќе бидат спремни да вложат вистински напори во борбата против високата корупција. Отпочнувањето на преговорите со ЕУ ќе претставува и поставување на јасни одредници кои државата ќе треба да ги достигне и притисокот за нивно исполнување нужно ќе ја издигне борбата против корупцијата на врвот на политичката агенда.

## Методологија

За целите на овој труд примарно беа користени официјалните информации од документите на бројни меѓународни организации, редовните извештаи на Европската комисија, Светска Банка, Глобалниот економски форум итн. Дополнително, беа анализирани стручните наоди и препораки на организациите како ОБСЕ и ГРЕКО (Групата на држави против корупција на Советот на Европа), како и истражувањата од оваа област на домашните релевантни граѓански организации. Освен овие извори, беа консултирани академските трудови кои се занимаваат со проблематиката на борбата против високата корупцијата во пост-комунистичките општества. Поради краткото време и ограничените ресурси за подготовка на овој труд не беше спроведено истражување на терен или правење на одделни интервјуа, меѓутоа беше искористено практичното искуство на авторите и сознанијата добиени од учеството на повеќе тематски конференции од оваа проблематика.

## Опис на проблемот

Една од најосновните дефиниции за корупција доаѓа од Светската банка која ја дефинира корупцијата како „злоупотреба на јавна функција за лична корист“.<sup>92</sup> Македонскиот закон за борба против корупција од 2004та, ја дефинира корупцијата како „искористување на функција, јавно овластување, службена должност и положба за остварување на каква и да било корист за себе или за друг.“<sup>93</sup> Според последната Стратегија за проширување 2012-2013 на Европската комисија:

*„Корупцијата останува присутна во повеќето од земјите кандидати. Корупцијата го поткопува владеењето на правото, влијае негативно врз деловното опкружување и националните буџети и влијае врз секојдневниот живот на граѓаните во области како што се здравството и образованието. Присутството на корупција овозможува навлегување на организирани криминални групи во јавниот и приватниот сектор.“<sup>94</sup>*

<sup>92</sup> The World Bank Group. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02/htm>,

<sup>93</sup> Закон за спречување на корупција. Службен весник на РМ, бр.28/02.

<http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/2004.pdf> (пристапено на 17.04.2013)

<sup>94</sup> European Commission, 2012. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, pp.5. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf) (пристапено на 17.04.2013).



Во Македонија корупцијата е евидентна во повеќе сектори. Според едно неодамнешно истражување, спроведено од Канцеларија на Обединетите Нации за дрога и криминал и Европската Комисија, луѓето во Македонија ја гледаат корупцијата како еден од најголемите проблеми во општеството, веднаш по невработеноста и сиромаштијата<sup>95</sup>. Сличен е и заклучокот од Глобалниот индекс за конкурентност според кој корупцијата е трет најголем проблем за економскиот развој на земјата, после пристапот на финансирање и недоволно обучената работна сила.<sup>96</sup> Последните два извештаи на Европската комисија за напредокот на земјата за 2011 и 2012 потенцираат дека иако има одреден напредок со воведувањето на ново антикорупциско законодавство „*корупцијата продолжува да биде распространета во повеќе области и е сериозен проблем*“<sup>97</sup>. Уште поважно, извештајот потенцира и дека има само мал број на обвиненија за случаи на висока корупција и скоро сите од нив остануваат во судовите со години.<sup>98</sup>

Исто така, една неодамнешната компаративна анализа<sup>99</sup> за ефикасноста на македонскиот антикорупциски модел заклучи дека во 2011 и 2012 година ниеден случај од врвно и високо ниво не бил предмет на истрага. Анализата исто така покажува дека во целокупната историја на постоење на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК), покренати биле само 8 случаи на висока корупција и еден случај на корупција од врвно ниво.<sup>100</sup>

## **Главен проблем: недоволната имплементација на постоечкото законодавство**

Ако се анализираат повеќето извештаи на Европската комисија за напредокот на Македонија, како главен проблем континуирано се истакнува слабата имплементација на постоечките закони. Последниот ЕК извештај заклучува дека: „*Иако уставните одредби, законите и бројни ратификувани меѓународни документи го покажуваат постоењето на солидна и фер правна рамка, главниот проблем во Македонија е неконзистентната имплементација*“.<sup>101</sup>

<sup>95</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2011), Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as experienced by the population.

[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption\\_report\\_fYR\\_Macedonia\\_FINAL\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf) (пристапено на 17.04.2013).

<sup>96</sup> The Global Competitiveness Report 2012–2013,

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

<sup>97</sup> European Commission, 2012. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report. Brussels, 10.10.2012, стр. 13, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf) (пристапено на 17.04.2013).

<sup>98</sup> *ibid.*

<sup>99</sup> Мангова И., 2013. „Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија? Клучни фактори кои го прават еден модел успешен.“ Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис – Скопје (ИДЦС).

<sup>100</sup> Во анализата беше оценета работата на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) преку проценка на политичката тежина на случаите, кои што беа категоризирани на четири нивоа: врвно, високо, средно и ниско ниво на случаи на корупција.

<sup>101</sup> European Commission, 2012. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report. Brussels, 10.10.2012 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf) (пристапено на 17.04.2013).



Сличен став дели и првата претседателка на ДКСК и сегашна претседателката на Транспарентност – Нулта корупција г-ѓа Слаѓана Тасева која забележува дека борбата против корупцијата во Македонија постои „само на (хартија)” – релевантните институции се сè уште неефикасни, како што се и донесените пресуди во врска со корупцијата. Според неа, потребна е потранспарентна работа на Владата и на државните органи, затоа што главните поплаки се насочени токму кон нив<sup>102</sup>. Овој проблем на имплементација се должи на непостоењето на доволен интерес кај политичките елити за независност на релевантните институции кои ќе обезбедат проактивна борба против корупцијата и ефективно функционирање на релевантните антикорупциски институции.

## Специфични проблеми: притисоци врз судството, нетранспарентни јавни набавки и нетранспарентно финансирање на политичките партии.

### Судство

Постојат многубројни укажувања дека судството функционира под притисок и е под влијание на извршната власт<sup>103</sup><sup>104</sup>, а истото може да се заклучи и од извештаите на Европската Комисија кои континуирано идентификуваат слабости во овој сектор. Последниот извештај од 2012 истакнува дека: „генералниот капацитет на судството да се справи со случаите на корупција останува низок. Само неколку случаи од високо ниво на корупција беа гонети и речиси секој од нив останува во судскиот систем повеќе години, бидејќи биле вратени на повторно одлучување по жалби, поради несоодветно испитување на доказите од страна на првостепениот суд“<sup>105</sup>. Затоа не треба да зачудува и констатацијата на Глобалниот извештај за конкурентноста од 2013та, каде што Македонија е постојано во долниот дел на листата на земји во светот кога станува збор за независноста на судството од политички влијанија од членови на Владата, граѓани или фирми, со ранг на 105то место (од 142 земји)<sup>106</sup>.

Треба да се напомене дека значајна улога во овој систем има и јавното обвинителство како одговорно тело за покренување на постапки против случаи на висока корупција, кое исто така често е предмет на критика.<sup>107</sup> Пасивната улога на јавното обвинителство е забележана и во извештајот за напредокот од 2012г. кој посочува дека дури ни барањата на ДКСК и Државен завод за ревизија за отпочнување на кривични истраги не резултирале

<sup>102</sup> Stojanoska, B., 2012. Corruption in Macedonia: Fighting a Battle with Inadequate Weapons. Skopje: Evrodijalog no.15, стр. 276. [http://studiorum.mk/evrodijalog/15/pdf/EVRODIJALOG\\_Br\\_15\\_Stojanoska\\_ENG.pdf](http://studiorum.mk/evrodijalog/15/pdf/EVRODIJALOG_Br_15_Stojanoska_ENG.pdf)

<sup>103</sup> European Commission, 2011. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report. Brussels, 12.10.2011, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf) (пристарено на 15.04.2013).

<sup>104</sup> Freedom House, 2011, Nations in transit: Macedonia, [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/NIT-2011-Macedonia.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Macedonia.pdf). (пристарено на 15.04.2013).

<sup>105</sup> European Commission, 2012. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report. Brussels, 10.10.2012. pp. 12. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf) (пристарено на 17.04.2013).

<sup>106</sup> The Global Competitiveness Report 2012–2013, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

<sup>107</sup> На пример: Transparency International Macedonia, 2012. Celebration of 9TH of November the World Anti-corruption Day. [http://www.transparency.org.mk/en/index.php?option=com\\_content&task=view&id=486&Itemid=30](http://www.transparency.org.mk/en/index.php?option=com_content&task=view&id=486&Itemid=30)

во обвиненија. И покрај фактот дека докажувањето на корупциски активности е особено тешко поради прибирањето на докази, посебно за докажување на давањето на поткуп, сепак се истакнува дека ретко се користат специјални истражни мерки за детектирање и истражување на корупциските кривични дела<sup>108</sup>, што повторно укажува на непостоење на волја за решавање на вакви случаи.

### *Јавни набавки*

Секторот на јавните набавки е особено ранлив и склон на коруптивни активности, а политичката волја и тука е пресуден фактор за постоењето и спроведувањето на антикорупциските политики. Во 2011, државниот завод за ревизија даде негативно мислење за околу 12,93% од финансиските извештаи поднесени од државните институции кои се во висина од 257,6 милиони евра. Покрај тоа, тој објави и мислење со резерва за 26.27% од финансиските извештаи во висина од 559.6 милиони евра<sup>109</sup>. По извештаите на Државниот завод за ревизија меѓутоа ретко се постапува, а сеуште не постои формално воспоставен институционален механизам за соработка помеѓу Државниот завод за ревизија и Собранието кој би бил добра основа за воспоставување на зголемена парламентарна контрола врз користењето на јавните финансии<sup>110</sup>.

Иако со измените на Законот за јавни набавки од февруари 2012 беа воведени нови одредби за подобрување на транспарентноста на јавните набавки, а Европската комисија забележа дека е постигнат „одреден напредок“<sup>111</sup> и понатаму се појавуваат низа на нерегуларности. Според една неодамнешна анализа од мониторинг на јавните набавки<sup>112</sup>, евидентирано е дека се уште се применуваат нетранспарентни постапки на преговарање без објавување на оглас. Во анализата се посочува дека само во третиот квартал од 2012 година ваква постапка е применета за склучување на 210 договори со вкупна вредност од 14 милиони евра, додека во првите девет месеци од 2012, вредноста на овие договори изнесува околу 32 милиони евра.

Дополнителен простор за малверзации со законските прописи за јавните набавки се забележува во можноста за склучување на анекс на договори за дополнителни работи или услуги кои се итни, неодложни или непредвидливи. Ваквите одредби, според експертската јавност<sup>113114115</sup> често се злоупотребуваат, особено во јавните набавки за проектот Скопје 2014 кој вклучува огромна сума на пари. Само во третиот квартал од 2012, биле вклучени 67 договори во вкупна вредност од 3,3 милиони евра.

<sup>108</sup> European Commission, 2012, The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report. Brussels, 10.10.2012 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf).

<sup>109</sup> Државен завод за ревизија. Годишен извештај 2011. Пристапено 5 Април 2013: <[http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen\\_izvestajj2011\\_DZR\\_mekedonski.pdf](http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen_izvestajj2011_DZR_mekedonski.pdf), стр. 15, 25

<sup>110</sup> Јованоски А., 2013. „Зажакнувањето на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија.“ Скопје: Институт за Европска политика – Скопје.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Центар за граѓански комуникации, 2012, Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија, 3/2012, Извештај бр. 15. Скопје. <http://www.ccc.org.mk/images/stories/k15.pdf>.

<sup>113</sup> Слаѓана Тасева за Радио Слободна Европа од 27.03.2013 <http://morigin.makdenes.org/a/24940097/full.html>. (последно пристапено на 15.04.2013).

<sup>114</sup> Ана Јаневска Делева за Радио слободна Европа од 13.11.2012: <http://www.makdenes.mobi/a/24769481/full.html>. (последно пристапено на 15.04.2013)

<sup>115</sup> Сабина Факиќ за Balkan Insight од 20.09.2012: <http://goo.gl/vOyI0>. (последно пристапено на 15.04.2013).

Извештајот на Европската комисија за напредокот на Македонија за 2012 детектираше и други проблеми. Имено, се посочува дека само делумно се достапни судските случаи поврзани со јавни набавки, а нивната методологија не е сеопфатна. Бројот на осудени случаи е исто така минимален. Според извештајот, од 45 пријавени случаи Државната комисија за спречување на корупција се сомневала во корумпирано однесување за трошењето на јавни финансии во 7 од случаите и за истите препорачала до Јавното обвинителство отпочнување на кривична постапка. Од нив била донесена пресуда само за еден случај<sup>116</sup>.

### *Финансирање на политички партии*

Нетранспарентното финансирање на политичките партии е уште еден проблем на кои континуирано се укажува изминатите години. Стагнација на реформи во овој сектор е добар показател колку во суштина недостасува политичка волја за вистинска борба со корупцијата. Така, иако уште во Извештајот на Европската комисија од 2007 се укажува на потребата од адекватно санкционирање при прекршувањето на правилата за финансирање на политичките партии, пет години подоцна, Извештајот за напредокот од 2012 повторно истакнува дека сеуште не се применува „задолжителна ревизија на годишните извештаи на политичките партии и ефикасна примена на санкции за прекршување на правилата за финансирање, во согласност со препораките на ГРЕКО“<sup>117</sup>.

Овие препораки на ГРЕКО од третата рунда на евалуација од 2012 потенцираат дека и покрај измените, Кривичниот закон и Законот за финансирање на политички партии „не овозможува адекватен одговор на барањата на дадените препораки“, конкретно за промена на процедурите и практичните мерки за спроведување на санкции. Се укажува на тоа дека иако со измените се додаваат и некои можности за Државниот завод за ревизија да поведе прекршочни постапки „се чини дека истите не се соодветни за да му овозможат на ова тело да пороследува вакви активности“. Во извештајот при тоа, се препорачува на надзорните тела, вклучително Државниот завод за ревизија и Државната изборна комисија, да им се дадат „надлежности да наметнуваат административни казни, или барем преку овозможување да ги следат кривичните постапки кои ги започнале.“<sup>118</sup>

Сепак, ако се земе во предвид дека подобро регулирање на областа на финансирање на политичките партии директно ги засега финансиите на најмоќните политички партии, не може да се очекува дека овие препораки за брзо време ќе бидат доследно имплементирани сами од себе. Ова беше уште повеќе очигледно со последните измени и дополнувања на Изборниот законик<sup>119</sup> кој не успеа да вклучи клучни препораки на ОБСЕ/ОДИХР кои се однесуваа токму на одредбите за финансирање на политичките партии. Имено и со новите измени, наспроти препораката на ОБСЕ/ОДИХР остана непроменета клаузулата за разлики во максималните износи за донации во изборните кампањи на физички и правни

<sup>116</sup> European Commission, 2012. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report. Brussels, 10.10.2012 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf)

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Group of states against corruption, 2012, Third Evaluation Round Compliance Report on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” ”Incriminations and Transparency of Party Funding, 54th Plenary Meeting

<sup>119</sup> Канцеларија за демократски институции и човекови права, 2011, ПЈ Република Македонија. Предвремени парламентарни избори, 5 јуни 2011. Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава <http://www.osce.org/mk/node/84061>

лица. Законот и понатаму дозволува донации од 5% од вкупниот приход на правните лица, и 5.000 евра кај физичките лица, ставајќи ги во очигледна предност покрупните субјекти.

## Европската условеност како важен инструмент во борбата против високата корупција во Република Македонија

„Многу антикорупциски иницијативи пропаѓаат бидејќи по природа се неполитички, додека корупцијата во најголем дел од земјите во развој е наследно политичка“<sup>120</sup> Оттука, она што е клучно за борба против високата корупција е јасна, недвосмислена и во пракса имплементирана политичка волја за борба против сите облици на корупција вклучително и високата корупција.

Во случајот на Македонија, евидентно е дека постои недостаток на политичка волја, а еден од начините (ако не и единствен) како истата да се иницира е императивот на пристапување кон ЕУ. Искуствата од новите земји членки на Европската унија јасно покажуваат дека „европската условеност е најсилна токму во областа на антикорупцијата“<sup>121</sup> и дека процесот на пристапување е добро време за воспоставување на ефективни антикорупциски политики без кои пристапувањето во ЕУ е речиси невозможно.

Осврнувајќи се ретроспективно, најскорашен а можеби и најилустративен е примерот со Хрватска каде што токму благодарение на европската условеност, антикорупциските мерки ја потресоа хрватската политичка сцена допирајќи и до највисоките политички слоеви. Иако политичката битка со корупцијата во Хрватска започна во 2006 година, кога Хрватска беше условена да формира сопствена стратегија за антикорупција како едно од условите за отпочнување на пристапните преговори<sup>122</sup>, вистински напредок во борбата со корупцијата се забележа дури за време на преговарачкиот процес. Во 2010 година Европската комисија заведе тврд став, давајќи и до знаење на Хрватска дека земјата нема да може да и се придружи на Унијата се додека не поведе вистинска битка против високата корупција, присутна особено во делот на јавните набавки.<sup>123</sup> Во 2011, во рамки на пристапниот документ за поглавјето 23 – Судство и фундаментални права, Европската комисија и постави на Хрватска јасни одредници во делот за антикорупција во три клучни области: политики и институции, внатрешна правна рамка и меѓународна правна рамка и институции.

Одговорот на ваквата условеност стигна бргу: новата ревидирана Стратегија за борба со корупцијата предводена од новата хрватска премиерка Јадранка Косор резултираше со дотогаш невиден чекор - апсење на поранешен премиер Иво Санадер. Во ноември 2012, Санадер беше осуден на 10 години затвор со што се испрати јасна порака дека никој повеќе не е недопиралив.<sup>124</sup> Откривањето на корупциски скандали од вакви пропорции

<sup>120</sup>Mungiu-Pippidi A., 2006. “Corruption: Diagnosis and Treatment“. Journal of Democracy, Volume 17, Number 3, (July 2006), pp. 86.

<sup>121</sup>Mungiu-Pippidi A., 2011. “A House of Cards? Building the Rule of Law in the Balkans“ in Rupnik J. (ed): The Western Balkans and the EU: ‘the Hour of Europe’. Pp 155.

<sup>122</sup>Grubisa D., 2011. “Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession” Politička misao, Vol. 47, No. 5, 2010, pp. 4

<sup>123</sup>Prkut, D., 2012. “Antikorupcijska politika ili tek reflex pristupnog procesa?” Zagreb: GONG Istrazivacki Centar

<sup>124</sup>Zebic E., 2012. “Presuda Sanaderu dobra poruka u borbi protiv korupcije”. Radio slobodna Evropa. <http://www.slobodnaevropa.org/content/prva-presuda-sanaderu-sa-za-korupciju/24775607.html>

(покрај поранешниот премиер беа разоткриени и низа други случаи од висока корупција<sup>125</sup>) веројатно немаше да се случи доколку отсутствуваше тврдиот став на Европската комисија. Иако претходно ЕУ беше често критикувана дека недоволно добро се справува со политиките за антикорупција на земјите членки, новиот пристап во случајот на Хрватска преговорите со ЕУ се покажаа како вистински амбасадор на добро владеење и борба против корупција. Ваквата позиција на ЕУ беше мотивирана од помалку успешните примери на Бугарија и Романија, кога попустливите политики на ЕУ во делот на борба против корупција се покажаа како недоволно добра алатка за решавање на овој проблем.

Оттука, за поздравување е новиот пристап кон потенцијалните земји членки кој комесарот Фуле го најави при отворањето на преговорите со Црна Гора, а кој ќе опфаќа отворање на клучните поглавја кои ја таргетираат борбата против корупција и независното судство, поглавјата 23 - Судство и фундаментални права и 24 - Правда, слобода и безбедност, на почеток на преговорите, а нивно затворање на самиот крај. Тој напомена дека: „*Овие две поглавја се најважните и најефективните инструменти на Комисијата за поддршка на трансформацијата во кандидатските земји*“<sup>126</sup>.

Дополнително, корисно би било како дел од овој нов пристап на Европската комисија да се вклучи и секторот на јавни набавки како еден од најранливите сектори и затоа пожелно е и овој сектор да биде исто така предмет на засилено внимание во земјите кандидатки за членство во ЕУ. Земајќи ги во предвид нерегуларностите кои настанаа со јавните набавки во Бугарија и Романија дури и по нивното пристапувањето во Унијата, отворањето на Поглавјето 5 кое се однесува на јавните набавки во раната фаза на преговори би помогнало да се изврши навремен притисок за спроведување на неопходните реформи во овој сектор.

## Заклучоци и препораки

Целта на овој труд беше да се укаже на потребата од поефикасна борба против високата корупција во Република Македонија. Беше идентификувано дека за да се постигнат подобрувања во овој сектор потребна е подобрена имплементација на постоечкото законодавство, зголемена независност на судството, како и поотчетни јавни набавки и потранспарентно финансирање на политичките партии. За овие реформи да се остварат во пракса а не само декларативно, клучно е да се има силен политички мотив кој ќе го придвижи процесот и поради кој политичарите ќе бидат доволно мотивирани и храбри да ја поддржат борбата против високата корупција. Отпочнувањето на преговорите со ЕУ може значајно да влијае врз борбата против корупцијата со тоа што ќе им даде вистински мотив на политичките елити да направат крупен чекор напред кон давање на силна политичка и институционална поддршка за релевантните институции да функционираат понезависно, понепристрасно и попрофесионално.

Оттука, нашите препораки се насочени кон излез од корсокакот помеѓу недоволно ефикасни антикорупциски политики и застојот во процесот на пристапување на земјата

<sup>125</sup> Види: Мангова И., 2013. „Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија? Клучни фактори кои го прават еден модел успешен.“ Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис – Скопје (ИДЦС).

<sup>126</sup> Штефан Фуле: Изјава во пригода на отворањето на пристапните преговори со Црна Гора. Достапно на [http://ec.europa.eu/commission\\_2010014/fule/headlines/news/2012/06/20120629\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010014/fule/headlines/news/2012/06/20120629_en.htm).

кон ЕУ, преку давање јасна порака дека отварањето на преговорите ќе влијае позитивно врз демократизацијата и реформите во земјата, особено во полето на борба против корупција. Затоа на Македонија и е потребено што поскоро отварање на преговорите, со цел подобрување на владеењето на право и поактивна борба против корупцијата.

Најавениот пристап на Европската комисија кон новите кандидатски земји кој предвидува рано отварање на поглавјата 23 и 24, треба да биде соодветно применет и во случајот на Република Македонија, дополнет и со отворање на Поглавјето 5 – јавни набавки. Имајќи во предвид дека овој сектор е еден од клучните проблеми во борбата против корупцијата во Република Македонија, отворањето на Поглавје 5 во рана фаза на преговорите би допринело за потранспарентен и поотчетен сектор на јавни набавки, подетално мониторирање на јавните набавки и поправање на евидентираниите недостатоци во самата институционална рамка. Исполнувањето на одредниците во поглавјата 23 и 5 во текот на преговорите, би биле значаен двигател за подобрување на имплементацијата на постоечката антикорупциска правна рамка кој ќе донесе значајни позитивни промени во борбата против високата корупција во Република Македонија.

## Библиографија

Ана Јаневска Делева за Радио слободна Европа од 13.11.2012: <http://www.makdenes.mobi/a/24769481/full.html>. (пристапено на 15.04.2013)

Bertelsmann Stiftung, ВТИ 2012, *Macedonia Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. pp. 12, <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Macedonia.pdf> (пристапено на 17.4.2013)

Влада на Република Македонија, Програма за работа на владата за периодот 2011-2015 година, <http://vlada.mk/programa/strateski-prioriteti-i-celi> (пристапено на 17.4.2013)

Conference on accession to the European Union –Croatia, 2011, Accession Document- European Union common position, Chapter 23 - Judiciary and fundamental rights, Brussels, 29 June 2011  
The World Bank Group. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02/htm>

The Global Competitiveness Report 2012–2013, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

Grubisa D., 2011. “Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession” *Politička misao*, Vol. 47, No. 5, 2010, pp. 4

Државен завод за ревизија. *Годишен извештај 2011*. стр. 15 [http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen\\_izvestajj2011\\_DZR\\_mekedonski.pdf](http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen_izvestajj2011_DZR_mekedonski.pdf)

European Commission, 2012. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013*, pp.5. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf) (пристапено на 17.04.2013).

European Commission, 2012. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report*. Brussels, 10.10.2012 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf) (пристапено на 17.04.2013).



Закон за спречување на корупција. Службен весник на РМ, бр.28/02. <http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/2004.pdf> (пристапено на 17.04.2013)

Zebic E., 2012. "Presuda Sanaderu dobra poruka u borbi protiv korupcije". *Radio slobodna Evropa*. <http://www.slobodnaevropa.org/content/prva-presuda-sanaderu-sa-za-korupciju/24775607.html>

Јованоски А., 2013. „Зајакнувањето на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија.“ Скопје: Институт за Европска политика – Скопје.

Канцеларија за демократски институции и човекови права, 2011, *ПЈ Република Македонија. Предвремени парламентарни избори, 5 јуни 2011. Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР*, Варшава <http://www.osce.org/mk/node/84061>

Karklins, R., 2002. "Typology of Post-Communist Corruption" *Problems of Post-Communism, Volume 49*, pp. 22–32

Мангова И., 2013. „Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија? Клучни фактори кои го прават еден модел успешен.“ Скопје: *Институт за демократија Социетас Цивилис – Скопје (ИДЦС)*.

Македонски институт за медиуми, „Реакција на МИМ, ЗНМ, ССМ“, [http://www.mim.org.mk/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=435:dostaveni-predlozi-za-izmena-vo-izborniot-zakonik&Itemid=90&lang=mk](http://www.mim.org.mk/index.php?option=com_k2&view=item&id=435:dostaveni-predlozi-za-izmena-vo-izborniot-zakonik&Itemid=90&lang=mk). (последно пристапено на 15.04.2013)

Mungiu-Pippidi A., 2011. "A House of Cards? Building the Rule of Law in the Balkans" in Rupnik J. (ed): *The Western Balkans and the EU: 'the Hour of Europe'*. Pp 155.

Mungiu-Pippidi A., 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment". *Journal of Democracy, Volume 17, Number 3*, (July 2006), pp. 86.

Prkut, D., 2012. "Antikorupcijska politika ili tek reflex pristupnog procesa?" Zagreb: GONG Istraživački Centar

Stojanoska, B., 2012. *Corruption in Macedonia: Fighting a Battle with Inadequate Weapons*. Скопје: *Evrodijalog* no.15, стр. 276. [http://studiorum.org.mk/evrodijalog/15/pdf/EVRODIJALOG\\_Br\\_15\\_Stojanoska\\_ENG.pdf](http://studiorum.org.mk/evrodijalog/15/pdf/EVRODIJALOG_Br_15_Stojanoska_ENG.pdf)

Сабина Факиќ за Balkan Insight од 20.09.2012: <http://goo.gl/vQyl0>. (последно пристапено на 15.04.2013).

Слаѓана Тасева за Радио Слободна Европа од 27.03.2013 <http://morigin.makdenes.org/a/24940097/full.html>. (последно пристапено на 15.04.2013).

United Nations Office on Drugs and Crime (2011), *Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as experienced by the population*. [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption\\_report\\_fYR\\_Macedonia\\_FINAL\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf) (пристапено на 17.04.2013).

Центар за граѓански комуникации, 2012, *Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија, 3/2012, Извештај бр. 15*. Скопје. <http://www.ccc.org.mk/images/stories/k15.pdf>.



# Улогата на јавните практики во надминувањето на меѓуетничките конфликти во македонското општество

*Д-Р ЈОРДАНКА ГАЛЕВА, М-Р МАТИН ПЕЧИЈАРЕСКИ*

## Вовед

Меѓуетничките односи во Македонија добија приоритетно место уште од самиот почеток во воспоставувањето на соработката помеѓу Македонија и Европската Унија во рамките на Процесот за Стабилизација и Асоцијација. Имено, првичните цели на овој процес беа да се воспостави стабилизација на земјата за да може да се отпочне со асоцијација на истата кон Европската Унија. За остварување на овие цели беше нагласено дека меѓуетничките односи се еден од неопходните фактори како за стабилизација така и за целокупниот понатамошен демократски развој на земјата. Тргувајќи од оваа цел, копенхагенските критериуми беа поставени како услов, а воедно и мерило за прогресот на земјата во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација. Остварувањето на овие критериуми се реализираше преку остварување на целите на Договорот за Стабилизација и Асоцијација и одредбите кои произлегоа од Охридскиот рамковен договор (ОРД). Во таа насока, во текот на изминатите години, активно се работеше, пред сè, на имплементацијата на бројните уставни и законски измени и реализирање на донесените програми и стратегии за подобрување на меѓуетничките односи и промоција на мултетничкиот карактер на македонското општество.

После десет годишната имплементација на одредбите на ОРД, на јавните дебати организирани по повод неговата годишнината, се донесоа поделени заклучоци дека ОРД како демократски процес обезбеди мир и стабилност во земјата и нејзино значително приближување кон евроатлантските структури, но предизвика и етничка фрагментација и поделеност во многу општествените сфери. Во насока на одржување на стабилноста и подобрување на дијалогот помеѓу заедниците, кои се дел од целите на Пристапниот дијалог на високо ниво<sup>127</sup> одржан во март 2012 и дел од Ивештајот за напредокот на РМ од 2012<sup>128</sup>, Охридскиот Рамковен Договор и понатаму се препорачува како основен елемент за демократијата и владеењето на правото во земјата. Прегледот на спроведувањето на ОРД кој беше отпочнат од страна на владата, како и нејзиниот повик на воздржаност и взаемно почитување при есклацијата на тензиите што се појавија помеѓу етничките заедници по насилните инциденти коишто се случија во текот на 2012 година, беа оценети како зрели во последниот извештај за напредокот на РМ, меѓутоа пропратени со

<sup>127</sup> Пристапниот дијалог на високо ниво одржан во март 2012 има за цел да воведи нова динамика во реформскиот процес за пристапување во ЕУ. Меѓу приоритетните цели, во делот на владеење на правото и фундаменталните права се издвојува и препораката за подобрување на дијалогот помеѓу заедниците. *Заклучоци од пристапниот дијалог на високо ниво*, Скопје, 15 март 2012

<http://mfa.gov.mk/?q=node/885&language=mk>

<sup>128</sup> Заклучоци за Република Македонија, (извадок од Соопштението од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширување и главни предизвици 2012-2013 годи, КОМ (2012) 600 последна верзија

[http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/mk\\_conclusions\\_2012\\_en\\_rev\\_MK3%20\\_2\\_.pdf](http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/mk_conclusions_2012_en_rev_MK3%20_2_.pdf)

препораки за помирување и зајакнување на меѓуетничките односи. Земајќи ги предвид овие препораки за одржување на стабилноста и подобрување на меѓуетничките односи како и низата на настани поврзани со меѓуетничка нетрпеливост, се отвара простор за анализа на досега спроведените практики со цел детектирање на нивните недостатоци, разгледување на национаните капацитети за подобрување и зацврстување на меѓуетничките односи и градењето на меѓуетничкиот соживот. Основната цел на документот е да ги детектира критичните елементи и да понуди нови решенија кои ќе доведат до зголемување на кохезијата во македонското општество и зајакнување на интеграциските капацитети.

## Хипотеза

Имајќи го во вид постојаното присуство на етнички тензии и етничка нетрпеливост, која најчесто се појавува помеѓу младите, на спортските натпревари, во училиштата или на настани поврзани со изразување на културниот идентитет, се поставува хипотезата дека досегашните јавни практики коишто се составен дел од процесот на градење на стабилни меѓуетнички односи и етничко приближување не ги даваат очекуваните резултати за целосно подобрувањето на меѓуетничкиот соживот на граѓаните во Република Македонија.

## Методологија

Истражувањето за потребите на овој документ инкорпорира два сегменти. Во првиот дел направен е преглед на националните стратегии во областа на образованието и културата коишто се однесуваат на состојбите поврзани со проблемите и начините за надминување на меѓуетничките конфликти во Република Македонија. Во вториот дел, анализирани се податоците добиени од секундарни извори (desktop research) како и резултатите од досегашните емпириски истражувања поврзани со претходно дефинираните прашања, со посебен осврт на јавните политики и практики во областа на образованието, културата и медиумите.

## Анализа на проблемот

Од прегледот на политиките и практиките насочени кон подобрувањето на етничките односи во Македонија, образовниот сектор се издвојува како сфера во којашто постои иманентна потреба<sup>129</sup> за најголема интервенција, поради што континуирано се работи како на нормативните промени, така и на изготвување на стратегии за развој и поттикнување на етничката и културната соработка и зајакнување на меѓуетничката кохезија. Како најсоодветен пример се издвојува пилот проектот за интегрирано образование на “Нансен

---

<sup>129</sup> Истражувањето спроведено од страна на УНИЦЕФ покажа дека училиштата во мултиетничките средини претставуваат арена на меѓуетнички тензии каде што јазичната поделба води кон висока етничка сегрегација. “Мултикултурализмот и меѓуетничките односи во образованието”, Канцеларија на УНИЦЕФ, Скопје, 2009, [http://www.unicef.org/tfymacedonia/New\\_MKVersionsm2\(3\).pdf](http://www.unicef.org/tfymacedonia/New_MKVersionsm2(3).pdf)

дијалог центар”, кој доведе до позитивни резултати во повеќе училишта<sup>130</sup>. Ваквиот подвиг беше стимул за изготвување на новиот модел на образование инкорпориран во Стратегијата за интегрирано образование, подготвена од Министерството за Образование и наука во 2012 години<sup>131</sup>. Основната цел на оваа стратегија се состои во промоција и поттикнување на интеграцијата на учениците од сите етнички заедници преку наставните активности, (како што се изучувањето на јазиците и зајакнување на содржините и стандардите во наставните планови) и преку воннаставни активности (кои вклучуваат организирање на мултикултурен камп, мултикултурен автобус, обуки и ликовен караван), со крајна цел остварување на меѓуетничка интеракција, дружење и кохезија на младата популација<sup>132</sup>.

Прегледот на досегашните практики покажува дека освен во овие активности, учениците и студентите директно се вклучени во националните конференции, работилници и јавни дебати, организирани од страна на локалните невладини организации и странски институции со цел да се создаде, отворен и безбеден простор за меѓуетничка интеракција. Сите овие активности и програми во извесна мера претставуваат катализатори за споделување на мислења, размена на искуства и ставови за културните предизвици, како и начин за изнаоѓање на практични решенија за развојот и промоцијата на мултикултуралното општество. Сепак, тие вклучуваат само еден лимитиран дел од младата популација и имаат потреба за нивен развој и во други сфери од општествениот живот во кои би била вклучена целата популација. Ваквата констатација произлегува и од резултатите на студијата на тема како училиштата ги обликуваат односите меѓу етничките заедници<sup>133</sup>, според коишто родителите (со 28%) имаат најголемо влијание за создавање на свеста за етничките групи, потоа медиумите, пријателите и на крај наставниците. Студијата меѓудругото покажува дека учениците како причина за непријателствата во училиштата (со над 40%), ги сметаат културните разлики, влијанието на политичките партии и предрасудите на учениците, како и влијанието на медиумите (со 24%) и наставниците (12%). Поаѓајќи од фактот дека наставниците и родителите се оние кои ја имаат фундаменталната улога во образувањето и воспитувањето на младата популација и ако ги земеме во предвид практиките за меѓуетничко приближување во кои тие се вклучени<sup>134</sup>, можеме да констатираме дека постои иманетна потреба од индиректно вклучување на родителите во образовниот систем и потреба од подигање на нивната свест преку еден спонтан и ненаметлив начин за запознавање на другиот и креирање на свест за заедничките вредности.

Земајќи го предвид фактот дека културата претставува еден од најбитните, и истовремено највлијателни елементи, преку којшто се развива и промовира идентитетот и културните

<sup>130</sup> Нансен моделот е спроведен во седум основни училишта и во едно средно училиште <http://www.nmie.org/index.php/mk/nansen-model/za-nansen-modelot>

<sup>131</sup> Чекори кон интегрирано образование во Образовниот систем на Република Македонија [http://mon.gov.mk/images/stories/dokumenti/integrirano\\_obrazovanie/policy\\_paper\\_adopted\\_mk.pdf](http://mon.gov.mk/images/stories/dokumenti/integrirano_obrazovanie/policy_paper_adopted_mk.pdf)

<sup>132</sup> Ваквите активности се дел од прокетот „Мултиетничко интегрирано образование“, подготвен од страна на МОН и УСАИД, за поддршка за воведување на интегрирано образование во основните и средните училишта

<sup>133</sup> Оваа студија е изготвена од страна на ОБСЕ во соработка со Министерството за образование, врз основа на истражувањето спроведено во 40 средни училишта во кои беа вклучени 4032 ученици. Контакт перцепции, Мисија на ОБСЕ во Скопје, “Како училиштата ги оформуваат релациите помеѓу етничките заедници”, Јануари 2010, <http://www.osce.org/mk/skopje/41445?download=true>

<sup>134</sup> Стратегијата предвидува подобрување на квалификацијата на наставниците и стручните соработници во сферата на компетенциите за активна улога кон интеграцијата општо и интеграција во претшколското образование. Програмата не содржи поглавје за вклученост на родителите

карактеристики на индивидуите, на заедниците и на општеството во целина, истата треба да претставува идеален инструмент за етничко приближување и промоција на мултикултурниот карактер на државата. Анализата на досега имплементирани практики и политики покажува дека и покрај тоа што нормативно се гарантира еднаква заштита, развој, изразување, негување и афирмирање на културниот идентитет на сите заедници, и се препорачува (преку ОРД) изразување на мултикултуралноста во јавната сфера, сепак, фактичката состојба е поинаква. Истражувањата покажуваат иницијален пад во подршката на развојот на немнозинските култури во првиот квартал од осамостојувањето на државата, во сферата на издаваштвото, кинематографијата и финансиска и репертоарска криза во театрите на народностите<sup>135</sup>. Оваа состојба постепено се подобрува преку финансиска подршка на проекти од страна на Министерството за култура, во последните седум години<sup>136</sup> и се предвидува да биде целосно подобрена со подршка на акционите програми на Стратегијата за културен развој на Министерството за култура<sup>137</sup> во која хармонизацијата на политиките на културен диверзитет, културна интеграција, мултикултуруализам и интеркултуруализам претставуваат една од основните цели. Прегледот на реалната состојба во оваа сфера, покажува дека развојот на посебните култури во одредени случаи се спроведува врз основа на самоиницијативни стратегии од страна на самите заедници како во случајот со власите<sup>138</sup> или во рамките на одредени проекти подржани од странски институции како што е примерот со развојот на Ромите.<sup>139</sup> Најмногу барања за развој и изразување на сопствената култура се поставуваат од страна на албанската заедница, додека на јавните дебати најмногу се дискутира и реагира за моноетнизацијата на општеството и тенденциите за развој на биетнизацијата<sup>140</sup>. Ваквата состојба најдобро се доживува преку актуелното спроведување на проектот Скопје 2014 и плоштадот Скендер-Бег во Скопје, како и при секој обид за изградба на верски објект од страна на едната или другата етничка заедница. Покрај ваквата поделба и немање на визија за заедничка изградба на културниот идентитет на сите граѓани во општеството, она што секако сèуште недостасува се и заеднички рубрики во весниците (културно катче каде би имало содржини на сите јазици со превод на останатите јазици), заеднички фестивали на музика, театар и филм. Земајќи ја во предвид ваквата состојба на нагласена културна моноетнизација и постоечкиот потенцијал за биетнизација на општеството, како и видните недостатоци за развој и промоција на поединечни култури, не зачудува фактот дека постојат оскудни резултати за промоција на мултикултуралниот идентитет на општеството.

---

<sup>135</sup> Падот во развојот на културата се однесува на губење на рубрики на јазиците на другите заедници во весниците (албански и турски), непостоење на репертоар на театарски претстави на други јазици, згаснување на ансамблите и речиси никаква подршка во кинематографијата, Даут Даути, Дали Македонија гради мултикултурно општество? Македонија по рамковниот договор, Зборник на трудови, ФИОМ, 2006

<sup>136</sup> Во текот на 2005 година се подржани програми во повеќе сфери од културата. Најголем број на подржани проекти од немнозинските култури, има албанската немнозинска заедница, Втор извештај на Владата на Република Македонија по рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на советот на Европа, Скопје, Февруари, 2006

<sup>137</sup> Национална стратегија за развој на културата за периодот 2013-2017, Скопје, јануари 2013

<http://www.kultura.gov.mk/index.php/odnosi-so-javnost/2011-03-04-10-39-07/883-nacionalna-strategija-za-razvoj>

<sup>138</sup> Нацрт предлог- Национална стратегија за заштита, унапредување и културата на власите во Република Македонија, 2010-2014, Граѓански здруженија на власите во република Македонија, септември 2009

<sup>139</sup> Подршка за имплементацијата на Стратегијата за Ромите, [http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/pet\\_vesnik.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/pet_vesnik.pdf)

<sup>140</sup> Монетнизацијата сфатена како промоција само на македонската култура, додека тенденциите за биетнизацијата се однесува на промоцијата на македонската и албанската култура.

Последен, но, не и најмалку важен фактор се медиумите коишто имаат фундаментална улога во подобрувањето на меѓуетничките односи и обликувањето на мултикултурниот амбиент. Меѓутоа, евидентно е дека состојбите во македонското општество се рефлектираат и во самите печатени и електронски медиуми.<sup>141</sup> Во таа смисла, наодите од спроведените проекти и имплементирани програми потврдуваат дека постои недоволно развиена свест за потребата и важноста за споделување на различностите и објективно пренесување на информациите за “другиот”. Тоа го покажуваат и податоците кои говорат дека поголемиот дел од граѓаните во Македонија сметаат дека медиумите имаат негативно влијание врз етничките односи.<sup>142</sup> Иако постојат бројни печатени и електронски медиуми што се издаваат на поголем број од јазиците на немнозинските заедници истражувањата покажуваат дека сосема мал број на медиуми емитуваат емисии од мултикултурален карактер кои што одат во насока на приближување на “едните со другите” преку промоција на дијалогот, толеранцијата и почитување на другиот. Во тој контекст, дури и во рамките на националниот јавен сервис (МРТВ) каде што постојат програми на немнозинските заедници не постои меѓусебна соработка и размена на информации. Напротив, редакциските тимови работат одвоено едни од други, притоа, не понудувајќи заеднички содржини што би се емитувале на сите програми. Постојат одделни позитивни примери на локално ниво каде што мултиетничката средина ја наметнала потребата медиумите да работат во насока на зближување на граѓаните, односно кон подобрување на етничкиот соживот. Меѓутоа, најголемиот дел од овие програми и проекти се финансирани преку странски донации за определени временски периоди и по чие што истекување биле прекинувани и самите програми. Токму затоа како императив се наметнува потребата да се изгради долгорочна и инклузивна стратегија која подразбира финансиска поддршка за медиумите на национално и локално ниво.

## Заклучок

Тргувајќи од целите на овој документ да се детектираат клучните аспекти и проблеми поврзани со меѓуетничките односи, резултатите од досегашните истражувања ја потврдуваат силно изразената потреба кај етничките заедници за манифестирање и развој на својот културен идентитет исклучиво низ призмата на сопствената етничка припадност. После дваесет и две години промоција и развивање на либерално-демократските вредности и градење на граѓанско општество во Република Македонија сепак, доминираат традиционалните вредносни ориентири. Денес, етничката припадност на поединецот сèуште претставува круцијален фактор за исполнување на своите фундаменталните социо-

---

<sup>141</sup> Ваквата констатација е потврдена и при известувањата на медиумите околу последните локални избори при кои се регистрирани стереотипирачки и негатвен говор, етничка пристрасност во агнедата на новинарското известување и забележани се случаи на потпалувачки говор. Мониторингот е направен од страна на Високата Школа кој е дел од проектот „Набљудување на известувањето на медиумите за партиско-политичките и мешуетничките прашања во текот на изборниот период“, и е реализиран со поддршка на амбасадата на Холандија и Мисијата на ОБСЕ во Македонија, во периодот од 25 февруари до 3 март и опфати вкупно 21 влијателни медиуми со дневно-информативни содржини. [http://www.vs.edu.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1198%3A2013-02-27-12-12-06&catid=102%3A2012-06-28-09-46-37&Itemid=153&lang=mk](http://www.vs.edu.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1198%3A2013-02-27-12-12-06&catid=102%3A2012-06-28-09-46-37&Itemid=153&lang=mk)

<sup>142</sup> Анализа на меѓуетничките односи во Република Македонија, Здружение на граѓани за поддршка на меѓуетнички дијалог и развој на заедницата “Заеднички вредности”, 2009

психолошки потреби како што се: потребите за свој идентитет, потребите за безбедност, за унитарност и обединетост. Истовремено, овој процес е проследен со перманентно истакнување и глорифицирање на својот етнички и културен идентитет од страна на етничките заедници во Македонија. Последен таков пример е “Скопје 2014” кој се перцепира како моноетнички проект и плоштадот Скендер-Бег, кој според многу аналитичари е само одговор на првиот проект, или начин за да се воспостави “мир во куќа”<sup>143</sup>

Несомнено е дека имплементацијата на одредбите кои произлегоа од Охридскиот рамковен договор, како и активирањето на програмите и проектите за негова реализација, придонесоа за подобрување на социјалниот статус на немнозинските заедници и нивна поголема вклученоста во општествената и политичката сфера. Сепак, мора да укажеме на фактот дека процесот на имплементацијата на договорот, сам по себе, не е доволен за надминување на поделбите што постојат помеѓу етничките заедници. Иако овој процес директно или индиректно е подржан од пропратни практики, истите се имплементираат само во одредени сегменти или сфери од општествениот живот и имаат ограничени ефекти во подобрувањето на меѓуетничкиот соживот.

За надминување на ваквата состојба, потребна е елиминација на стеротипите и предрасудите преку развој на заедничка култура во која еднакво ќе бидат застапени културите на сите заедници во Македонија. За остварување на ваквата идеја, пред се потребно е спроведување на научно истражување во областа на мултикултурализмот и видовите на мултикултурални општества, со цел да се дефинира моделот на македонското мултикултурално општество, според кое во иднина ќе се имплементираат политики и програми за негова промоција и развој. Во тој контекст, креирањето на долгорочна стратегија, составена од промоција на соодветни политики спроведени преку образовните институции, културата и медиумските програми е од фундаментално значење за целокупниот понатамошен развој на државата. Успешната имплементација на препораките, треба да резултира со намалување на етничката нетрпеливост, односно, подобрување на етничкиот соживот во Република Македонија, а со самото тоа и до побрзо приближување кон Европската Унија.

## Препораки

### **1. Развој на јавна дебата со цел да се подигне јавната свест за моделот на мултикултурално општество и неговите придобивки**

- Организирање на јавни дебати со учество на странски и домашни експерти на теми поврзани со мултикултурализмот, модели на мултикултурализам и политики за мултикултурализам. Целта на овие дебати е да се дефинира моделот на мултикултуралното македонско општество;
- Организирање на јавни дебати со учество на странски експерти кои би ја презентирале меѓузависноста на мултикултурализмот и развојот и позитивните искуствата од ваквата поврзаност. Целта на дебатите е подигање на јавната свест во однос на

<sup>143</sup> Светлана Унковска, Што мислат Албанците за плоштадот Скендербег, 1.10.2010 Утрински Весник <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=39EECDAB262E6A4AB1F20010C8555127&arc=1>

придобивките од мултикултуралноста и поврзаноста со социјалниот и економскиот развој на поединецот и на општеството во целост;

- врз основа на размената на искуства добиени од јавните дебати, да се подготви стратегија за тоа како да се извлечат придобивки од мултикултуралноста во македонскиот случај.

## **2. Подготовка на стратегија или програма за придобивките од мултикултуралноста**

- Детална елаборација на поединичните култури во Македонија, со цел да се детектира нивното ниво на досегашен развој и да се извлечат атрактивните елементи кои би се искористиле во насока на економски развој. (на пример, промоција на музика на јазиците кои се во исчезнување, музика на влашки или ромски јазик; албанската култура и јазик би можел да се користи за привлекување на албански туристи, преку организирање на музички или филмски фестивали и слично (пред сè, треба да се тргнат предрасудите дека земјата се албанизира);

- Детална елаборација на поединичните култури во Македонија, со цел да се воочи културното богатство со кое располага Македонија и во насока да се создаде заеднички идентитет или производ кој ќе биде симбол на мултикултурниот карактер на општеството. Ваквата анализа би била корисна во насока да се изнајде заеднички производ кој би ги содржел сите културни елементи. (производот можа да биде во форма на музичко це-де, филм, храна, ракотворба). Истата анализа би се искористила во промоција на културниот туризам кој според последните статистики во Европа е оној кој привлекува најмногу туристи. Во оваа насока, преку анализата би се нагласиле елементите со кои би се развил културен туризам во Македонија. (потенцијални елементи се: христијанските цркви, муслиманските џамии, реткоста на влашкиот јазик, ромската музика, турската традиција).

## **3. Дисеминација: промоција и мплементација на стратегијата или програмата**

- Промоција на стратегијата или програмата преку медиумите како најдостапно средство за информација на популацијата, со цел да се подигне јавната свест;
- Поттикнување за создавање на сопствена продукција на едукативни и културни програми со мултикултурен карактер;
- Емитирање на јавниот сервис, на едукативни и културни програми кои би ги презентирале идеите содржани во стратегијата, со презентација на светски успешни примери и идни успешни наши примери;
- Да се поттикне издавање на заеднички весник, во кој освен дневни урбани вести содржината би била посветена на осознавање на “другиот” и да се поттикнат комерцијалните електронски и печатени медиуми за создавање на заеднички емисии или рубрики на сите јазици кои се зборуваат во Македонија;
- Промоција на стратегијата во културната сфера преку организирање на заеднички фестивали, културни манифестации, концерти, театарски претстави, контактни емисии кој го промовираат *мултикултуралното*. За спроведување на истото да се ангажира Министерството за култура и единиците на локална самоуправа;



- Имплементацијата на стратегијата да се спроведе преку Министерството за култура и јавните сервиси, како на национално така и на локално ниво, со поддршка на невладиниот сектор.

## Библиографија

Заклучоци од пристапниот дијалог на високо ниво, Скопје, 15 март 2012, <http://mfa.gov.mk/?q=node/885&language=mk>;

Заклучоци за Република Македонија, (извадок од Соопштението од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширување и главни предизвици 2012-2013 год.,(2012) [http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/mk\\_conclusions\\_2012\\_en\\_rev\\_MK3%202\\_.pdf](http://www.sea.gov.mk/content/Dokumenti/MK/mk_conclusions_2012_en_rev_MK3%202_.pdf)

Нансен модел за интегрирано образование, <http://www.nmie.org/index.php/mk/nansen-model/za-nansen-modelot>

Чекори кон интегрирано образование во Образовниот систем на Република Македонија, [http://mon.gov.mk/images/stories/dokumenti/integrirano\\_ obrazovanie/policy\\_paper\\_adopted\\_mk.pdf](http://mon.gov.mk/images/stories/dokumenti/integrirano_ obrazovanie/policy_paper_adopted_mk.pdf)

Како училиштата ги оформуваат релациите помеѓу етничките заедници, Јануари 2010, <http://www.osce.org/mk/skopje/41445?download=true>

Национална стратегија за развој на културата за периодот 2013-2017, Скопје, јануари 2013 <http://www.kultura.gov.mk/index.php/odnosi-so-javnost/2011-03-04-10-39-07/883-nacionalna-strategija-za-razvoj>

Нацрт предлог- Национална стратегија за заштита, унапредување и културата на власите во република Македонија, 2010-2014, Граѓански здруженија на власите во Република Македонија, септември 2009 [http://www.podistosonce.org.mk/dokumenti/revidirana\\_strategija\\_Vlasi.pdf](http://www.podistosonce.org.mk/dokumenti/revidirana_strategija_Vlasi.pdf)

Проект Набљудување на известувањето на медиумите за партиско-политичките и меѓуетничките прашања во текот на изборниот период,, [http://www.vs.edu.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1198%3A2013-02-27-12-12-06&catid=102%3A2012-06-28-09-46-37&Itemid=153&lang=mk](http://www.vs.edu.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1198%3A2013-02-27-12-12-06&catid=102%3A2012-06-28-09-46-37&Itemid=153&lang=mk)

Светлана Унковска, Што мислат Албанците за плоштадот Скендербег, 1.10.2010 Утрински Весник <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=39EEDAB262E6A4AB1F20010C8555127&arc=1>

Македонија по рамковниот договор, Зборник на трудови, ФИОМ, 2006

Втор извештај на Владата на Република Македонија по рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на советот на Европа, Скопје, Февруари 2006 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_FYROM\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_SR_FYROM_en.pdf)

Анализа на меѓуетничките односи во Република Македонија, Здружение на граѓани за поддршка на меѓуетнички дијалог и развој на заедницата „Заеднички вредности,, 2009

Меѓуетнички односи во Македонија, Сашо Клековски, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје 2011

Мултикултурализмот и меѓуетничките односи во образованието, Канцеларија на УНИЦЕФ, 2009 [http://www.unicef.org/tfymacedonia/New\\_MKVersionsm2\(3\).pdf](http://www.unicef.org/tfymacedonia/New_MKVersionsm2(3).pdf)

Охридски Рамковен Договор – Интервјуа, Македонски Центар за меѓународна соработка, Скопје, 2011

Поддршка за имплементацијата на Стратегијата за Ромите,  
[http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/pet\\_vesnik.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/pet_vesnik.pdf)

# Унапредување на граѓанскиот идентитет и поттикнување на граѓанската свесност и акција

*М-Р НАТАЛИЈА ШИКОВА*

*М-Р ВЕСНА БОЧВАРСКА*

## Вовед

Основните документи за човековите права го потенцираат правото на сите граѓани да партиципираат во политичкиот живот на нивните општества<sup>144</sup>, што е, пак, суштина на демократијата. Примарно, смислата на демократијата е во можноста секоја единка, директно или преку избрани претставници, да партиципира во креирањето одлука од која е и самата непосредно засегната; второстепеното значење се согледува во преовладувачката волја на мнозинството. Иако најчесто демократијата се поврзува со одржување слободни и фер избори, сепак тоа не е доволен услов за некоја држава да се смета за демократска.

До неодамна, практика беше меѓународната заедница да ја прифаќа демократичноста на одреден политички систем како негова внатрешна работа, доколку е легитимирана од мнозинството население во државата. Но, оваа практика веќе се менува и сега сè поголем е притисокот врз државите во однос на воспоставување демократски стандарди. Иако, според традиционалните критериуми на меѓународното право, постоењето на демократија не е услов за државност, ЕУ е прва која исполнувањето демократски критериуми го постави како барање за признавање држави и воспоставување дипломатски односи<sup>145</sup>. Освен тоа, обезбедувањето демократија и почитувањето на човековите права се неопходни за државите кои целат кон членство во ЕУ, односно, како што е утврдено со Договорот од Мастрихт (Договор за Европска Унија)<sup>146</sup>, за да станат членки, државите мора да бидат плурални, редовно да спроведуваат слободни избори со тајно гласање, да го почитуваат владеењето на правото и да се потписнички на Европската конвенција за човекови права и фундаментални слободи, како дел од клучните политички критериуми за членство во ЕУ.

---

144 Документите кои ги стипулираат овие определби се познати, а основата е во членот 25 на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и во членот 21 на Универзалната декларација за човекови права (Universal Declaration on Human Rights, 1948), според кои волјата на народот треба да биде основа за авторитетот на власта

145 Според Критериумите за признавање на нови држави во Источна Европа и Советскиот Сојуз (Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union, 16 December 1991), новите држави ќе бидат признати ако се конструирале себе си врз демократска база

146 Treaty on European Union, 1992

## Предмет и цели на документот за политика

Република Македонија, земја - кандидат за членство во ЕУ, се заложи за исполнување на погоре споменатите определби<sup>147</sup>. Демократијата и владеењето на правото, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија, а Уставот ги гарантира човековите слободи и права, граѓанските слободи и националната рамноправност.

Преку анализа на неколку рецентни случаи за практикувањето на граѓанското и политичкото право на протест, во овој документ за политика се посочува содејство на неразвиена граѓанска активност и неосвестен граѓански идентитет во Република Македонија, при што ја потенцираме потребата од низа политики насочени кон препознавање и кон развој на тие круцијални слаби точки од општествениот живот, и укажуваме на некои искуства, начини и методи како применлив политички потенцијал. За граѓанскиот политички курс на македонското мултикултурно општество, неопходен е - инклузивен граѓански идентитет, но за негово креирање не е доволно да се воспостават само формалните карактеристики на демократската институционална рамка, туку се потребни насочени мерки за негово негување и унапредување кои во РМ отсутнуваат и кои се предлагаат во овој документ за политика. Правото на протест е избрано за анализа поради тоа што претставува начин за јавна манифестација на став, а конкретните мотиви кои стојат зад него во анализираните случаи, укажуваат на комплексни општествени појави кои би требало да бидат предмет на длабинска анализа, за да се лоцираат пречките кон потребното ниво на демократски напредок како политички критериум за членство во ЕУ.

## Анализа

Правото на протест, е подвлечено во најважните меѓународни документи кои се однесуваат на човековите права, и тоа во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права од 1966 година (член 18 до 22)<sup>148</sup> (понатаму во текстот МПГПП) и Европската конвенција за човекови права од 1950 година (член 9 до 11)<sup>149</sup> (понатаму во текстот ЕКЧП), и освен со слободата на изразување, тоа е поврзано и со слободата на здружување. Оттаму, правото на протест има два аспекта: го акцентира правото на мирно здружување, вклучително и слободата за одржување собири и демонстрации без интервенција на државата, но содржи и позитивна обврска за државата - да обезбеди простор за изразување општествен став, но и да ги заштити демонстрантите од потенцијалните контра-демонстранти. Иако овие права не се апсолутни, неограничени права и под одредени околности државата може да го ограничи нивното уживање (рестрикции поврзани со јавниот ред и мир, со безбедноста или со непреченото одвивање на работата за одредени професии)<sup>150</sup>, тие се јасен израз на демократичност.

147 Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји-членки која, која ги регулира односите меѓу Република Македонија со Европската унија, РМ ја потпиша на 9 април 2001 година

148 International Convent of Civil and Political Rights, 1966

149 European Convention on Human Rights, 1955

150 Забраната содржана во МПГПП за пропагирање (advocacy) на национална, расна или религиозна омраза, е едно од ограничувањата на кое е потребно да му се обрне особено внимание при практикување на правото на протест.

Република Македонија е потписник на МПГПП и на ЕКЧП, кои се ратификувани и се дел од домашниот поредок. Уставот на Република Македонија (член 20; 21) ја гарантира слободата на здружување на граѓаните заради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања (со рестрикции во однос на насилното уривање на уставниот поредок, повикување, поттикнување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост) како и правото на мирно собирање и изразување на јавен протест (со ограничувања во воена и вонредна состојба). Ова понатаму е дополнително уредено со закони кои ги утврдуваат условите како се спроведува протест во однос на одредени професии, кои се од витално општествено значење.

Но како кај нас навистина се ужива ова право и на што укажува неговото практикување? Кои мотиви се водечки при неговото остварување; односно за што најчесто протестираат граѓаните на Република Македонија<sup>151</sup>?

Ако се разгледаат рецентните протести во Република Македонија впечатливи по масовноста и по истрајноста на идејата за протест, може недвојбено да се заклучи дека пред сè се протестира за прашања кои не се поврзани со изразување граѓански став, односно, се протестира за прашања зад кои не стојат граѓански мотиви. Најчесто се протестира за заштита или за промоција политики што фаворизираат или поддржуваат етничка или политичка група, односно протестите или ги поддржуваат или им се спротивставуваат на институциите на системот за да издејствуваат решенија со кои се протежира етничка или политичка (партиска) структура.

Како вистински граѓански иницијативи се издвојуваат протестите поради постојаното зголемување на цената на режиските трошоци за живот, преземени од граѓанската иницијатива „Аман“ (август 2012 - февруари 2013 година), која од аспект на мотивите за протест, како и според составот на демонстрантите и според истакнатите симболи, ги надмина етничките и политичките бариери. За оваа граѓанска иницијатива се разговараше и во Собранието на РМ, но промените на соодветните закони за кои се залагаа демонстрантите – не беа прифатени. Од друга страна, малубројни беа и протестите насочени кон заштита на човековите права, што отсликуваа граѓанска свест со тенденција да обединуваат преку линиите на поделба. Пример се протестите против убиството на момче на скопскиот централен плоштад, извршено од припадник на специјалните полициски сили, за време на прослава на изборна победа (јуни 2011). Тоа беше силен мотив за повеќе илјади граѓани, без разлика на етничката припадност или на политичкиот став, јавно да изразат незадоволство поради фаталната полициска бруталност.

Освен овие два маркантни примера на граѓански мотивиран протест, во масовните изрази на јавен став главно преовладува етничка или партиска мотивација, што е евидентно и според реториката и иконографијата под која е обединет хомогениот - моноетнички или монопартиски - состав на демонстрантите. Тоа е јасен показател дека наместо истакнување граѓански ставови и насочување на вниманието кон конкретни граѓански проблеми, протестите во РМ имаат предзнак на етничка конотација, што имплицира лесно еруптивни етнички проблеми. Индикативен е примерот на граѓанската иницијатива „Достоинство“, насочена против именување на поранешен командант на ОНА за министер

---

<sup>151</sup> з.н. Практикувањето на правото на протест, тука е искористено како лакмус, кој укажува на определени општествени појави. Анализата се базира на базични показатели и има за цел да поттикне понатамошни дебати кон поголема демократизација на општеството

за одбрана. На таа иницијатива веднаш следеа контра-протести од страна на припадници на албанската етничка заедница (февруари - март 2013). Во мултикултурно општество, какво што е македонското, ваквата тенденција во која доминира етничката димензија на протестот е флагрантна закана за одржување на редот и поредокот во државата, а особено поради тоа што протестите со етничка димензија се речиси без исклучок проследени со насилство, со вандализам и со заканувачка реторика на страните спротивставени по доминантно етнички (наспроти граѓански) идентитет. Во оваа смисла се врамуваат и протестите во насока на расчистување на четирикратното убиство кај Смилковското езеро, за кое во пошироката јавност се конструираше впечаток дека е етнички и верски мотивирано, и повторно – протестите беа соочени со контра-протести, поделени по етничка линија<sup>152</sup>. Истата диференцијална матрица се повтори и при протестите во Гостивар за расчистување на убиството на две момчиња од албанска националност, а сторителот беше полицаец од македонска националност (февруари 2012).

Како пример за протест со доминантно политички мотив се издвојува протестот на партиите во опозиција против начинот на донесување на државниот буџет во Собранието на РМ, соочен со последователни контра-протести организирани од групи стечајни работници, пензионери и уметници, главно непосредно засегнати од политичкиот процес (декември 2012).

Сумарно, мошне ретки се протестите при кои се манифестира граѓанска свест, а симптоматична е тенденцијата речиси секој од рецентните протести против одредена општествена ситуација или против институционално, владино решение – да биде соочен со контра-протест. Таквата општествена ситуација, од една страна укажува дека државата не е доследна кон обврските за создавање општествени услови за практикување на правото на протест<sup>153</sup>, како еден од можните начини за постигнување делиберализација и активна партиципација во политичкиот живот, што е основен конституент од концептот за активно граѓанство во заедницата, а од друга страна, пак, укажува на мошне низок интензитет граѓански иницијативи и слаб граѓански идентитет, наспроти примарните етнички припаѓања.

## **Можни политики кон постигнување инклузивен граѓански идентитет**

Причините за слаб граѓански идентитет и за непостоење вистински граѓански иницијативи, кај нас можат да се бараат на повеќе места, а меѓу другото и во слабата примена и во непоттикнување мерки кои ја стимулираат директната демократија.

Освен формалното исполнување на условите за членство во ЕУ, во интерес на државата е да креира идејно динамичен општествен амбиент, кој ќе поттикне поголемо јавно учество на граѓанин активен во процесот на создавање и носење одлуки. На тој начин се

---

<sup>152</sup> Контра-протестантите, мотивирани од приведување неколкумина осомничени, беа доминантно од албанска етничка националност и од исламска вероисповед (април - мај 2012)

<sup>153</sup> На пример во Северна Ирска, која има историја на поделби и конфликти, и од која произлегува долга традиција на протести и на маршеви, доколку за одреден протест е најавен и контра-протест, полицијата е таа што го одредува и го дозволува бројот на контра- протестантите, а за местото, пак, каде што се одвива протестот, дозвола дава посебна комисија која иако е дел од институциите на системот, всушност е тело составено од граѓани кои ги претставуваат сите засегнати општествени групи

постигнува поголема индивидуална вклученост, се засилува дијалогот, се надминуваат поделбите, а општеството напредува.

Од методите кои поттикнуваат активно граѓанско учество во општествените процеси и ги зајакнуваат граѓанските иницијативи и ставови, за македонското општество најадекватни би биле: стимулирање доброволни организации на граѓани и создавање мрежи и коалиции со конкретни иницијативи во општеството поврзани со граѓански проблеми, права и интереси; јакнење на политичките капацитети за активно граѓанство со способност и моќ да влијае при решавањето проблеми од јавен интерес; зголемена соработка на државните институции со граѓанскиот сектор и уважување на неговите ставови и покрај разликите и можните несогласувања, со цел да се надмине граѓанската пасивност и ограниченото граѓанско учество во формулирањето и во спроведувањето на јавната политика; градење партнерства; промена на имиџот на владините функционери - од луѓе со кои е тешко да се соработува, супериорни во однос на инфериорните позиции на граѓаните, во – конструктивни партнери со кои може да се оствари дијалог во процесот за остварување на власта и на политиката; поголема медиумска застапеност на граѓанските иницијативи за да постигнат општествена видливост и мобилност; подобра размена на информации и поголема вклученост на засегнатите страни во креирањето на политиката.

Овие мерки и методи, го унапредуваат граѓанскиот идентитет, ја поттикнуваат граѓанската свест и акција, и ја истакнуваат епстемиолошката вредност на демократијата, во која активното граѓанство има конструктивна, а со самото тоа и - фундаментална улога. Промоцијата на овие мерки и поттикот за нивна примена би ја стимулирале и граѓанската партиципација по повод теми кои ги надминуваат етничките или партиските интереси. Во оваа насока многу е важно да се воспостават заеднички симболи или општествени вредности кои обединуваат и се во насока на постигнување поголема општествена инклузивност<sup>154</sup>.

Конструктивна рамка за таа општествена цел можат да бидат - консензуалната и делиберативната демократија, политички модели најсоодветни за помалку хомогени средини<sup>155</sup>. Тие се најреалната рамка за справување со проблемите во културно поделените општества, каде што строгото мнозинско правило е несоодветно. Иако, навидум, создаваат повеќе проблеми и конфликти во мултиетничките општества, а особено кај државите со демократија во развој, всушност токму тие се и политичката рамка во која таквите проблеми можат да бидат ефикасно надминати.

---

<sup>154</sup> Добро институционализирана демократска држава, не само што определува релевантна политичка арена во која се адресираат мултиетничките барања, туку промовира и други извори на единство и на заеднички вредности со кои се одржува стабилна, а тие се: доверба во консултации и во дијалог, поддржување разновидност и толеранција, сочувство, дарежливост, заложба за слобода, за мир и за ненасилни промени, но ја промовира и идејата за создавање заеднички, граѓански идентитет и споделена граѓанска култура.

<sup>155</sup> Консензуалната демократија настојува да го максимизира учеството на различните фактори во споделување и во практикување политичка моќ и придонесува за стабилност на мултикултурните општества. Вклучувачки облик на демократија е и делиберативната демократија, во која (за разлика од моделот на мнозинска демократија, што ја потенцира вредноста на мнозинскиот метод на одлучување без разлика на начинот за постигнување мнозинство), политиката ги вклучува, врз база на еднаквост, сите граѓани чии интереси се во конфликт и кои можат да бидат афектирани преку донесување одлука во демократски процес. На овој начин се обезбедува поголема контрола врз власта и се дава можност да бидат чуени гласовите на оние кои вообичаено не биле земани предвид во процесот на носење одлуки.



## Заклучоци и препораки

- Во Република Македонија **недостасува граѓански концепт**, вклучувачки без разлика на етничката, на религиозната, на политичката или на каква било друга припадност; потребно е да се преземат насочените мерки што ги предлага овој документ за политика, за да се засили граѓанската свест, да се создаде и да се негува инклузивен граѓански идентитет кој ги надминува поделбите врз основа на споменатите разлики;
- **Граѓанската активност и вклученост во носење општествено значајни одлуки е слаба**, поради недоследности при исполнувањето на предусловите за вистинска демократија: недоволна партиципација на засегнатите страни во релевантна општествена дебата; ограничена слобода за израз на учесниците во дебатата, нерамноправни услови во кои се спроведува граѓанската партиципација; низок степен до кој владејачкото мнозинство ги уважува различните мислења, недоволно ги аргументира одлуките и не ги заснова врз начелата на општото добро до максимално можно ниво; оттаму, потребно е да се поттикне и да се засили директната демократија, да се осмислат начини и модели за манифестација и за поголемо уважување различни ставови во врска со граѓански проблеми;
- Во РМ постои **доминантен етнички идентитет**. Нужно е отстапките од воспоставениот општествен соживот подробно да се анализираат и да им се пристапи со исклучително внимание; неопходно е да се детектираат проблемите и соодветно да се адресираат; ваквата внимателност е круцијална за опстанок на општествени системи кои поради сплет на околности (геостратешки, економски, глобално политички) се ранливи по различни прашања, а посебно по прашањето на етничките односи;
- Постојат **недоследности во практикувањето на правото на протест**, како начин за јавно изразување став и за спроведување јавна делиберизација; политичката карта, како и структурата на општествената моќ се менуваат, но повредата на начелото на инклузивност, пречките во остварувањето на правото на слобода на изразување, слободата на мислата и говорот, слободата на здружувањето, правото на мирно изразување протест, оставаат долготрајни последици во сите сегменти на општеството и се погубни за демократијата; само преку поттикнување дијалог и слобода на изразување различни погледи, се гради демократско општество и граѓанин кој е релевантен, не само во својата слика за себе туку и во очите на оние кои во даден општествен контекст и во одреден временски интервал ја практикуваат моќта; сето тоа е особено важно за пристапниот процес кон ЕУ, и е во насока на задоволување на политичките критериуми и претставува слика за демократичноста на земјата.

## Библиографија

Crawford James, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, 2006

Franck M. Thomas, *Democratic Governance and International Law, Legitimacy and democratic entitlement at Democratic Governance and International Law*, edited by Gregory H. Fox and Brad. R. Roth, Cambridge University Press, 2000

Habermas Jurgen, *The Inclusion of Other*, Cambridge, Ma. 1998

Henrard Kristin, *Devising an Adequate System of Minority Protection*, Kluwer Law International, Hague 2000

Lijphart Arend, *Patterns of Democracy, Government forms and performance in thirty- six countries*, Yale University 1999

Lustick Ian, *Stability in Deeply Devided Societies: Consociationalism versus Control*, World Politics XXXI, 1979

Nordlinger A. Eric, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Cambridge MA 1972

Rothchild Donald, *Ethnicity and Conflict Resolution*, World Politics XX, 1969

Santiago Nino Carlos, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven & London, 1996

Sisk D. Timothy *Power Sharing, The Beyond Intractability Knowledge Base Project, Version II. (2003-2005)* Available from: <http://www.beyondintractability.org/> (Accesses February 2005)

# Државната помош во РМ: Инструмент за „европеизација“ на македонската економија или инструмент за одржувањето на status quo

*Д-Р ДАНИЕЛА МАМУЧЕВСКА  
М-Р КРИСТИНА ЦУЦУЛОСКА  
М-Р НАТАША ФОГТ ЈОВАНОВА*

## Вовед

Овој документ за јавни политики е поделен на шест заглавија. Во **првиот дел** се дефинира концептот на државна помош во Европската унија, се објаснува улогата која ја има државната помош за внатрешниот пазар на ЕУ и економската интеграција, потоа се осврнува на потребата од контролата на државната помош и на крај заклучува дека за Македонија е многу значајно да ги искористи претпристапниот период за реформирање на својата политика на државна помош и нејзино приближување кон европските стандарди.

**Вториот дел** содржи кратка елаборација на потенцијалните негативни ефекти кои може да ги предизвика државната помош а кои произлегуваат во суштина од мотивите за доделување на истата. Овој дел исто така се осврнува на кратко и на трендовите во реформата на политиката на државна помош во ЕУ, која се повеќе се насочува кон примена на економска анализа на државната помош и насочување кон однапред дефинирани развојни цели. На крајот се предлагаат пет правила кои треба да се следат за да се избегнат евентуалните штетните последици од доделувањето на државната помош.

**Третиот дел** го анализира досега постигнатиот напредок во реформата на политиката на државна помош преку компаративна анализа на извештаите за напредокот на Македонија од Европската Комисија. Анализата започнува од првиот Аналитички извештај кој дава првичен преглед на состојбата со државната помош во Македонија во 2005 година. Се анализираат пет суштествени елементи и тоа: степен на усогласеност на законодавството со acquis, институционалниот капацитет (преку две компоненти на финансиски и административен капацитет), имплементација и спроведување на законодавството, свеста и културата за конкуренција. На крајот се дава општата просечна оценка за напредокот на сите овие аспекти на политиката на државна помош.

**Четвртиот дел** содржи компаративна анализа на државната помош доделена во периодот 2007-2011 и тоа според вредноста на помошта изразена во апсолутни и релативни износи, според целите, инструментите на доделената помош и конечно според давателите на помошта. Податоците се превземени од годишните извештаи на Комисијата за заштита на конкуренција од 2009 до 2011 година. Целта на оваа анализа е да истражи како и колку се користи инструментот на државна помош во Македонија.

**Петтиот дел** ги дава заклучоците од целата дискусија потенцирајќи ги недостатоците на политиката на државна помош во Македонија и последиците кои таа може да ги предизвика преку фаворизирање на одредени компании во вид на сериозни нарушувања

на конкуренцијата и пазарот, а на штета на потрошувачите и на фирмите. Овој дел исто така ги нагласува и предностите на осмислената политика на државна помош насочена кон однапред дефинирани приоритети, а кои мора да произлегуваат од потребите за прилагодување на македонските претпријатија кон барањата кои ги поставува заедничкиот европски пазар.

**Шестиот дел** издвојува неколку конкретни препораки за подобра имплементација на политиката, мониторинг и евалуација на нејзините ефекти. Со актуелизирање на темата во јавниот дискурс, документот ќе придонесе за сензибилизирање на заинтересираната јавност за прашањата на транспарентноста и отчетноста во трошењето на лимитираните јавните приходи. Дополнително, преку развивањето на дебата за политиката на државна помош ќе се даде придонес кон развојот на конкурентска и на пазарна култура во Македонија.

На крајот од документот се содржани три анекси кои детално ги прикажуваат квалитативните и квантитативните наоди од претходно наведените анализи како и користената библиографија.

## **Контрола на државната помош - економски оправдана, политички неприфатлива?**

Единствениот европски пазар со неговите 4+1 слободи и повеќе од 500 милиони потрошувачи е основниот двигател на европската интеграција. Воспоставување систем на слободна конкуренција е основна претпоставка за непречено функционирање на единствениот пазар. Клучниот инструмент кој ќе обезбеди да не дојде до нарушување на конкуренцијата во внатрешниот пазар е политиката на конкуренција на Европската Унија (ЕУ). Но, таа не е само во функција на обезбедување подеднакви правила на игра, туки исто така има за цел интеграција на пазарот.

Државите-членки на ЕУ (ДЧ) во принцип не смеат да доделуваат државната помош. Сепак, постојат исклучоци од генералната забрана на државна помош. Во пракса ЕК развила три различни категории на исклучоци - **регионална, секторска и хоризонтална помош**. Помошта вклучува државни грантови, ослободување од плаќање камата или данок, државни гаранции, заеми и други инструменти.

Одредбите со кои се регулира државната помош (државните интервенции на пазарот) се дел од одредбите од основачкиот договор<sup>156</sup> кои се однесуваат на конкуренцијата. Концептот на државна помош може да се подели на пет кумулативни критериуми:

1. Помош во смисла на економска корист или предност
2. Која се доделува од страна на државата или низ државни ресурси
3. Која повластува одредени претпријатија во однос на други (селективност)
4. Која ја нарушува или се заканува да ја наруши конкурентноста и
5. Која е способна да влијае врз трговијата меѓу државите членки

<sup>156</sup> Договор за основање на Европската Заедница (ДЕЗ) член 87-89.

Воспоставување контрола над државната помош е прашање од суштинско значење, имајќи предвид дека мерките со кои се обезбедува државна помош за индивидуални претпријатија може да ја нарушат конкуренцијата. Мерките кои дискриминираат помеѓу претпријатијата кои добиваат и тие кои не добиваат помош и претставуваат закана за функционирањето на внатрешниот пазар. Но, контролата на државната помош игра клучна улога во креирањето на функционалната економија, затоа примената и спроведувањето на оваа политика е критична компонента на процесот на проширување<sup>157</sup>.

Научените лекции од пристапувањето на тн. нови држави-членки (НДЧ), а посебно на Хрватска (со која го делиме искуството на ист заеднички економски модел) се дека тие мораат да вложат значителни напори за исполнување на условите за членство од поглавјето за политиката на конкуренција. Прво, затоа што станува збор за усвојување на „hard acquis“<sup>158</sup> кое по истекот на евентуалните преодни периоди ќе мора доследно да се применува и спроведува. Дополнително, по пристапувањето во ЕУ контролата над државната помош ќе биде во директна надлежност на Европската Комисија (ЕК). Второ, затоа што пропуштената можност за прилагодување на претпријатијата кон правилата за државна помош ја намалува способноста на националната економија „да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на ЕУ“<sup>159</sup>. Анализата на предизвиците од пристапување на Македонија во ЕУ<sup>160</sup> заклучува дека токму овој аспект на копенхагенскиот економски критериум ќе биде многу потешко остварлив од првиот, кој се однесува на функционална пазарна економија<sup>161</sup>.

## Државната помош како рамнотежа меѓу трошоците и користите

Државната помош како форма на државна интервенција на пазарот може да ја наруши конкуренцијата, и да има потенцијални негативни ефекти врз потрошувачите. Финансиските средства кои се доделуваат како помош на претпријатијата се значителен дел од јавните расходи и имаат своја цена, директна и индиректна<sup>162</sup>. На пр. со секои 100 долари собрани јавни приходи, економските оператори губат помеѓу 118 и 124 долари.<sup>163</sup> Се претпоставува дека цената на јавните расходи е многу поголема во државите во развој. Од друга страна, јавните расходи одобрени како помош се на сметка на некои други потенцијално попродуктивни намени. Опортунитетниот трошок на државната помош е

<sup>157</sup> Commission of the European Communities, Report, State Aid Scoreboard - Autumn 2004 update, Brussels, 16.11.2004, стр. 4

<sup>158</sup> The hard acquis refers to the rules that the Member States shall comply with at the risk of being prosecuted by the EC as offender to the EU law. Hardy, Angélique (2010) 'Fighting Corruption in Croatia with the prospect of European Union Membership', Hertie School of Governance –Working papers.No.52, стр.11.

<sup>159</sup> За влијанието на контролата на државната помош врз исполнувањето на економскиот критериум за членство види повеќе кај Schütterle, Peter (2002) 'State Aid Control – An Accession Criterion', Common Market Law Review No. 39 стр.577-590.

<sup>160</sup> Министерство за финансии на Република Македонија (2009) 'Приближување кон Европската унија: Предизвици и можности' стр. 11.

<sup>161</sup> Економскиот копенхагенски критериум за членство опфаќа два елемента. Првиот се однесува на постоењето на функционална пазарна економија, додека вториот на капацитетот за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во Унијата.

<sup>162</sup> Кај директната цена станува збор за административната цена на собирањето на јавните приходи, а кај индиректната за трошоците за претпријатијата кои произлегуваат од оданочувањето.

<sup>163</sup> OECD, Policy Roundtables (2010) 'Competition, State aids and Subsidies', стр.26.

многу голем, посебно во земјите во развој<sup>164</sup>. На пр. социјалниот поврат на јавните инвестиции<sup>165</sup> во образование во ОЕЦД државите е 8,5%, а во државите во развој цели 20%.

Клучната економска логика за доделување државна помош е потребата за корекција на несовршеностите на пазарот (*market failure*), кога пазарните сили не даваат ефективни резултати. Сепак во пракса, мотивите за доделување помош не се секогаш од економска природа. Многу често помошта се одобрува од политички мотиви. Тоа создава опасност од неефикасност на помошта, бидејќи политички посакуваните резултати не се секогаш економски ефикасни. Помошта се доделува во политички процес во кој носителите на одлуки следат одредени политички мотиви (пр. редистрибуција на националното богатство, вработување итн.)<sup>166</sup>. Ризикот настанува кога одлуките на носителите на јавните политики се водени од потребата за сопствен реизбор и изборна победа. Оттука, предизвикот при приоритизацијата и доделувањето државна помош е како да се воспостави рамнотежа меѓу користите и трошоците од државната помош.

Примената на различни концепти за економска оценка на трошоците и користите од државната помош добиваат се повеќе на значење<sup>167</sup>. ЕК уште во 2005 година донесе план<sup>168</sup> за реформа на ДП во ЕУ, кој воведува тн. **поекономски пристап во контролата на државната помош**. Планот предвидува:

- (i) Помала во обем и подобро ориентирана помош кон остварување на заеднички цели (повеќе за хоризонтални, помалку за секторски цели и за спас и реконструкција, повеќе шеми на помош помалку индивидуална помош);
- (ii) Поефективни процедури, подобро таргетирана имплементација на законот и поголема предвидливост и транспарентност и
- (iii) Доделување на помош кое се заснова на економска проценка на ефектите, а не на избор на формата.

Предизвиците во примената на **поекономскиот пристап** во анализа на државната помош, со крајна цел помала и подобро ориентирана помош, може да се надминат со почитување на следните критериуми.<sup>169</sup>

- (i) Секоја мерка на ДП треба да биде предмет на економска анализа која прецизно ќе утврди која форма на пазарен неуспех (**market failure**) треба да биде корегиран и до кој степен мерката ќе го корегира истиот.
- (ii) Мерката треба да биде одобрена само доколку дефинираната цел не може да биде постигната со друга, потранспарентна и помалку дискриминирачка мерка,

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Станува збор за методот Social Return on Investment (SROI) кој ја мери додадената вредност за општеството од вложувањето на јавните средства во проекти во образованието, здравството и сл.

<sup>166</sup> Haucap, Justus и Schwalbe, Ulrich (2011) 'Economic Principles of State Aid Control', Discussion Paper No. 17, Düsseldorf Institute for Competition Economics, стр.13-14.

<sup>167</sup> Ibid. стр.17-44. Види исто така Nitsche, Rainer и Heidhues, Paul (2006) 'Study on methods to analyze the impact of State aid on competition', Economic Papers No. 244, European Economy, European Commission, Directorate General for economic and financial affairs.

<sup>168</sup> European Commission 07.06.2005 'State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009', Consultation document.

<sup>169</sup> Види фуснота 8 стр.11 и 47-48.

- (iii) Потребно е да се воведат правила кои ќе го ограничат обемот и времетраењето на мерката, и
- (iv) Големите претпријатија кои добиваат помош мора да понудат нешто за возврат.

Тековната реформа<sup>170</sup> на политиката на ДП во ЕУ (која се однесува на периодот по 2013 година) е мотивирана од потребата јавните ресурси кои се распределуваат преку ДП да се трошат ефективно и ефикасно и да се насочат кон постигнување на трите клучни цели на Стратегијата Европа 2020<sup>171</sup> за остварување на одржлив, инклузивен раст базиран на знаење. Реформата нуди посистематски пристап, при што ДП се третира како структурирана политика која цели кон најоптимална употреба на ограничените средства. Со овој тренд ЕК сака да го зголеми економскиот раст, притоа користејќи ги парите на даночните обврзници на најдобар можен начин. Во овој контекст, ЕК прави разлика помеѓу ‘good aid’ и ‘bad aid’.<sup>172</sup> Првиот вид е ДП која е оправдана и мотивирана од потребата за раст (подршка на мали и средни претпријатија (МСП) или истражување и развој (И&Р)), додека вториот вид е помош која генерира значителни нарушувања на конкуренцијата без било каква реална додадена вредност.

За да се намали веројатноста од потенцијалните негативни ефекти на државната помош потребно е да се следат 5 (пет) златни правила. Помошта треба да биде:

- ✓ **Исклучок** – правилото е конкуренција, помошта е исклучок
- ✓ **Неопходна** – целта да не може да се постигне ефективно без помошта
- ✓ **Ограничена** – по истекот на мерката, примателот да стане конкурентен
- ✓ **Дегресивна** – да се намалува пропорционално со зголемувањето на конкурентноста
- ✓ **Развојно ориентирана** – не смее да се дава за одржување на status quo-то.<sup>173</sup>

## Државната помош во МК - state of play

Извори на правото на државна помош во РМ се: Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА), Законот за државна помош и подзаконските акти на законот.<sup>174</sup> Согласно чл. 5 од ССА, обврската за имплементирање на правилата за државна помош е во првата фаза на имплементацијата на ССА. За прв пат оваа материја во РМ се нормира со донесување на првиот закон за државна помош на 04.04.2003<sup>175</sup>, со кој се имплементираат чл. 87-89 ДЕЗ, Регулативата бр. 69/2001 и Регулативата бр.659/1999. Комисијата за државна помош за прв пат е формирана на 16.06.2003. Во 2006 година надлежностите за контролата на државна помош се префрлени на Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК). Во 2010 е донесен

<sup>170</sup> EC, Communication from the Commission to the European parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 08.05.2012 ‘EU State Aid Modernisation (SAM)’

<sup>171</sup> EC, Communication from the Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3.3.2010.

<sup>19</sup> Naak, Andreas и Brüggemann, Michael (2013) во ‘EU State Aid: Recent Developments and the Way Forward, The European Antitrust review.

<sup>173</sup> Плахутник Андреј, поранешен директор на словенечка Комисија за заштита на конкуренција, Семинар за политиката на државна помош, Охрид, ноември 2012

<sup>174</sup> По пристапувањето во ЕУ, извори на правото ќе биде ДЕЗ чл. 87-89, регулативите, директивите и неформалните извори на правото кои се однесуваат на државната помош.

<sup>175</sup> Службен весник на РМ бр. 24/2003.



нов закон за контрола на државната помош<sup>176</sup>. Помошта доделена спротивно на законот за контрола на државната помош, а со тоа и спротивно на член 69 од ССА е незаконска. Во ЕУ, ЕСП може да нареди враќање на помошта при што одлука може да има ретроактивно дејство.<sup>177</sup>

Досегашниот напредок во реформата на државната помош може да се согледа од компаративна анализа<sup>178</sup> на извештаите за напредок на ЕК, почнувајќи од Аналитичкиот извештај до последниот Извештај за напредокот (2005-2012). Анализа на приближување на националното законодавство и институционалните капацитети за следење и контрола на државната помош покажува континуиран, но нерамномерен напредок.

*Усогласувањето на националното законодавство со *acquis* тече континуирано но бавно.* Примерот со Законот за ТИРЗ<sup>179</sup> и неговото усогласување со *acquis*, укажува на тоа дека не постои план за континуирано усогласување.

*Институционалните капацитети на КЗК* разгледувани преку административната и финансиската компонента многу бавно се подобруваат во анализираниот период. Стручниот кадар многу мачно се изградува, но клучниот ограничувачки фактор за независноста во спроведувањето на контролата на државната помош се финансиските ограничувања и постојаниот тренд на кратење на буџетот на КЗК.

*Воспоставувањето на функционален, ефективен и сеопфатен систем на *ex-ante* контрола, како и систем на мониторинг и *ex-post* евалуација на доделената државна помош демонстрираат најслаб и најбавен напредок.* Регистарот на постоечката доделената државна помош бавно се воспоставуваше, но е несеопфатен и непрецизен, што ја намалува неговата веродостојност.

*Недостатокот на дисциплина, недоволната свест и разбирање на потребата од известување за доделената помош како и воопшто на концептот за системот на контрола на државната помош кај давателите и корисниците, но и кај пошироката јавност се константа во анализираниот период.* Сите овие фактори укажуваат на непостоењето на култура за државна помош и пошироко на пазарната култура кај државните институции, деловниот сектор и кај македонската јавност.

Општиот заклучок од анализата е дека клучниот предизвик за РМ во приближувањето кон ЕУ за политиката на државна помош е имплементација на усвоената регулатива и воспоставувањето на веродостојно досие за спроведување на истата. Но, Извештаите на ЕК претставуваат мерка за приближување на националното законодавството со *acquis*, прикажувајќи го постигнатиот напредокот во исполнувањето на формалните барања. Извештаите не ги анализираат резултатите на политиката на ДП кои произлегуваат од тоа приближување. Тие не анализираат за кои намени и цели се користи државната помош во Р.Македонија. Уште помалку е познато колкави се трошоците од доделената помош и какви резултати се постигнале со неа. За да ги оцениме овие прашања направивме

<sup>176</sup> Службен весник на РМ бр. 145/2010.

<sup>177</sup> Согласно судската практика за прв пат во 1973 ЕЦП пресуди дека ЕК може да нареди враќање на нелегални плаќања кои се извршени во рамките на шеми за помош за кои ЕК не била известена (Case 10/72 Commission v Germany).

<sup>178</sup> Прегледот е даден во Анекс 1.

<sup>179</sup> Закон за технолошки индустриски развојни зони, Службен весник на РМ бр. 14/2007, 103/2008, 130/2008, 139/2009, 156/2010 и 127/2012).

квалитативна анализа на доделената помош во периодот 2007-2011 според износ, според цели (види Анекс 2), според инструменти, според даватели и корисници (види Анекс 3).

## Што помага државната помош во Македонија?

КЗК констатира подобрување на пријавувањето и контролата на државната помош, како и зголемување на свеста за истата, што се аргументира со зголемениот број решенија од една и нотификации од друга страна<sup>180</sup>. Според анализата на извештаите на КЗК, *трендот на движење на доделената пријавена државна помош* за периодот 2007-2011 изразена во релативни суми како процент од БДП покажува големи осцилации. Во 2007 државната помош изнесувала 0,11% од БДП, во 2008 и во 2009 изнесувала 0,09%, во 2010 - 0,009%, а во 2011 е зголемена на 0,19%. За споредба ДП за новите држави членки (НДЧ) на ЕУ во периодот 2000-2003 (пред нивното пристапување во ЕУ) изнесува просечно 1,42 % од БДП<sup>181</sup>. Помошта по глава жител за анализираните периоди изнесувала 150 ЕУР<sup>182</sup> во НДЧ, 3,14 ЕУР<sup>183</sup> во Македонија. Изразена во апсолутни износи помошта во РМ изнесувала просечно годишно 6 МЕУР, што е за 32 пати помалку од просекот на НДЧ кој изнесувал 189 МЕУР.

Од друга страна, според ЕК<sup>184</sup>, нивото на систематска државна интервенција е многу ниско со помалку од 1% од БДП одобрен како државна помош. За ЕК, овој податок не е споредлив со податоците за државна помош кои се прибираат во согласност со ЕУ стандардите кои ги применуваат државите-членки.

Анализата на ДП според *целите* за кои е доделената укажува на неколку карактеристики.

За *заштита на животната средина* доделена е ДП во четири од петте години. Во 2007 е доделена незначителна ДП, во 2008 се зголемува за четири пати, во 2009 доаѓа до дополнително зголемување (цели 40% од вкупниот износ), во 2010 година воопшто не е доделена помош за оваа намена, а во 2011 овие средства учествуваат со занемарливи 1,25%.

Помошта за *регионален развој* до 2008 се одобрува според Уредбата за регионална помош<sup>185</sup>, а од 2008 спореден Законот за ТИРЗ<sup>186</sup>. Притоа евидентираната доделена помош покажува тренд на значаен пораст (од 2% во 2007, 29% во 2008 на 38% во 2011). Нема евиденција за доделена ДП во 2009 и 2010 година, додека за 2011 не се знае точниот

<sup>180</sup> Комисијата за заштита на конкуренција, (2012), Годишен извештај за работа на Комисијата за заштита на конкуренција за 2011 година, стр. 38.

<sup>181</sup> Види фуснота 2 стр. 17.

<sup>182</sup> Изразени според паритет на куповната моќ - purchasing power standard (PPS).

<sup>183</sup> Изразени во тековни цени.

<sup>184</sup> Европска комисија, (2012), 'Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 година, Работен документ на Европската комисија', стр.25.

<sup>185</sup> Уредба за условите и постапката за доделување на регионална помош, Службен весник на РМ бр. 81/2003 и 118/2009.

<sup>186</sup> Види фуснота 24.

износ<sup>187</sup>. Помошта се дава преку различни инструменти<sup>188</sup>. И покрај овие ограничувања регистрираната регионалната помош е втора по големина.

Помошта за *развој на малите и средните претпријатија* во вид на поддршка на кластерско здружување, поддршка на мерки за индустриска политика, подобрување на конкурентноста на домашните производи и поддршка на претприемништвото за петте години изнесува вкупно околу 76 милиони МКД. Притоа главниот дел од помошта е доделен во 2010, додека во 2008 и 2009 е доделена само еден вид на помош (подобрување на конкурентноста на производите).

Помошта за *развој на туризмот* за прв пат е доделена во 2011 година со скромно учество (помалку од 3%) во вкупната помош во 2011.

Помош за *поттикнување и зголемување на вработување* се доделува во целиот период (со исклучок на 2010) и тоа во вкупен износ од речиси 616 милиони МКД. Со тоа вработувањето се поддржува со најголем износ на ДП.

Помош за *вработувањето на инвалидизирани лица* се доделува во 2007, 2008 и 2009 година. Според вкупната сума доделена за оваа намена, станува збор за трет по големина вид на ДП во анализираниот период.

Помошта доделена на *вонбуџетските корисници* за реализација на годишната програма на Министерството за култура во 2007 година во износ од 205 милиони МКД изнесува повеќе од половината од вкупниот годишен износ на ДП за 2007 година.

Анализата на целите за кои се одобрувала ДП во периодот 2007-2011 покажува дека не постои конзистентност во прикажувањето на податоците и недоволна транспарентност. Нецелосноста на податоците претставува препрека за донесување на недвосмислени заклучоци. Друга клучна констатација е недостатокот на јасни приоритети при доделувањето на помошта освен во случајот на поддршката на вработувањето (кое се поддржува со релативно повисоки износи и постојано). Но, и во овој случај недостасува економска анализа на користите кои се постигнале со одобрената помош.<sup>189</sup>

Што се однесува до инструментите на ДП, според достапните податоци во периодот 2007-2011 година најмногу се користат дотации и субвенции на камати и главнина (речиси 95% од вкупниот износ). За споредба, најупотребувани инструменти во НДЧ заради буџетски ограничувања биле гаранциите (46%) и даночните ослободувања (29%). Грантовите се застапени со 22%<sup>190</sup>. Како даватели на ДП се јавуваат Владата на РМ и поединечни министерства (заедно учествуваат со 85%), Агенцијата за привлекување на странски инвестиции и за промоција на извозот и АД МЕПСО со по 6% и локалната власт (само еден случај) учествува со 3% во вкупно доделената и регистрирана помош во

<sup>187</sup> Во 2011 се донесени две одлуки за ТИРЗ кои не содржат висина на доделени средства. Вкупниот износ на помош доделен по овие основи може да се пресмета дури по извесен период. Давателот на помош е должен да го пресмета износот, а КЗК да го евидентира и да информира.

<sup>188</sup> Ослободување од данок на добивка, персонален данок на доход, вкупниот износ на задолжителни социјални надоместоци и придонеси за вработување (50%), како и во вид на комуналии за користење на земјиштето во зоната.

<sup>189</sup> Во поглавјето 19 Социјална политика и вработување ЕК оценува дека: 1. буџетот што се алоцира за активни мерки за вработување е низок, 2. истите тешко се имплементираат и 3. невработеноста е загрижувачки висока.

<sup>190</sup> Види фуснота 2, стр. 19-20.

анализираниот период. Ова покажува своевидна „централизација“ на ДП и отсуство на употреба на ДП како инструмент за локален економски развој или решавање на структурни економски проблем.

## Заклучоци

Трендовите во развојот на политиката на ДП се во насока на намалување на обемот, насочување кон хоризонтални цели и користење на ограничените јавни средства за однапред дефинирани развојни приоритети. Ова е изразено преку формулацијата: помала, но подобро таргетирана помош. Предизвикот е како да се воспостави рамнотежа меѓу користите и ефектите од државната помош. Тоа може да се обезбеди со „поекономски пристап“ во оценката и мерењето на ефектите и трошоците.

Приближувањето кон европските норми и стандарди во политиката на државна помош, често се врши заради формални причини (чекирање на обврските кон ЕУ), а не заради суштинска трансформација. Се чини дека усогласувањето е во втор план за сметка на други владини приоритети во економските политики, како што е желбата за привлекување на странски директни инвестиции (СДИ). Преку контролата на финансиската се контролира и оперативната независност на клучната институција (КЗК) во системот за контрола на државната помош. Недостигот од пазарна култура е поврзан со прашањето на недостатокот на отчетност и транспарентност од една, и ефективноста и ефикасноста во трошењето на јавните средства од друга страна.

Во анализираниот период се доделува исклучително мал износ на државна помош што е во контрадикција со податоците за периодот пред 2007 година<sup>191</sup>. Згора на тоа јавните расходи се во постојан раст во набљудуваниот период<sup>192</sup>. Постојат индикации од праксата дека се доделува, но не се пријавува помош, особено за спас и реконструкција и за услуги од општ економски интерес (вид на помош која има најголем потенцијал да предизвика нарушувања на конкуренцијата и кој има најслаби ефекти). Вкупните износи на помош за ТИРЗ не се објавени, затоа не може прецизно да се утврди вкупната сума на помош по овој основ. Поради тоа што регистарот на постоечката ДП е непрецизен нема можност за мерење и оценка на ефектите од мерките. Не постои транспарентна политика на државна помош со јасно зацртани приоритети во доделувањето на помошта. Напротив, решенијата за одобрување на помошта се најчесто во вид на индивидуална помош и од *ad hoc* карактер. Државната помош не е развојно ориентирана, туку е насочена кон задржување на *status quo*. Недостатокот на реформа на политиката на државната помош сериозно ја намалува конкурентноста на националната економија и нејзиниот потенцијал за интеграција во единствениот пазар. Како краен ефект државната помош преставува нерационална употреба на јавни пари, води до нарушувања на пазарот и ја подржува

<sup>191</sup> ДП во претходните години била значително поголема. Така во една година се доделени речиси толку средства колку што се доделени во сите овие 5 години. Според Извештајот на КЗК за 2008 година, помошта доделена во 2006 година изнесувала речиси 28 милиони евра, додека за 2007 година речиси 15 милиони евра. Во подоцнежните извештаи (2009) помошта од 2007 година е намалена за 8,8 милиони евра, сума која била одобрена од ВРМ во вид на регионална помош.

<sup>192</sup> За трендот на движење на јавните расходи види го прегледот на макроекономски индикатори на Министерството за финансии, достапен на: [http://www.finance.gov.mk/files/u9/MKIndikator\\_i\\_Septemvri\\_2012\\_3.pdf](http://www.finance.gov.mk/files/u9/MKIndikator_i_Septemvri_2012_3.pdf), пристапено последен пат на 15.04.2013

наместо да ја санкционира нелојалната конкуренција. Тоа во крајна линија значи дека политика на државна помош не ги остварува своите главни цели: приближување кон ЕУ и одржлив економски развој.

## Препораки

Носителите на политиката на државна помош (Министерството за економија, Комисијата за заштита на конкуренција и др. засегнати институции) треба да ги имаат предвид следните препораки.

- ✓ Да се направи *анализа на вкупната државна помош* што се доделува во Македонија (вклучувајќи ја и непријавената) со цел согледување на реалниот обем на вкупно доделената помош, и нејзина усогласеноста со правилата;
- ✓ Да се направи *економска анализа на трошоците и ефектите* од досега доделената помош која ќе послужи како основа за дефинирање на идните приоритети на политика на државна помош кои ќе бидат развојно ориентирани;
- ✓ Да се воспостави *функционален, ефективен и сеопфатен систем на ex-ante контрола, како и систем на мониторинг и ex-post евалуација на доделената државна помош* како клучен фактор за кохерентна, конзистентна, и транспарентна политика на државна помош;
- ✓ Да се воспостави *регистар на сите случаи на државна помош* по примерот на ЕУ и ДЧ, кој редовно ќе се надополнува на интернет страната на КЗК и кој ќе служи како инструмент за зголемување на транспарентноста на трошењето на јавните расходи;
- ✓ Да се направи *компаративна анализа на искуствата на НДЧ и Хрватска* со користењето на ДП како инструмент за зајакнување на конкурентноста на нивните национални економии во периодот се до пристапувањето во ЕУ и нивно вградување во политиката на ДП во Македонија;
- ✓ Да се работи на *континуирано јакнење на човечките ресурси и финансиските капацитети* на КЗК и почитување на оперативната независност на Комисијата;
- ✓ Да се работи на *континуирано промовирање и негување на пазарна култура* на засегнатите страни (даватели и корисници на државна помош), но и на пошироката јавност, преку кампањи и разни форми на едукација и
- ✓ Да се практикува *принципиелна и доследна имплементација на политиката за ДП* и нејзино користење како дел од миксот на економски политики за поддршка на „европеизацијата“ на македонската национална економија.

## Анекс 1: Напредок на реформите на државната помош во Република Македонија во периодот 2005-2012

	Степен на усогласеност на законодавството	Институционален капацитет		Имплементација и спроведување	Свест и култура за конкуренција	Општа оценка За напредокот во целото подрачје
		Административен административен	Финансиски капацитет			
2005	<p>Нема правила за мерки на хоризонтална помош.</p> <p>Недостасува методологија за одредување на нивото на компензација за пружителите на услуги од општ економски интерес (УОЕИ).</p> <p>Недостасува имплементациска регулатива.</p> <p>Индустриските политики не се усогласени со ДП.</p>	<p>Трите членови на Комисијата за државна помош (КДП) се вработени во министерствата како државни службеници. КДП нема свои канцеларии.</p> <p>Административниот персонал брои само 2 лица.</p>	<p>КДП финансиски зависи од буџетот на МЕ.</p>	<p>Деловникот на Владата кој ги обврзува сите даватели на државна помош (ДП) да ги пријават сите мерки на ДП до КДП само делумно се почитува.</p> <p>Примена на правилото за нотификација на помошта се почитува делумно.</p> <p>Широко присутно е систематското неплаќање на придонесите за социјално осигурување.</p> <p>Недостасува веродостојно досие за евиденција на имплементацијата и спроведувањето.</p>	<p>Ниска свест за пријавување на ДП и за системот на контрола на државната помош.</p> <p>Нема дисциплина за ДП кај давателите на ДП и кај деловниот сектор</p>	<p><b>Напредок.</b></p> <p>Да се обезбеди транспарентност.</p> <p>Да се осигура независност на КДП.</p> <p>Значајни и одржливи напори за усогласување и имплементација на законодавството.</p>

2006	<p>Мора да се усвојат правила за мерки на хоризонтална помош.</p> <p>Индустриските политики не се усогласени со ДП.</p> <p>Потребно е натамошно усогласување на законодавството.</p>	<p>Потребни се значајни напори за јакнење на институционалниот капацитет на новата Комисија (спојување на КДП со КЗК). Потребни се обуки.</p>	<p>Потребно е зајакнување на институционалниот капацитет на новата Комисија.</p>	<p>Потребни се транспарентни процедури за комуникација меѓу различните тела и органи.</p> <p>Треба да се подобрат процедурите за справување со предметите и спроведување на истраги.</p> <p>Треба да се развие систем за мониторинг и евалуација на тековната структура на ДП.</p> <p>Широко присутно е систематското неплаќање придонеси за социјално осигурување.</p> <p>Недостасува веродостојно досие за евиденција на имплементацијата и спроведувањето.</p> <p>Потребни се значителни напори за ефикасна имплементација на законодавството.</p>	<p>Потребно е да се организираат и имплементираат кампањи за подигнување на свеста за пријавување на ДП кај владините институции, широката јавност и деловниот сектор како и за функционирање на системот на контрола на ДП.</p> <p>Мора да се гради/негува култура на ДП на сите владини нивоа.</p>	<p><b>Одреден напредок, ограничен на правната рамка.</b></p>
------	--	---	--	---	--	--



2007	<p>Законот за ТИРЗ е некомпатибилен со правилата за ДП. Не се усвоени најавените измени на Законот, а формирани се нови ТИРЗ.</p> <p>Потребно е усогласување на мерките на ДП врз основа на пописот на ДП 2001-2006.</p>	<p>Бројот и нивото на обука на кадрите се недоволни за мониторинг на ДП. Потребно е нивно зајакнување.</p>	<p>Потребно е адекватно финансирање на КЗК.</p>	<p>Деловникот на Владата кој ги обврзува сите даватели на ДП да ги пријават сите мерки на ДП до КЗК мора да вклучува референца за компатибилност со правилата за доделување на ДП, одобрена од КЗК.</p> <p>КЗК треба да вложи дополнителни напори за воспоставување на ефективен систем на ex-ante контрола на ДП.</p> <p>Одлуките на КЗК мора да се почитуваат од страна на другите државни институции.</p>	<p>Некои даватели на ДП се уште не сакаат да известуваат за доделената помош.</p> <p>Потребни се натамошни напори за подигнување на свеста и разбирањето на даватели на ДП за системот на контрола на ДП.</p>	<p><i>Напредок.</i></p>
2008	<p>Покрај измените на Законот за ТИРЗ, некои од одредбите треба да се изменат со цел да се избегнат можни интерпретации во примената на законот спротивни на правилата за ДП.</p>	<p>Бројот на вработени во КЗК е се уште недоволен за мониторинг на ДП.</p> <p>Потребно е зголемување на бројот и квалификуваноста на кадрите.</p>	<p>Министерството за Финансии се уште одлучува за буџетот на КЗК, а тој во 2008 е намален. Потребно е соодветно финансирање.</p>	<p>Се уште не е воспоставен ефективен и сеопфатен систем на ex-ante контрола на ДП.</p>	<p>Некои даватели кои одобруваат ДП не сакаат да известуваат за формата и интензитетот на помошта која ја одобруваат.</p>	<p><i>Добар, но невоедначен напредок.</i></p>

2009	Измените на Законот за ТИРЗ со цел негово усогласување со <i>acquis</i> се поднесени во Собранието.	Човечките и финансиските ресурси на КЗК се неадекватни. Административниот капацитет на КЗК треба да се зајакне за соодветен мониторинг на ДП.	Човечките и финансиските ресурси на КЗК се неадекватни.	Ех-ante контролата на ДП е парцијална и органичена само на неколку најголеми даватели на ДП.	Некои институции, посебно оние кои одобруваат индиректна помош не сакаат да испраќаат известувања до КЗК. Свеста кај давателите, претпријатијата и пошироката јавност, иако подобрена е се уште неадекватна.	<b>Одреден напредок.</b>
2010	Законот за ТИРЗ е целосно усогласен со <i>acquis</i> .		Финансиските ресурси на КЗК се недоволни	КЗК донесе само една одлука за ДП. Нивото на спроведување е ниско.	Бројот на институции кои известуваат е зголемен, но се уште не е на задоволително ниво. Свеста за правилата за ДП се уште не е развиена. Advocacy за правилата за ДП е се уште слабо.	<b>Одреден напредок</b>
2011			КЗК нема адекватни буџетски ресурси.	Квалитетот на одлуките на КЗК, особено оние кои се однесуваат на квалификацијата на ДП треба да се подобри.	Некои од институциите и понатаму не сакаат да ја пријавуваат помошта.	<b>Одреден напредок.</b>
2012		Човечките ресурси мора да се користат поефикасно	КЗК нема адекватни буџетски ресурси.	Квалитетот на некои од <i>ex-officio</i> одлуките на КЗК може да се подобри.		<b>Одреден напредок.</b>

**Извор:** Аналитичкиот извештај за Република Македонија од 2005 година и годишните Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 година

**Анекс 2: Табела бр. 2 Државна помош според намената 2007-2011\_**

	2007		2008		2009		2010		2011	
Заштита на животната средина	24,170	6.40%	84,000	23.59%	163,000	40.21%			10,000	1.24%
Регионален развој	8,500	2.25%							178,662	22.19%
Регионален развој ТИРЗ			104,125	29.24%					126,075	15.66%
Поддршка и развој на кластерско здружување							3,000	8.29%		
Вработување на инвалидизирани лица	85,021	22.51%	101,678	28.55%	165,825	40.91%				
Активни мерки за вработување	52,098	13.79%	43,147	12.11%	60,000	14.80%			461,035	57.26%
Помош на вонбуџетски за реализаицја на годишна програма на МКУЛ	204,408	54.12%								
Подобрување на конкурентноста на македонските производи			23,200	6.51%	16,500	4.07%	5,196	14.35%		
Имплементација на индустриската политика							11,820	32.65%		
Поттикнување на претприемништвото и развој на МСП							16,186	44.71%		
Развој на туризмот									22,245	2.76%
Помош на Топлификација- УОЕИ									7,200	0.89%
Помош на вонбуџетски за реализаицја на годишна програма на МКУЛ										0.00%
Други намени	3,513	0.93%								
<b>Вкупно</b>	<b>377,698</b>	<b>100%</b>	<b>356,150</b>	<b>100%</b>	<b>405,325</b>	<b>100%</b>	<b>36,202</b>	<b>100%</b>	<b>805,217</b>	<b>100.00%</b>

## Библиографија

### Книги и статии

Schütterle, Peter (2002) 'State Aid Control – An Accession Criterion', Common Market Law Review No. 39

Haucap, Justus и Schwalbe, Ulrich (2011) 'Economic Principles of State Aid Control', Discussion Paper No. 17, Düsseldorf Institute for Competition Economics

Hardy, Angelique (2010) 'Fighting Corruption in Croatia with the prospect of European Union Membership', Hertie School of Governance –Working papers.No.52

Haak, Andreas и Brüggemann, Michael (2013) во 'EU State Aid: Recent Developments and the Way Forward, The European Antitrust review

### Правни акти и документи за јавни политики

Договор за основање на Европската Заедница

Commission of the European Communities, Report, State Aid Scoreboard - Autumn 2004 update, Brussels, 16.11.2004

Министерство за финансии на Република Македонија (2009) 'Приближување кон Европската унија: Предизвици и можности'

OECD, Policy Roundtables (2010) 'Competition, State aids and Subsidies'

Nitsche, Rainer и Heidhues, Paul (2006) 'Study on methods to analyze the impact of State aid on competition', Economic Papers No. 244, European Economy, European Commission, Directorate General for economic and financial affairs.

European Commission 07.06.2005 'State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009', Consultation document

European Commission, Communication from the Commission to the European parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 08.05.2012 'EU State Aid Modernisation (SAM)'

European Commission, Communication from the Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3.3.2010.

Плахутник Андреј, поранешен директор на словенечка Комисија за заштита на конкуренција, Семинар за политиката на државна помош, Охрид, ноември 2012

Закон за државна помош, Службен весник на РМ бр. 24/2003

Закон за контрола на државната помош, Службен весник на РМ бр. 145/2010

ECJ, Case 10/72 Commission v Germany

Закон за технолошки индустриски развојни зони, Службен весник на РМ бр. 14/2007, 103/2008, 130/2008, 139/2009, 156/2010 и 127/2012)Комисијата за заштита на конкуренција, (2012), Годишен извештај за работа на Комисијата за заштита на конкуренција за 2011 година

Европска комисија, (2012), 'Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 година, Работен документ на Европската комисија'

Уредба за условите и постапката за доделување на регионална помош, Службен весник на РМ бр. 81/2003 и 118/2009

Одлуки за доделување на државна помош на КЗК  
[http://www.kzk.gov.mk/mak/zapis\\_decision.asp?id=11](http://www.kzk.gov.mk/mak/zapis_decision.asp?id=11)

Прегледот на макроекономски индикатори на Министерството за финансии,  
[http://www.finance.gov.mk/files/u9/MKindikatori\\_Septemvri\\_2012\\_3.pdf](http://www.finance.gov.mk/files/u9/MKindikatori_Septemvri_2012_3.pdf).

## Кој и како набљудува во Македонија? –вршењето на видео надзор низ призмата на регулативата за заштита на лични податоци на Европската Унија

*Д-Р МИШО ДОКМАНОВИЌ*

*Д-Р ЈУЛИЈА БРСАКОСКА – БАЗЕРКОСКА*

Како резултат на развојот на информатичката технологија и нејзина достапност во Република Македонија (РМ) во изминатите неколку години дојде до забележителен пораст на бројот на видео камерите во јавниот простор и консеквентно на тоа, зголемување на обемот на вршење на видео надзорот на се поголем број на локации во земјата. Во почетокот поставувањето на видео надзорот во земјата беше предводено од страна на приватните лица кои најчесто беа заинтересирани да ја заштитат сопствената безбедност како и безбедноста на имотот. Сепак, во последниве неколку години интерес за вршење на видео надзор започнаа да демонстрираат и јавните установи и институции. Во таа насока, во 2008 година Царинската управа на РМ постави централизиран систем за видео надзор на граничните премини и испостави сочинет од 240 видео камери (вклучувајќи и 44 високобрзински куполни камери). Системот беше поставен во функција на спречување и намалување на коруптивно однесување, шверц и кријумчарење на стока при што надзорот се врши 24 часа во текот на денот.<sup>193</sup>

Паралелно со тоа, почнувајќи од 2009 година Министерството за внатрешни работи на РМ на територијата на главниот град Скопје започна со поставување на видео надзор на најкритичните точки во сообраќајот во главниот град. Беа поставени преку 100 камери кои целосно во функција беа пуштени во мај 2012 година.<sup>194</sup>

Јавноста во земјата генерално не е запознаена со овој концепт. Покрај тоа, станува збор за исклучително актуелно прашање и во рамките на самата Европска унија со оглед на фактот дека Европската комисија во 2012 година предложи промени во постојната регулаторна рамка за заштитата на податоци.

***Имајќи го тоа предвид, овој документ ќе се обиде да понуди решенија кои ќе ја унапредат заштитата на приватноста на граѓаните во однос на вршењето на видео надзорот преку утврдување на препораки за унапредување на постојното законодавство и неговата имплементација во согласност со европските искуства и практики.***

Документот се темели на анализа на релевантната законската рамка за вршење на видео надзор во земјата и ЕУ (особено Директивата 95/46/EC<sup>195</sup> и EDPS Video – Surveillance

<sup>193</sup> Презентација на централизираниот систем за видео надзор. [Достапно на <http://mk.sectron.com/news/45>]. Пристапено на 15 април 2013 година.

<sup>194</sup> Дневен весник Вест, 21 јуни 2011 г. [Достапно на <http://daily.mk/cluster3/a94745ae83b000b686b3c20e3c762323/787983>]. Пристапено на 23 март 2013 г. Дневен весник Дневник, 6 мај 2012 г. Достапно на

[www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=6E36FFA56A0D374E9026858EF80F172A](http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=6E36FFA56A0D374E9026858EF80F172A)]. Пристапено на 24 март 2013 г.

<sup>195</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. [Available from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>]. Accessed on 29 May 2011.

Guidelines<sup>196</sup>), владините практики во оваа сфера, постојни домашни и меѓународни извештаи итн. Беше направен напор за спроведување на интервјуа со релевантни соговорници од клучните носители на интереси во однос на предметот на истражувањето. Освен тоа, беше извршена детална анализа на сите расположливи податоци во врска со спроведувањето на видео надзорот во земјата. Потенцијалните ограничувања на заклучоците и препораките од овој документ се состојат во пристапот до информации поврзани со работата на јавните институции, а особено Дирекцијата за заштита на лични податоци.

Правната рамка за регулирањето на видео надзорот треба да биде композирана од четири клучни елементи: претходно оправдување за поставување, јасна политика на користење, прецизни правила за чување и дисеминација на снимениот материјал и надворешен надзор на вршењето на видео надзор на јавни места.<sup>197</sup>

Во Република Македонија вршењето на видео надзорот е регулирано со Законот за заштита на личните податоци.<sup>198</sup> Во однос на дефинирањето на самиот термин „личен податок“, македонското законодавство недвосмислено ги следи насоките на директивите на ЕУ. Во таа насока, под „личен податок“ се подразбира секоја информација која се однесува на идентификувано физичко лице или физичко лице кое може да се идентификува, а лице кое може да се идентификува е лице чиј идентитет може да се утврди директно или индиректно, посебно врз основа на матичен број на граѓанинот или врз основа на едно или повеќе обележја специфични за неговиот физички, физиолошки, ментален, економски, културен или социјален идентитет. Во таа насока, може да се заклучи дека дефиницијата е речиси идентична со дефиниција содржана во Директивата 95/46/ЕС.

Прашањата за правното регулирање на видео надзорот во Република Македонија за првпат беа третирали во 2008 година. Со Законот за измени и дополнувања на Законот за заштита на личните податоци, донесени во 2008 година, примената на одредбите за обработка на податоците беше проширена и на вршењето на видео надзорот. Покрај тоа, беа додадени одредби за известување на вршењето видео надзор како и посебни одредби за вршењето на видео надзор во службени и деловни простории како и во станбени згради итн.<sup>199</sup> Притоа начинот, формата и содржината на известувањето беше прецизно утврдена во измените на законот.

Освен тоа, со законските измени беше утврден рокот за чување на снимките од видео надзорот на 30 дена со исклучоците предвидени во други закони. Уште позначајно, законот јасно прецизираше дека „контролорот може да врши видео надзор само на просторот кој е доволен за исполнување на целите за кои истиот е поставен“. Како резултат на тоа, контролорот треба да води сметка за ефектот кој системот може да го има на приватноста на поединците. Со други зборови, контролорот треба да одбере локација која го ограничува просторот во кој се врши надзорот до минимумот кој е потребен за да се оствари, а од друга страна позицијата овозможува снимка со задоволителен квалитет.<sup>200</sup>

Паралелно со тоа, мониторингот на имплементацијата на новото законодавство поврзано со видео надзорот започна во 2008 година кога за првпат беа извршени надзори во однос на

<sup>196</sup> European Data Protection Supervisor. Video Surveillance Guidelines. Available at [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17\\_Video-surveillance\\_Guidelines\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17_Video-surveillance_Guidelines_EN.pdf). Accessed on 10 April 2013.

<sup>197</sup> Christopher Slobogin, 'Public Privacy: Camera Surveillance of Public Places and the Right to Anonymity', *Mississippi Law Journal* 72 (2002), pp. 270-292.

<sup>198</sup> Закон за заштита на лични податоци. (Сл. весник на РМ бр. 7/05, 103/08, 124/10 и 135/11).

<sup>199</sup> Закон за измени и дополнување на Законот за заштита на личните податоци. (Сл. весник на РМ 108/2008).

<sup>200</sup> Peter Carey, *Data Protection: A Practical Guide to UK and EU law*, Oxford University Press, 2009, p. 231.



обработката на личните податоци. Во таа насока, во 2008 година беа регистрирани 8 случаи на повреда на правата на поединците.<sup>201</sup>

Консеквентно на тоа, со развојот на правното регулирање на оваа област почна да се зголемува бројот на поединци заинтересирани да ги заштитат своите права. Во таа насока, бројот на поднесени барања за утврдување на повреда на право во однос на видео надзорот поднесени до надлежниот орган, Дирекцијата за заштита на лични податоци се зголеми од 8 барања во 2008 година на 59 - во 2009 година. Имајќи ги предвид овие тенденции, во 2010 година беше донесен посебен Правилник за содржината и формата на актот за начинот за вршење на видео надзор. Значајно е да се нагласи дека во членот 3 беа утврдени главните елементи на актот за вршење на видео надзорот. Тоа претставуваше значаен чекор во практичното регулирање на видео надзорот во земјата.

Од друга страна, изненадува податокот дека последниот Годишен извештај на Дирекцијата за заштита на лични податоци во 2011 година не содржи податоци за бројот на извршени контроли во врска со спроведувањето на видео надзорот. Наспроти јасните тенденции за зголемување на бројот на камери и локации на кои се врши видео надзор (особено новопоставените камери на Министерството за внатрешни работи) отсуството на податок за бројот на извршени контроли како и поднесени претставки се чини за повеќе од индикативен во однос на вршењето на видео надзор во земјата. Освен тоа, поставувањето на голем број на камери како од приватни лица така од јавни институции во последната година во земјата се чини дека не претставува дополнителна причина за Дирекцијата да посвети поголемо внимание и да ја анализира имплементацијата на законските одредби во оваа сфера.

Веднаш треба да се нагласи дека согласно домашното законодавство, вршењето на видео надзорот на јавни места од страна на полицијата не се регулира со Законот за заштита на личните податоци туку со други закони. Сличен е пристапот на Европската директива за заштита на лични податоци според која обработката на звук, слика или видео снимка не влегуваат во рамките на директивата доколку се преземени во функција на јавната безбедност, одбраната, националната безбедност или активности на државата во областа на казненото право. Консеквентно на тоа, може да се констатира дека македонското законодавство ја следи европската тенденција во однос на прашањето за вршењето на видео надзорот од страна на полицијата.

Согласно Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата<sup>202</sup>, полицијата е овластена да постави уреди за снимање и да врши постојан видео надзор на јавни места на кои се одвива сообраќај и на кои може да се извршуваат прекршоци од областа на сообраќајот на патиштата. Покрај тоа, полицијата има право да чува овој материјал шест месеци по што истиот се уништува освен материјалот што претставува доказ во кривична или прекршочна постапка.<sup>203</sup>

Покрај тоа, согласно Законот за полиција<sup>204</sup> (член 65), полицијата е овластена да врши снимање на јавните места. Тоа подразбира траен аудио и видео надзор над јавните места каде што зачестено се извршуваат кривични дела или прекршоци, со цел за нивно спречување. Покрај тоа, полициските службеници се овластени да вршат снимање или фотографирање на јавни собири кога постои опасност на јавните собири да се загрози животот, здравјето на луѓето и имотот. Роковите и условите за чување на снимениот материјал по овој основ се идентични со Законот за безбедност.

<sup>201</sup> Во најголем дел повредата се состоеше во отсуство на известување за вршење на видео надзор, чување на видео снимки во рок подолг од предвидениот, вршење на видео на надзор на локации кои се забренети итн.

<sup>202</sup> Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата. (Сл. весник на РМ бр. 54/2007, 86/2008, 98/2008, 64/2009, 161/2009, 36/2011 и 51/2011).

<sup>203</sup> Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата, чл. 411.

<sup>204</sup> Закон за полиција. (Сл. весник на РМ бр. 114/2006, 6/2009 и 145/2012).

Како резултат на тоа, широко поставените овластувања на полицијата во однос на снимањето на јавниот простор отвораат повеќе прашања. Првенствено, дали полицијата треба да се држи до рамките предвидени во Законот за лични податоци иако овие одредби не се однесуваат на самата полиција. Освен тоа, развојот на современата информатичка технологија за видео надзор создава дополнителни предизвици. Со тоа се креира потенцијална можност за злоупотреба особено поради фактот дека кај новите технологии (особено кај куполните камери) повторно е инволвиран човечкиот фактор.<sup>205</sup> Со други зборови, вработен на министерството за внатрешни работи е надлежен да ја насочува и зумира камерата по сопствено убедување. Од тие причини, се наметнува потребата од обезбедување на поефикасен надзор на лицата задолжени за овие активности, но и нивна континуирана едукација. Дополнителен момент претставува фактот дека станува збор за голем број на камери, кои постојано снимаат со што се тангирани голем број на граѓани со што се создава можност за масовна повреда на нивните права.

## Заклучоци

Врз основа на спроведеното истражување за правната рамка за вршење на видео надзор во земјата дојдовме до следниве заклучоци:

- Регулацијата на видео надзорот во Република Македонија е од понов датум. Од тие причини, реален предизвик претставува потребата од континуирана едукација на граѓаните за потенцијалните можности за повреда на нивните права по овој однос.
- Имајќи ги предвид заклучоците на Европската комисија во однос на заштитата на личните податоци (вклучително и прашањата поврзани со видео надзорот) презентирани во Годишните извештаи за прогресот на Република Македонија може да се заклучи дека оваа област во голем дел е хармонизирана со правото на ЕУ.
- Донесувањето на Правилник за содржината и формата на актот за начинот за вршење на видео надзор претставуваше значаен чекор во понатамошната операционализација на регулативата за вршењето на видео надзорот.
- Отсуството на квантитативни податоци во Годишните извештаи на Дирекцијата за заштита на личните податоци во однос на повредите по основ на видео надзор треба да биде отстрането.
- Имајќи го предвид поставувањето на системи за вршење на видео надзор од страна на Министерството за внатрешни работи, се наметнува ургентна потреба од усвојување на законодавство кое ќе ја зголеми контролата и надзорот на вршењето на видео надзор од страна на оваа институција. Без оглед на тоа во рамките на кој закон ќе бидат инкорпорирани овие промени, при вршењето на видео надзорот од страна на ова министерство треба да биде афирмиран принципот дека контролорот може да врши видео надзор само на просторот кој е доволен за исполнување на целите за кои истиот е поставен.
- Во таа насока, се чини дека локациите на дел од поставените камери треба да бидат преоценети согласно општоприфатените принципи.
- Треба да се развие систем за надзор и евалуација на вработените на министерството кои се вклучени во спроведувањето на видео надзор.

<sup>205</sup> Насочувањето и зумирањето на куполните камери може да се врши и мануелно, а не и исклучиво автоматски.

- Законот за заштита на лични податоци, но и останатите закони кои го регулираат прашањето на видео надзорот треба да бидат дополнети со експлицитна забрана за вршење на видео надзор врз основа на раса, пол, национална припадност, сексуална ориентација итн.
- Конечно, се наметнува потреба за унапредување на транспарентноста на процесот на вршење на видео надзор. Во таа насока, треба да се охрабри донесување на правна рамка за вклучување на претставниците на локалната управа, месните заедници, граѓански организации и сл. во специјално формирани тела за надзор на вршењето на видео надзорот од страна на Министерството за внатрешни работи, а особено при дефинирање на локациите каде се врши видео надзорот, контрола содржината на видео снимките, нивното уништување итн.

# Обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност во Македонија - на пат кон остварување на ЕУ политиките 2020 и 2050?

*М-Р АНА СТОЈИЛОВСКА*

## Вовед

Со усвојување на политиките во областа на енергетиката и климатските промени Европа 2020 и Патоказ 2050, Европската унија јасно покажа дека предвидува зелена иднина за своите граѓани. Во центарот на овие политики се подобрување на енергетската ефикасност и зголемување на уделот на обновливата енергија како мерки за намалување на емисиите на јаглерод диоксид. Како земја кандидат за членство во ЕУ од 2005 год., Република Македонија работи на реформи во многу области вклучувајќи ги и енергетската ефикасност и обновливите извори на енергија. Таа е дел од Енергетската заедница и е обврзана да го спроведува ЕУ законодавството во областа на енергетиката како и сродните области - конкурентност, животна средина, социјални прашања и сл.

Иако приближувањето кон ЕУ донесе многу промени во секторот енергетика во Македонија и државата прави напори да е во чекор со потребните реформи, сепак актуелните политики и уште поважно степенот на нивната имплементација укажуваат на тоа дека зелените ЕУ политики особено амбициозните планови за 2050 како и 2020 на ЕУ во делот на енергетската ефикасност не се лесно достижни за Македонија. Додека енергетската ефикасност и обновлите извори се основа за идниот социо-економски развој на ЕУ, Македонија се залага на хартија во своите многубројни стратегии за позеленување на економијата и постигнување на одржлив развој, но во практика занемарува клучни реформи кои би ја приближиле државата до декарбонизирано општество со одржлив раст и развој.

Целта на овој труд е да биде кратка анализа на напредокот на Македонија во однос на состојбата со имплементација на политиките за обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност во изминатите две години за да одговори на истражувачкото прашање дали земјата со реформите во овие области е на пат на остварување на политиките на ЕУ Европа 2020 и Патоказ 2050 и притоа да ги идентификува клучните бариери на патот на имплементирање на овие политики. Степенот на имплементација на политиките за енергетска ефикасност и обновливи извори е анализиран во изминатите две години како период кој е клучен за анализа на имплементација на споменатите политики бидејќи со донесувањето на клучните стратегии<sup>206</sup> за овие области во 2010 и новиот Закон за енергетика во 2011, поставен е камен-темелникот за имплементација на политиките за енергетска ефикасност и обновливи извори. Методологијата вклучува повеќе примарни и секундарни извори како локални и регионални студии, општински стратегии, годишни извештаи на релеваните институции, дописи со институции, авторски анализи, заклучоци од конференции, анализа на легислативата и сл.

<sup>206</sup> Клучните стратегии се: Стратегија за развој на енергетиката, Стратегија за искористување на обновливите извори и Стратегија за енергетска ефикасност.

## Зелените политики на ЕУ

Европската унија со усвојување на политиките Европа 2020 и Патоказ 2050, го трасираше патот за сопствената зелена иднина поставувајќи навистина амбициозни цели во насока на намалување на емисиите од јаглерод диоксид и постигнување на одржлив развој во кои главни алатки за постигнување на истите се зголемување на енергетската ефикасност и поголемо искористување на обновливите извори на енергија. Поконкретно, Европа 2020, што е стратегијата на ЕУ за раст до 2020, има за цел меѓудругото постигнување и на одржлив раст кој треба да се оствари со поттикнување на позелена и поконкурентна економија која се темели врз поефикасно искористување на ресурсите. Меѓу конкретните цели кои треба да се постигнат се целите на ЕУ 20/20/20<sup>207</sup> вклучувајќи и дополнително намалување на емисиите до 30% доколку има услови за тоа.<sup>208</sup> Уште поголем предизвик се политиките на ЕУ за 2050 сročени во Енергетски патоказ 2050 кој има за цел намалување на емисиите на стакленичките гасови до 2050 до 80-95% под нивоата во 1990 год..<sup>209</sup> Имајќи ги во предвид амбициозните цели зацртани во овие документи, несомнено е дека развивањето на политиките за енергетска ефикасност и обновливи извори треба да бидат меѓу приоритетните во Македонија за државата да успее да ги имплементира проектираните цели од овие политики на терен.

## Релеватна правна рамка и чинители во Македонија

Со потпишување на Договорот за енергетската заедница, што претставува правно обврзувачка рамка за проширување на внатрешниот пазар на ЕУ на територија на Југоисточна Европа и пошироко, Македонија се обврза да го усвои и спроведува севкупното право на ЕУ за областите енергетика, животна средина, конкурентност, енергетска ефикасност и обновливи извори на енергија. Благодарение на овој интегративен процес, се поттикнаа конкретни реформи во областа во Македонија. Со оглед на фактот дека ЕУ се определи за зелена иднина и со оглед на залагањата на земјата за интеграција во ЕУ, несомнено е дека политиките кои треба да ги развива државата се во насока на ефикасност на ресурсите и намалување на стакленичките гасови преку мерките за енергетска ефикасност и обновливи извори на енергија.

Релевантната правна рамка во областа на обновливите извори на енергија и енергетска ефикасност во Македонија го опфаќаат Законот за енергетика, усвоен во 2011 год. кој содржи посебни поглавја посветени на овие две области. На стратешко ниво во 2010 год. донесени се Стратегијата за развој на енергетиката во Република Македонија до 2030 година, Стратегијата за искористување на обновливите извори на енергија во Република Македонија до 2020 година и Стратегијата за унапредување на енергетската ефикасност во Република Македонија до 2020 година, последната која има и Акционен план усвоен во 2011 год. Согласно Законот

<sup>207</sup> Целите 20/20/20 преставуваат 20% намалување на емисиите на стакленичките гасови во ЕУ под нивоата во 1990 год, 20% удел на обновливи извори во потрошувачката на енергија во ЕУ и 20% намалување на потрошувачката на примарна енергија споредено со проектираните нивоа кое треба да се постигне со мерки за подобрување на енергетската ефикасност. Интернет страна на Европска комисија/ Климатски промени [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm) последен увид на 03.04.2013.

<sup>208</sup> Европска комисија, Комуникација на Комисијата Европа 2020 Стратегија за паметен, одржлив и инклузивен раст, Брисел, 2010.

<sup>209</sup> Европска комисија, Комуникација на Комисијата до Европскиот парламент, Советот и Европскиот комитет за економски и социјални прашања и Комитетот на региони Енергетски патоказ 2050, Брисел, 2011.

за енергетика, општините во Македонија треба да донесат сопствени тригодишни програми за енергетска ефикасност<sup>210</sup>.

Главни чинители во областа на обновливи извори и енергетска ефикасност се Министерство за економија, кое е задолжено за креирање на политиките за енергетика – подготвува закони, подзаконски акти, ја следи нивната имплементација, подготвува енергетски стратегии, задолжено е за инвестициите во областа на енергетиката итн.; Агенцијата за енергетика која е задолжена за поддршка на имплементирањето на енергетските политики, особено за енергетската ефикасност и обновливите извори на енергија; како и Владата која ги донесува споменатите три стратегии во областа на енергетиката. Во поглед на посебните области, политиките за обновливи извори за енергија се централизирани бидејќи Владата има големи надлежности на пример со тоа што со Уредба за повластени тарифи за електрична енергија ги пропишува меѓудругото и повластените тарифи за електрична енергија<sup>211</sup>, како и капиталните проекти за големите хидроцентрали се предмет на програмите за јавни инвестиции во надлежност на Министерството за економија. Во оваа област Агенцијата за енергетика е задолжена издавање, пренесување и одземање на гаранции потеклото на електрична енергија произведена од обновливи извори<sup>212</sup>, водење регистар на постројки кои користат обновливи извори на енергија<sup>213</sup> итн. Од друга страна, енергетската ефикасност е повеќе децентрализирана политика која меѓудругото согласно Законот за енергетика треба да се развива и спроведува на локално ниво – од страна на општините и град Скопје, кои се новите чинители во областа. Меѓу поважните надлежности кои ги има Агенцијата за енергетика во овој домен се утврдување на усогласеноста на програмите за енергетска ефикасност на општините со Стратегијата за енергетска ефикасност и Акциониот план<sup>214</sup>.

## **Имплементација на политиките за обновливи извори и енергетска ефикасност во Македонија**

Македонија прави напори за следење на европските зелени политики и имплементирање на сопствените правни решенија кои се темелат врз правото на ЕУ. Како резултат на процесот на приближување кон ЕУ, Македонија почна да го реформира пазарот на енергетика, да ја комплетира релевантната правна рамка и почна со споведување на истата. Сепак, земјата се соочува со многу предизвици кога се работи за имплементирање на овие политики.

### *- Обновливи извори на енергија*

Во 2011 год. состојбата со обновливите извори за енергија беше дека Македонија има направено напори за имплементација на политиките за обновливи извори, но дека вложените напори не ги дале посакуваните резултати. Имплементација на усвоените стратегии во областа беше оценета дека се одвива бавно поради низа на политички, правни, финансиски, административни и информациски бариери како на пример доцнење со донесување на релевантните подзаконски акти, недостаток на финансии за спроведување на проекти во областа, отсуство на меѓусекторска соработка и сл. Како позначајни направени реформи беа забележани воведувањето на повластени тарифи за произведување на електрична енергија од обновливи извори, субвенцијата за надоместување на дел од трошоците за купени и вградени сончеви колектори во домаќинствата, и мерката за намалување на данокот на додадена

<sup>210</sup> Закон за енергетика, Службен весник 16/11, чл.132

<sup>211</sup> Ибид, чл.150

<sup>212</sup> Ибид, чл.147

<sup>213</sup> Ибид, чл.148

<sup>214</sup> Ибид, чл.132

вредност за сончеви колектори. Еден од позначајните проблеми беше промената на повластените тарифи преку ноќ за фотоволтаци што предизвика незадоволство кај заинтересираните инвеститори како и ненаоѓањето на инвеститори за проектите за големите хидроцентрали како Чебрен и Галиште на пример. Исто така беше забележано отсуство на едукативни кампањи во областа.<sup>215</sup>

Скоро две години подоцна, состојбата со имплементирање на политиките за обновливи извори на енергија е подобрена. Имено, оттогаш не се променети повластените тарифи<sup>216</sup> со мал исклучок за повластените тарифи за биомаса.<sup>217</sup> Понатаму, бројот на постројки впишани во регистарот на постројки за производство на електрична енергија од обновливи извори на енергија постојано се зголемува: во 2012 впишани се 13 постројки, додека за споредба имало 9 во 2011 и 7 во 2010.<sup>218</sup> Досенени се и подзаконските акти кои недостасуваа како Правилникот за повластени производители и Уредбата за повластени тарифи. Исто така, ЕЛЕМ, фирмата во домашна сопственост за производство на електрична енергија е вклучена во два капитални проекти во областа – паркот на ветерни електрани Богданци кој претставува прв проект за ветерници во земјата и концентрирана термо соларна електрана Битола, со кои проекти придонесува до зголемување на уделот на обновливите извори во финалната потрошувачка на енергија. Конкретно проектот со ветерници ќе придонесе со 2% енергија од обновливи извори.<sup>219</sup> Исто така, проектот за субвенционирање на сончевите колектори кој беше спроведен во 2007, 2009 и 2011<sup>220</sup>, продолжи и во 2012<sup>221</sup> и во 2013 година.<sup>222</sup> Понатаму, во тек е една кампања наречена Енергетска азбука за зголемување на свеста и едукација за темата која може да се следи на телевизија и социјалните мрежи и за разлика од претходните кампањи како кампањата на Министерството за економија за обновливи извори која пред се се состоеше од документ од 5 страни информации за обновливи извори објавен на страната на Министерството<sup>223</sup>, дава поголема можност за едукација, иако уште недостасува едукација спроведена директно со целните групи како граѓаните или фирмите. Понатаму, се уште е нерешено прашањето со наоѓање на инвеститори за Чебрен и Галиште, а секако тука е и потребата од уште посилни и поодржливи финансиски мерки за реализирање на проектите од областа.

Од приложеното може да се заклучи дека иако состојбата со имплементација на политиките за обновливи извори во изминатите две години се уште се соочува со одредени бариери, сепак е

<sup>215</sup> Ана Стојилоvsка, Предизвикот за постигнување на одржлива политика за обновливи извори во Македонија, Аналитика, 2011.

<sup>216</sup> Регулаторна комисија за енергетика, Годишен извештај за работата на Регулаторната комисија за енергетика во 2010 год, Скопје, 2011; Регулаторна комисија за енергетика, Годишен извештај за работата на Регулаторната комисија за енергетика во 2011 год, Скопје, 2012; Влада на Република Македонија, Уредба за повластени тарифи за електрична енергија, Службен весник 176/11.

<sup>217</sup> Влада на Република Македонија, Уредба за изменување на повластени тарифи за електрична енергија, Службен весник 19/12.

<sup>218</sup> Агенција за енергетика на Република Македонија, Годишен извештај за работа за 2012 година, Скопје, јануари 2013.

<sup>219</sup> ЕЛЕМ, Инвестициони проекти на А.Д. ЕЛЕМ од обновливи извори на енергија, Недела на енергетика 2012, Скопје, 2012

<sup>220</sup> Ана Стојилоvsка, Предизвикот за постигнување на одржлива политика за обновливи извори во Македонија, Аналитика, 2011.

<sup>221</sup> Милица Андонов, Министерство за економија, Резултати од финансирање на сончеви колектори, Недела на енергетика 2012, Скопје, 2012

<sup>222</sup> Капитал, Распишан конкурс за субвенции за сончеви колектори од 31 јануари 2013/ Интернет страна на Капитал [http://www.kapital.mk/mk/makedonija/92188/raspishan\\_konkurs\\_za\\_subvencii\\_za\\_sonchevi\\_kolektori.aspx](http://www.kapital.mk/mk/makedonija/92188/raspishan_konkurs_za_subvencii_za_sonchevi_kolektori.aspx) последен увид на 16.04.2013

<sup>223</sup> Ана Стојилоvsка, Предизвикот за постигнување на одржлива политика за обновливи извори во Македонија, Аналитика, 2011.



подобрана со тоа што е стабилизирана политиката за повластени тарифи, донесени се релевантните подзаконски акти, направени се напори за посодржинска кампања за покревање на свеста, продолжија проектите за субвенционирање на сончеви колектори и во тек се и капитални проекти од областа.

#### *- Енергетска ефикасност*

Во 2011 год. состојбата со енергетската ефикасност на локално ниво беше оценета како област која допрво треба да се развива. Имено, беше утврдено дека општините се уште имаат недоволен човечки и финансиски ресурси за креирање и имплементирање на политиките за енергетска ефикасност. Воедно, утврдена беше и голема разлика помеѓу општините во однос на нивниот капацитет за креирање и спроведување на политиките за енергетска ефикасност. Од една страна, има општини кои имаат посебен оддел за енергетика или енергетска ефикасност со консолидиран тим и сопствени стратегии за енергетска ефикасност, а од друга страна одредени општини, посебно руралните имаат одвај еден службеник кои работи на овие прашања и се уште ги немаат подготвени програмите за енергетска ефикасност.<sup>224</sup> Исто така беше заклучено дека недоставува Фондот за енергетска ефикасност<sup>225</sup>, кој треба да биде еден од главните инструменти за финансирање на проектите во областа, а со тоа и имплементација на Стратегијата за енергетска ефикасност. Освен тоа, тогаш уште не беа донесени дел од позаконските акти како Правилник за енергетски карактеристики на зградите и Правилник за енергетска контрола.

И скоро две години подоцна, ситуацијата со спроведувањето на политиките за енергетска ефикасност не покажува значителни резултати. На тема капацитети на општините, податоците покажуваат поразителни резултати. Имено, од 80 општини (пред 2013 - 84 општини) само 32 доставиле тригодишни програми за енергетска ефикасност до Агенцијата за енергетика со цел добивање на мислење за усогласеност на истите со Стратегијата за енергетска ефикасност и Акциониот план за енергетска ефикасност, од кои само 12 добиле позитивно мислење од Агенцијата. Во таа насока, освен тоа што Агенцијата за енергетика наведува дека поголем број општини не ги доставиле тригодишните програми за енергетска ефикасност, напоменува дека и квалитетот на истите не бил на задоволително ниво.<sup>226</sup> Исто така, доколку се погледнат дел од постојните програми за енергетска ефикасност на општините, може да се заклучи дека истите избобилуваат пред се со поскупо проекти како менување на осветлување и сл., т.е. немаат понапредни мерки кои вклучуваат поскапи инвестиции и имаат поголем потенцијал за намалување на потрошувачката на енергија како проекти за когенерација. Исто така овие програми имаат ограничен број на проекти за искористување на обновливите извори и природниот гас.<sup>227</sup>

Во насока на конкретизирање на Законот за енергетика во областа, се уште не се донесени споменатите подзаконски акти<sup>228</sup>, што го попречува конкретното имплементирање на политиките во областа. Како одговор на долгото отсуство на поттикнувачка секундарна легислатива на државно ниво<sup>229</sup>, општина Карпош беше прва и единствена општина која

<sup>224</sup> Соња Зубер, Ана Стојилоvsка, Менување на навиките – како до енергетски ефикасна општина прирачник, Аналитика, Скопје, 2011.

<sup>225</sup> Ана Стојилоvsка, Предизвикот за постигнување на одржлива политика за обновливи извори во Македонија, Аналитика, 2011.

<sup>226</sup> Агенција за енергетика на Република Македонија, Годишен извештај за работа за 2012 година, Скопје, јануари 2013.

<sup>227</sup> Програми за енергетска ефикасност како тие на Битола, Гевгелија, Чашка, Кратово, Прилеп, Тетово и Велес.

<sup>228</sup> Министерство за економија. Информација добиена преку Закон за пристап до информации од јавен карактер, април 2013.

<sup>229</sup> Се мисли на подзаконските акти Правилник за енергетски карактеристики на зградите и Правилник за енергетска контрола кои се уште не се донесени.

покажувајќи самоиницијатива и волја за имплементација на мерките за енергетска ефикасност во градежниот сектор, на сопствена територија донесе локален Правилник за мерките за енергетска ефикасност кои треба да ги исполнат проектите за нови и реконструкција на постоечки објекти како услов за добивање на одобрение за градење од општина Карпош. Од усвојување на Правилникот, на територија на општина Карпош се градат енергетски ефикасни објекти кои имаат намалени трошоци за греење<sup>230</sup> и на тој начин се придонесува до конкретно имплементирање на политиките за енергетска ефикасност. Со самиот факт дека децентрализираната политика за енергетска ефикасност може да придонесе до различен развој на општините во областа, сепак дел од општините доколку постои поличка волја можат побрзо и поефикасно да преземат конкретни политики на имплементација. Пример за ова се проектите за гасификација на општините Струмица, Карпош и Куманово кои се наоѓаат во напредна фаза на имплементација како контраст на бавното спроведување на политиките за гасификација на земјата на централно ниво. Кај сите три општини, пресуден фактор за започнување на проектите била волјата на градоначалникот.<sup>231</sup> Сепак, има случаи централната власт да ја отежнува работата на локалната во случај политичката власт во локалната да е различна од таа во централната како на пример кога општина Струмица за споменатиот проект за гасификација иако со добар кредитен рејтинг повеќе од две години не успеала да добие позитивно мислење од Министерството за финансии за кредитирање од Светска банка.<sup>232</sup> Исто така, уште една општина има забележано дека на својот совет добива опструкции меѓудругото и за проектите за енергетска ефикасност од припадниците на политичка партија која е во опозиција во советот, а е на власт на државно ниво.<sup>233</sup> Исто така, и ден денес Фондот за енергетска ефикасност не е основан, иако е испланиран на хартија уште од 2004 год. и повторен во Стратегијата за енергетска ефикасност од 2010 год. и Акциониот план од 2011 год и како таков е замислен да биде еден од клучните елементи за спроведување на Стратегијата за енергетска ефикасност.

Успешни имплементирани енергетски политики на локално ниво вклучувајќи политики за енергетска ефикасност вклучуваат меѓудругото постоење на посебен тим за енергетика, посебен тим за развивање на проекти како и регионална, повеќесекторска и меѓусекторска соработка.<sup>234</sup> Како добар пример може да се посочи Бања Лука која има посебен тим за енергетска ефикасност, ги финансира енергетските проекти од различни извори, соработува со различни експертски групи, остварува регионална соработка, соработува со невладин сектор, факултети, приватен сектор и сл. Важно е да се напомене дека преку соработка добива пристап до финансии и разменува искуства. Бања Лука има видливи резултати по три години работа со понапредни проекти како енергетска ревизија, топлана на биомаса и искуство на проекти како ИПА и соработка преку јавно-приватно партнерство.<sup>235</sup>

Од приложеното може да се заклучи дека за разлика од политиките за обновливи извори, состојбата со политиките за енергетска ефикасност во изминатите две години не е подобрена бидејќи се уште недостасуваат релевантните подзаконски акти за овозможување на имплементација на Законот за енергетика во делот на енергетската ефикасност, општините се

<sup>230</sup> Љупчо Димов, Енергетска ефикасност во градежниот сектор, презентација на конференција: Имплементирање на енергетски политики на локално ниво, 2012; Општина Карпош, Енергетска ефикасност во градежниот сектор, презентација на Денови за енергетска ефикасност во општина Карпош, 2012

<sup>231</sup> Прашалници за Карпош, Куманово и Струмица одговорени февруари 2013.

<sup>232</sup> Маја Томиќ, Утрински весник, Струмица ќе биде како Бразил и Аргентина, од 02.03.2012 <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=D67A6881C72CCF4BBE6FD6F639D5816E> последен увид на 16.04.2013

<sup>233</sup> Е-маил допис со службеник во општина во Македонија, ноември 2012.

<sup>234</sup> Европска комисија, Совет за регионална соработка, Аналитика, Заклучоци од регионалната енергетска конференција „Имплементирање на енергетски политики на локално ниво“, Скопје, 2012.

<sup>235</sup> Љубица Миланович, Искуство на Бања Лука, презентација на Конференција: Имплементирање на енергетски политики на локално ниво, Скопје, 2012

соочуваат со големи предизвици во подготовка на локалните програми за енергетска ефикасност како недостаток на финансиски и човечки ресурси, додека одредени општини имаат и политички опструкции. Исто така не е донесен Фондот за енергетска ефикасност. Но, како резултат на децентрализација на политиките за енергетска ефикасност, одредени општини се издвојуваат со поуспешни политики за енергетска ефикасност.

## Заклучок и препораки

Предмет на ова истражување беше степенот на имплементација на политиките за обновливи извори и енергетска ефикасност во изминатите две години со цел идентификување на клучните бариери како и одговарање на истажувачкото прашање дали Македонија е на пат да ги имплементира политиките на ЕУ 2020 и 2050.

Анализата покажа дека во случајот со политиките во областа на обновливи извори иако се уште се соочува со предизвици, направен е напредок со стабилизирање на политиката за повластени тарифи, продолжување на политиките за поттикување на искорисување на обновливите извори, комплетирање на релевантната секундарна легислатива, како и остварување на капитални проекти од областа. За разлика од оваа област, енергетската ефикасност во Македонија иако има случаи на успешни приказни на развивање на локална политика за енергетска ефикасност, секторот за жал се уште се соочува со идентификуваните проблеми како недостаток на финансиски и човечки капацитети на општините за спроведување на политиките за енергетска ефикасност на локално ниво, отсуство на секундарна легислатива како и нереализирање на клучната финансиска мерка – Фондот за енергетска ефикасност.

Имајќи ги наодите во предвид, може да се заклучи дека Македонија е на пат на остварување на зелените политики на ЕУ 2020 и 2050, но мора да направат значителни напори и да се покаже вистинска волја за да се реализираат конкретните планирани цели. Особено голем предизвик би било искористување на сопствениот потенцијал за енергетска ефикасност.

Врз основа на анализата, конкретни препораки се:

- Донесување на подзаконските акти во областа на енергетска ефикасност кои недостасуваат
- Основање на Фондот за енергетска ефикасност
- Формирање на посебени тимови за енергетска ефикасност во рамките на општините
- Фокусирање на зајакнување на човечкиот и финансискиот капацитет на општините со цел реализирање на програмите за енергетска ефикасност преку размена на искуство помеѓу понеискусните и поискусните општини во однос на подготовка и имплементација на програмите за енергетска ефикасност и преку вклучување на понеискусните општини во проекти за поддршка на изработката на програмите за енергетска ефикасност
- Фокусирање на интензивирање на регионалната и меѓусекторската соработката на општините како начини за размена на искуства и пристап до финансии со цел реализирање на проекти од областа на енергетската ефикасност
- Општините да ја разгледаат можноста за подготовка на понапредни програми за енергетска ефикасност кои вклучуваат проекти со голем потенцијал за зголемување на енергетската ефикасност како гасификација или когенерација

- Промоција на позитивните практики и пример на општините кои се понапредни во областа на енергетската ефикасност како општина Карпош со цел понеискусните општини да можат да научат од нивната работа во областа
- Едукација и зголемување на свеста кај понеискусните општините особено кај нивните градоначалници за бенефитите од проектите за енергетска ефикасност
- Зајакнување на соработката помеѓу општините и централната власт особено во случај кога се водени од страна на различни политички партии по мошност со медијатор како донатор, невладина организација, Агенцијата за енергетика и сл.
- Креирање на стратегија за изградба на Чебрен и Галиште која разработува различни сценарија: јавно-приватно партнерство, концесија, вложување сопствени средства и сл.

## Библиографија

Агенција за енергетика на Република Македонија, Годишен извештај за работа за 2012 година, Скопје, јануари 2013.

Ана Стојиловска, Предизвикот за постигнување на одржлива политика за обновливи извори во Македонија, Аналитика, 2011.

Влада на Република Македонија, Уредба за изменување на повластени тарифи за електрична енергија, Службен весник 19/12.

Влада на Република Македонија, Уредба за повластени тарифи за електрична енергија, Службен весник 176/11.

Европска комисија, Комуникација на Комисијата до Европскиот парламент, Советот и Европскиот комитет за економски и социјални прашања и Комитетот на региони Енергетски патоказ 2050, Брисел, 2011.

Европска комисија, Комуникација на Комисијата Европа 2020 Стратегија за паметен, одржлив и инклузивен раст, Брисел, 2010.

Европска комисија, Совет за регионална соработка, Аналитика, Заклучоци од регионалната енергетска конференција „Имплементирање на енергетски политики на локално ниво“, Скопје, 2012.

ЕЛЕМ, Инвестициони проекти на А.Д. ЕЛЕМ од обновливи извори на енергија,

Недела на енергетика 2012, Скопје, 2012

Е-маил допис со службеник во општина во Македонија, ноември 2012.

Закон за енергетика, Службен весник 16/11

Интернет страна на Европска комисија/ Климатски промени [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm) последен увид на 03.04.2013.

Капитал, Распишан конкурс за субвенции за сончево колектори од 31 јануари 2013/ Интернет страна на Капитал [http://www.kapital.mk/mk/makedonija/92188/raspishan\\_konkurs\\_za\\_subvencii\\_za\\_sonchevi\\_kolektori.aspx](http://www.kapital.mk/mk/makedonija/92188/raspishan_konkurs_za_subvencii_za_sonchevi_kolektori.aspx) последен увид на 16.04.2013

Љубица Миланович, Искуство на Бања Лука, презентација на Конференција: Имплементирање на енергетски политики на локално ниво, Скопје, 2012

Љупчо Димов, Енергетска ефикасност во градежниот сектор, презентација на конференција: Имплементирање на енергетски политики на локално ниво, 2012

Маја Томиќ, Утрински весник, Струмица ќе биде како Бразил и Аргентина, од 02.03.2012 <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=D67A6881C72CCF4BBE6FD6F639D5816E> последен увид на 16.04.2013

Милица Андонов, Министерство за економија, Резултати од финансирање на сончеви колектори, Недела на енергетсика 2012, Скопје, 2012

Министерство за економија. Информација добиена преку Закон за пристап до информации од јавен карактер, април 2013.

Општина Битола, Програма за енергетска ефикасност на општина Битола 2009-2013, (2009)

Општина Велес, Програма за енергетска ефикасност 2010-2014, Велес, 2009

Општина Гевгелија, Програма за енергетска ефикасност на општина Гевгелија 2009-2013, (2009)

Општина Карпош, Енергетска ефикасност во градежниот сектор, презентација на Денови за енергетска ефикасност во општина Карпош, 2012

Општина Чашка, Програма за енергетска ефикасност 2011-2015

Прашалници за Карпош, Куманово и Струмица одговорени февруари 2013

Регулаторна комисија за енергетика, Годишен извештај за работата на Регулаторната комисија за енергетика во 2010 год, Скопје, 2011

Регулаторна комисија за енергетика, Годишен извештај за работата на Регулаторната комисија за енергетика во 2011 год, Скопје, 2012

Соња Зубер, Ана Стојилоvsка, Менување на навиките – како до енергетски ефикасна општина прирачник, Аналитика, Скопје, 2011.

Топлификација Инженеринг довел, Програма за енергетска ефикасност во општина Кратово за 2012-2014, Скопје, 2011

Топлификација Инженеринг довел, Програма за енергетска ефикасност во општина Прилеп за 2012-2014, Скопје, 2011

Топлификација Инженеринг довел, Програма за енергетска ефикасност во општина Тетово за 2012-2014, Скопје, 2011

# Препораки за подобрување на процесот на креирање образовни политики во Република Македонија во согласност со евро-интеграциските заложби на земјата

*М-Р КАТАРИНА КРЕЧЕВА*

## Вовед

Градењето национални развојни политики е динамичен и долгорочен процес во кој од примарно значење е аргументите на развојните парадигми да се усогласат со геостратешките карактеристики на земјата.

Поради улогата која образованието ја има во

оформувањето и пренесувањето на конвенционални системи на вредност кои ја обезбедуваат социјалната кохезија на едно општество; и

пренесувањето на конвенционални вештини и знаења преку кои поединците учествуваат во социо-политичките и економските активности;

образовниот сектор се смета за исклучително значаен во креирањето развојни политики. Основната Европска стратегија “Европа 2020”<sup>236</sup> го наведува образованието како една од петте основни цели за развој.

Владењето на Европската Унија (односно имплементирањето на стратегиите на Унијата) во областа образование и обука се води преку “меко право” со применување на “отворен метод на координација (ОМК)”<sup>237</sup>. Ова подразбира дека земјите членки на Унијата имаат можност за формулирање на националните образовни политики зависно од локалните контексти, во исто време учествувајќи во активностите поддржани од Унијата со цел нивно приближување и хармонизација. Единствен услов во оваа насока е постоење на легитимна и финансиски поддржана институционална рамка која обезбедува учество и имплементација на Програмите на заедницата, односно учество во заедничките активности на Унијата.

Од сево ова произлегува дека Република Македонија во евро-интеграцискиот процес има значително ниво на слобода во начинот на креирање на политиките, не е обврзана со усогласување на посебни регулативи во областа образование и обука<sup>238</sup>, но е оценувана по однос на институционалните капацитети за имплементација на политиките на Унијата и по однос на специфичните перформанси на образовниот сектор (во насока на достигнување на Европските развојни цели).

<sup>236</sup> European Commission, ‘Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth’, *European Commission* [web document] (2010) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

<sup>237</sup> “Отворен метод на координација” е накратко објаснет како поддршка кон унапредувањето и спроведувањето на националните политики на земјите членки креирани според специфичните, национални потреби преку поттикнување соработка и идентификување на најдобри практики помеѓу земјите членки со цел постигнување на заеднички Европски цели и унификација

<<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>>

<sup>238</sup> Со исклучок на Законот за меѓусебно признавање на професионални квалификации и Националната рамка за квалификации (специфичностите се разработени низ анализата)



Ваквиот специфичен контекст подразбира можности за искористување на ресурсите кои ги нуди Унијата, потреба за усогласување со Европските образовни политики и обврзаност за адресирање на идентификуваните слабости во процесот на пристапување. Крајна цел се национални образовни политики кои водат кон 1) поддршка на евро-интеграцискиот процес, и 2) зголемена ефективност и ефикасност на образовните реформи; односно подобро позиционирање на земјата во процесот на пред-пристапни преговори и подобра конкурентна положба како земја членка на Унијата.

Во насока на формулирање препораки за креирање политики соодветни на горе поставените цели, оваа студија претставува компаративна анализа на содржините поврзани со областа образование и обука<sup>239</sup> во: 1) јавните политики на Европската Унија, 2) годишните извештаи за напредокот на Република Македонија, и 3) националните политики на Република Македонија. Податоците и заклучоците изнесени во студијата се резултат на десктоп истражување, консултација со експерти вклучени во процесот на градење образовни политики (неструктурирани интервјуа) и работното искуство на истражувачот.

## Преглед на европските политики во областа образование и обука

Како алатка за спроведување на ОМК помеѓу земјите членки, во 2009та година, Европскиот Совет дефинираше “Стратешка рамка за европска соработка во областа на образование и обука (ОО 2020)”<sup>240</sup> која содржи специфични стратешки цели, очекувани резултати и индикатори. Успехот на Европските политики во областа образование и обука зависи од поединечната политичка посветеност на секоја земја членка да ги следи одредбите на овој заеднички документ и способноста да известува за напредокот по основ на воспоставените заеднички критериуми. Општиот напредок пак на Унијата се следи преку периодично известување базирано на поединечните извештаи од земјите членки, јавно достапните статистички податоци и анализите спроведени од меѓународни агенции и тела.

Првиот заеднички извештај за имплементацијата на Стратешката рамка за периодот 2009-2011<sup>241</sup> е објавен во март 2012та година и го карактеризираат неколку основни забелешки:

постои сериозна загриженост за неможноста да се достигнат посакуваните резултати на ниво на Унијата;

постојат значителни разлики во достигнувањата помеѓу поединечните земји членки по однос на зададените индикатори<sup>242</sup>;

достигнувањата по основната определба на Унијата– “имплементација на концептот за доживотно учење” се значително слаби и бележат надолен тренд<sup>243</sup>.

<sup>239</sup> Студијата се занимава со областа образование и обука на начин на кој оваа област е дефинирана во јавните политики на Европската Унија. Постојат одредени разлики во однос на дефинирањето на содржината на оваа област со надлежностите на Министерството за образование и наука на Република Македонија

<sup>240</sup> Council of the European Union, “Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (‘ET 2020’) (2009/C 119/02)”, <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF>>, пристапено на 27 март 2013

<sup>241</sup> European Commission, 2012 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET 2020) "Education and Training in a smart, sustainable and inclusive Europe", [web document] (2012)

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070:0009:0018:EN:PDF>>, пристапено на 24.03.2013

<sup>242</sup> Ibid., стр. 3-5

<sup>243</sup> Ibid., стр. 5

Истот така, со цел усогласување со подоцна усвоениот генерален стратешки документ “Европа 2020” среднорочните цели се прилагодени кон “Европа 2020” преку поконкретни одредби наведени во анекс на документот<sup>244</sup>. Препораките вклучуваат и низа работни алатки предложени за подобро усогласување и имплементација на двата стратешки документа:

подобрување на соработката помеѓу Комитетите за Образование, Економска политика, Вработување и Социјална заштита;

- подобрување на процесот за следење и известување;
- поттикнување на меѓусебното учење (*peer learning*); и
- зголемена комуникација помеѓу релевантните чинители.

За разлика од земјите членки, земјите кандидатки за членство не се обврзани да изготвуваат извештаи за напредокот по донос на “ОО 2020”. Сепак, од годишните извештаи за напредокот на Република Македонија кои ги изготвува Европската Комисија може да се изведат заклучоци за начинот на кој Унијата го следи напредокот на Република Македонија во областа образование и обука, како и да се идентификуваат специфичните точки на кои Унијата им придава значење во контекст на интегративниот процес<sup>245</sup>.

## Преглед на известувањето на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во областа образование и обука

### *Критериуми и поглавја*

“Поглавјето 26 – Образование и култура” изведува генерален заклучок за состојбите во образованиот сектор синтетизирајќи ги активностите кои државата ги превзема во оваа област и идентификувајќи проблематични перформанси. Покрај ова основно поглавје, забелешки поврзани со образовниот сектор се наведени и под подрачјата на политички и економски критериуми.

Под подрачјето “политички критериуми” образованието се споменува во контекст на: (1) адекватна вклученост на ранливите групи во образовниот процес; (2) почитување и заштита на малцинствата и културни права; и (3) поддигнување на свеста за недискриминација и еднакви можности. Споредено “ОО 2020” забелешките под ова поглавје се во директна корелација со специфичната стратешка цел - “Промовирање на еднаквост, социјална кохезија и активно граѓанство”.

Под подрачјето “економски критериуми” образованието е третирано низ емпириски мерливи резултати наспрема јавните инвестиции во секторот. Следствено, овде се резгледуваат ефективноста и ефикасноста на вложувањата во образовниот сектор по однос на неколку специфични критериуми: (1) алокација на буџетски средства; (2) алокација на човечки ресурси; и (3) развиеност на инфраструктура. Споредено со “ОО 2020” заклучоците и критериумите под ова поглавје укажуваат на јасна корелација со специфичната стратешка цел – “Подобрување на квалитетот и ефикасноста во областа образование и наука”.

### *Карактеристики на известувањето*

<sup>244</sup> Ibid, стр. 9-10

<sup>245</sup> Податоците изнесени во понатамошната анализа произлегуваат од извештаите за напредокот на Република Македонија во периодот 2009-2012

Една од основните содржински карактеристики на извештаите е тоа што генерално извештаите содржат констатации за превземени активности без систематско навлегување во процесите и нивно коментирање. Постои известување за усвојување на официјални документи, промени во законодавството и во институционалните рамки, но не се забележува конзистентно следење на идентификуваните развојни компоненти<sup>246</sup>. Исклучок на ова претставуваат забелешките на законската регулатива и институционалните реформи кои директно навлегуваат во условеноста на усогласувањето со европките регулативи и институционалните капацитети за учество и имплементација на Програмите на заедницата. Под овие забелешки спаѓаат (1) реформата на високо-образовните институции односно Болоњскиот процес во високото образование; (2) капацитетите и работата на телата задолжени за спроведување и координација на Програмите на Заедницата; (3) Законот за взаемно признавање на професионални квалификации; и (4) процесот на изработка на Национална рамка на квалификации.

Друга суштинска карактеристика е тоа што изворите на информации врз кои се базираат заклучоците се само генерално наведени на почетокот на извештајот, а конкретни извори на податоци директно поврзани со заклучоците ретко се наведуваат<sup>247</sup>. Исто така, нема јасно дефинирани показатели / критериуми низ кои се мери напредокот и врз база на кои се темелат заклучоците. Определени индикатори кои се користат за илустрација на заклучоците може дури да се третираат и како спорни<sup>248</sup>. Низ неколку извештаи се користи споредба помеѓу националните статистики и европскиот просек но конкретни бројки не се наведуваат.<sup>249</sup> Во извештајот од 2012та година за прв пат се споменува потребата од усогласување на националните приоритети и индикатори со стратегијата “Европа 2020”<sup>250</sup>.

### *Конкретни забелешки*

Забележливи се неколку карактеристични проблематични области за напредокот на земјата кои се повторуваат низ извештаите. Како главни проблематични точки на перформансите на образовниот процес се идентификувани: (1) усогласување на вештините со потребите на пазарот на труд (акцент е ставен на курикулумите во средното и високото образование, а посебно се нагласуваат и реформите во средното стручно образование); (2) интеграција на етничките заедници во образовниот процес (акцентот е ставен на меѓуетничкиот дијалог и вклучување на Ромите како високо ризична група); и (3) промоција на концептот за доживотно учење (вклучително признавање на неформалното и ин-формалното учење).

Ваквиот преглед на известувањето укажува на јасни паралели помеѓу европските образовни политики и известувањето за напредокот на земјата. Коментарите по однос на содржината на конкретни документи се најчесто ориентирани кон условеноста за усвојување на европските регулативи и јакнењето на институционалните капацитети за учество во заедничките

<sup>246</sup> На пример, Националната стратегија за развој на образованието 2005-2015 е спомената веднаш по нејзиното донесување во извештајот за 2006та година (стр. 50), но нејзиното спроведување не се следи конзистентно. Последен пат стратегијата е спомената во извештајот од 2010 година (стр. 69)

<sup>247</sup> European Commission, ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report’, [web document] (2012) <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf)>, стр. 4,

<sup>248</sup> Како пример може да се наведе показателот за алокации во човечки ресурси кој е дефиниран преку процент на зголемување на вработени наставници во формалното образование наместо посоодветно преку соодносот на бројот на наставници наспрема бројот на ученици. EUROPEAN COMMISSION, The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report, стр. 24

<sup>249</sup> European Commission, ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report’, стр. 60; ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report’, стр. 70; ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report’, стр. 69

<sup>250</sup> European Commission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report, стр. 60

активности на Унијата<sup>251</sup>. Со ова се почитува определбата за ОМК односно слободата на одлучување на земјата.

Како причина пак за идентификуваните несоследности во известувањето може да наведат повеќе фактори. Прво, недоволната усогласеност на развојните документи<sup>252</sup> или пак недостатокот на јасно формулирани конкретни активности, акциски планови, временски рамки, буџетски алокации и индикатори според кои би можело да се следи и оценува нивната имплементација. Второ, недостатокот од јавно достапни статистички податоци со јасна методологија и недостаток на истражувања и анализи во сверата на образовните политики кои би служеле како релевантен извор на веродостојни информации<sup>253</sup>. Трето, неодволната посветеност на јавните институции кон стратешко планирање и доследна имплементација како во примерот на Националната програма за развој на образованието 2005-2015.

Во однос на конкретните забелешки, односно идентификуваните проблематични области за напредокот на земјата, компаративната анализа покажува дека сите горенаведени точки се идентификувани како проблематични низ извештаите на останатите земји кандидатки, но и низ Заедничкиот извештај на земјите членки за спроведувањето на “ОО 2020”. Во таа насока, значајни се не само резултатите туку и поставеноста на процесите за решавање на идентификуваните проблематични перформанси, вклучувајќи ја и нивната усогласеност со препораките од “ОО 2020”.

## Преглед на образовните политики во Република Македонија

Во Република Македонија актуелни се повеќе програмски и стратешки документи кои целосно се однесуваат на областа образование и обука<sup>254</sup>, или во себе содржат компоненти од оваа област<sup>255</sup>. “Националната програма за развој на образованието во Република Македонија 2005-2015” не се споменува како референца во повеќето од овие документи и истата не е ревидирана ниту еднаш по нејзиното усвојување. Според ова, може да се заклучи дека не постои национален документ кој ги синтетизира и хармонизира препораките на сите усвоени

<sup>251</sup> Ваков пример е процесот на донесување и усогласување на Законот за меѓусебно признавање на професионални квалификации, The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report, стр. 29

<sup>252</sup> Конкретно стратегиите и проблемот со усогласувањето се наведени како предмет на дискусија во наредното поглавје

<sup>253</sup> Во Министерството за образование и наука на Република Македонија не постои орган кој систематски работи на анализа, креирање и следење на образовните политики. Статистички податоци од јавен карактер за секторот образование можат да се најдат во Државниот завод за статистика (ДЗС) но поради методологијата која се применува тешко е да се следат некои од клучните параметри како на пример број на ученици кои предвремено го напуштаат образовниот процес. Секторите при МОН за свои потреби собираат податоци по недефинирана методологија кои не се од јавен карактер. Исто така постои софтверска алатка EMIS – Education monitoring information system која сеуште не е потполно функционална. За некои податоци како на пример мобилност на наставниците или студентите надвор од Европските програми не постои никаква евиденција.

<sup>254</sup> Стратегија за развој на средното стручно образование во Република Македонија со Акциски план 2013-2020 (документ изработен со поддршка на ETF во процес на усвојување); Стратегија за образование на возрасни и Акциски план 2010-2015; Стратегија за борба против насилството во училиштата 2012-2015 (документ изработен со поддршка на UNICEF); Стратегија за интегрирано образование (документ изработен со поддршка на OSCE)

<sup>255</sup> Оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013 (стратешка програма за спроведување на Инструментот за прет-пристапна помош); Стратегија за иновации на Република Македонија 2012 – 2020 (под надлежност на Министерство за економија); Национална програма за научно-истражувачка дејност 2012-2016 (под надлежност на Министерство за образование и наука); Акциски план за вработување на младите 2015 (под надлежност на Министерство за труд и социјална политика); Национална стратегија за е-вклучување 2011-2014 (под надлежност на Министерство за информатичко општество); и други.

стратегии и кој ја содржи основната развојна определба од која би произлегле сите понатамошни реформи во секторот.

Во последните години спроведени се (или се во процес на спроведување) значајни системски реформи како на пример воведување на деветолетка, задолжително средно образование, мерки за еднаков пристап до образование (бесплатни учебници, бесплатен превоз, условена парична помош, дисперзирани високообразовни институции, воведување и реформирање на две-годишно и три-годишно средно стручно образование итн.). Начелно, сите овие реформи се во полза на поголема вклученост на населението во образовниот процес и водат кон достигнување на двата основни индикатори наведени под “Европа 2020” и на целите од “ОО 2020”. Сепак, паралелно со спроведувањето на овие реформи не се развиени адекватни механизми за нивно следење и оценка на резултатите. Во моментот не постои систем за следење на учениците кој би обезбедил кохерентни квантитативни податоци неопходни за изготвјување проекција како овие реформи ќе се одразат по достигнување на клучните индикатори од “ОО 2020”<sup>256</sup>.

Од друга страна пак, реформите кои се воведуваат за контрола на квалитетот во образованието како на пример државна матура, екстерно оценување и национално рангирање на високообразовните институции нудат одредени податоци за следење на успехот на учениците но само на национално ниво. Република Македонија не поддржува редовно учество во меѓународните компаративни студии како PISA, TALIS, TIMSS, PIRLS<sup>257</sup> и слични. Така, резултатите од постоечките национални квалитативни оценувања не содржат показатели за многу од проектираните индикатори под “ОО 2020” ниту пак можат да понудат објективна слика за квалитетот. Многу елементи од ваквиот систем на проценка исто така водат кон дополнително оптеретување на административниот систем и дополнителни јавни трошоци, воведуваат дополнителна стандардизација и нефлексибилност во системот и ја зголемуваат централната контрола. Ова би можело негативно да се одрази во извештаите посебно под подрачјето на “економски критериуми” каде се мерат продуктивноста на инвестициите и алокацијата на човечките ресурси.

Општо земено, проблематично е целокупното следењето на јавните инвестиции во образованиот сектор. Забележливо е подобрување во образовната инфраструктура како на пример изградба и реновирање на училишта и спортски сали, опремување на училиштата со современа дигитална опрема и зголемување на човечките ресурси. Сите овие инвестиции се мерливи според активностите но не и според резултатите кои ги постигнуваат<sup>258</sup>. Ниту еден од инфраструктурните проекти (освен можеби инвестициите во енергетски ефикасни градби и трендот на поврзување на образованието со бизнис секторот) не се занимава со проблемите на одржливост, повраток на инвестиции и квалитативен придонес. Дебатите за формулација на финансиски формули се исклучително ретки<sup>259</sup> а емпириските податоци за јавните трошоци се речиси недостапни.

Од генералната слика може да се заклучи дека секторот го карактеризираат сегментирани реформи. Некои од ове реформи би можеле потенцијално да придонесат кон постигнувањето на конкретните цели формулирани под “ОО 2020” но можностите за проценка и проектирање

<sup>256</sup> Обид за ове е направен преку EMISot, алатка која во моментот сеуште не е функционална

<sup>257</sup> Вакви тестирања во Република Македонија се извршени во 1999, 2001 и 2006. Последно спроведено истражување е TIMSS 2011 на иницијатива и финансиски поддржано од UNICEF <<http://www.dic.edu.mk/en/projects/timss>>, пристапено на 10.04.2013

<sup>258</sup> Најкарактеристичен пример е проектот “Компјутер за секое дете” кој е еден од најголемите и најскапите инфраструктурни проекти и за чии резултати не е спроведена никаква проценка

<sup>259</sup> Постојат дискусии по однос на финансирањето на образованието во процесот на децентрализација, обезбедување финансиски алокации за инклузивност и финансирање на високообразовните институции.



на перформансите по однос на европските индикатори се ограничени. Од друга страна пак, најголем дел од јавните инвестиции се насочени кон образовната инфраструктура и речиси исклучиво кон формалното образование. Забележливо е и зголемување на административната контрола за сметка на компаративно мерлив квалитет. Ова не е во согласност со основната определба на Европската Унија за промоција на концептот на “доживотно учење” и механизмите на *peer learning*.

## Заклучоци и препораки

Од заклучоците по однос на изверстувањето за напредокот на земјата и планирањето и спроведувањето на националните реформи може да се забележи дека како основни пречки за креирање и спроведување на одржливи и квалитетни образовни политики се јавуваат недоволните капацитети на јавните институции. Споредбата со анализата на Европските јавни политики укажува на неопходност од уважување на конкретните алатки предложени под “ОО 2020” (подобрување на соработката помеѓу јавните институции; и подобрување на процесот за следење и известување). Очигледна е и потенцијалната корисрт од инкорпорирање на конкретни сугестии за подобрување на образовните перформаси.

Приоритет секако треба да имаат активностите насочени кон законската регулатива и институционалните реформи кои директно навлегуваат во условеноста на усогласувањето со европките регулативи и кои се директно поврзани за резултатите од прет-пристапните преговори. Сепак, од многу поголема важност за националниот општествениот развој и конкурентноста на земјата во рамки на Унијата е процесот на долгорочно планирање. Оттука, иако не условени, националните институции би требало системски да ги усогласуваат националните политики и структури со политиките и начинот на управување на Унијата.

1. Потребно е да се започне со изработка на интегрален документ (Национална стратегија во секторот образование) кој би ги обединил сега поединечните реформски проекти и стратегии.

- Посебно внимание при изготвувањето на овој документ треба да се посвети на одредбите од “ОО 2020” со наведување на директни и јасни референци.

- Начинот на изготвување на оваа стратегија би требало да ги земе во обзир алатките и механизмите предложени во “ОО 2020”.

2. Потребно е зајакнување на институционалните капацитети за следење и проценка на спроведувањето и резултатите на јавните политики.

- Од клучна важност е формулирање јасни индикатори и методологија на пресметување кои би ги синхронизирале веќе постоечките системи за собирање податоци (ДЗС и ЕМИС) и одредбите на “ОО 2020”.

- Од голема корист би било создавање практика на јавно достапно годишно известување од страна на релевантите институции. Структурата на ваквите извештаи би можело да се формулира врз моделите на извештаите на земјите членки на Унијата. Извештаите би содржеле информации за спроведените реформи но и емпириски информации по однос на следењето на индикаторите (вклучително јавните трошоци).

3. Потребно е дефокусирање на реформите од системски промени во формалното образование и преорентација кон овозможување поголема флексибилност на системот и деинституционализација на образовниот процес.

- Клучно е да се посвети внимание на изработка на Национална рамка за квалификации како појдовна основа за понатамошни верификации на не-формалното и ин-формалното учење.

- Неопходно е подигање на општествената свесност за концептот на доживотно учење како основа на систематски реформи во образовниот сектор.

4. Потребна е рационализација на јавните трошоци.

- Со оглед на предоминантноста на инвестициите во образовната инфраструктура, би требало да се направи проценка колку ваквите инвестициски проритети придонесуваат во подобрувањето на квалитетот на образованиот процес и образовните резултати.

- За планирање на идните инвестиции и проекти би било добро да се употреби механизмот на *peer learning*, односно компаративно да се земат предвид искуствата на земјите членки и препораките од “ОО 2020”.

- За подобрување на карактеристичните проблематични точки идентификувани низ годишните извештаи за напредок на земјата би можеле да се користат фондовите на Унијата а националните вложувања би требало да одат во насока на комплементарни мерки во согласност со изработената национална стратегија.

- Би било добро во иднина со цел релевантна и меѓународно компаративна проценка на квалитетот на образование да се користат капацитетите на меѓународните агенции и научно-истражувачките центри и да се учествува во меѓународните студии ( TALIS, PISA и слично).

Во согласност со целите наведени во воведот на оваа студија горенаведените препораки можат да се групираат и по основ на две основни стратешки тенденции. Прво, дел од предложените мерки се насочени кон постигнување конзистентност помеѓу сегментираните национални политики и вложувањата. Ваквата динамика е неопходна за поголема ефикасност и ефективност на инвестициите. Второ, дел од препораките се насочени кон постигнување поголема конзистентност помеѓу националните политики и политиките на Унијата. Ова води кон декларативна и системска посветеноста на земјата кон евро-интегративниот процес која би овозможила подобро известување за напредокот на земјата. На овој начин Република Македонија најдобро би ги искористила капацитетите и досегашните искуства на Европската Унија во областа образование и обука, својот статус на земја кандидат за членство во Унијата, во исто време не занемарувајќи ги глобалните развојни текови и националните развојни специфики и потенцијали.

## Листа на референци

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, ‘European Council in Copenhagen 21-22 June 1993: Conclusions of the Presidency’, *European Council* [web document] (1993) <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf)>, пристапено на 28.03.2013

Council of the European Union, ‘Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (‘ET 2020’) (2009/C 119/02)’, *Official Journal of the European Union*, 119/2 (2009) <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF>>, пристапено на 27 март 2013

European Commission, ‘2012 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET 2020) "Education and Training in a smart, sustainable and inclusive Europe" (2012/C 70/05)’, *Official Journal of the European Union*, 70/9 (2012) <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070:0009:0018:EN:PDF>>, пристапено на 24 март 2013



EUROPEAN COMMISSION, 'Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth', *European Commission* [web document] (2010) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, пристапено на 27 март 2013

EUROPEAN COMMISSION, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report', *European Commission* [web document] (2012) <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf)>, пристапено на 02 април 2013

EUROPEAN COMMISSION, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report', *European Commission* [web document] (2011) <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf)>, пристапено на 02 април 2013

EUROPEAN COMMISSION, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report', *European Commission* [web document] (2010) <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/mk\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf)>, пристапено на 02 април 2013

EUROPEAN COMMISSION, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report', *European Commission* [web document] (2009) <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/mk\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf)>, пристапено на 02 април 2013

EUROPEAN COMMISSION, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report', *European Commission* [web document] (2006) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/fyrom\\_sec\\_1387\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/fyrom_sec_1387_en.pdf), пристапено на 02 април 2013

EUROFOUND, 'Open method of coordination', *Eurofound* [web page] (2013) <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>, пристапено на 27 март 2013

'Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part', *Official Journal of the European Union*, 84/13 (2004), <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:084:0013:0081:EN:PDF>>, пристапено на 28 март 2013

ДРЖАВЕН ИСПИТЕН ЦЕНТАР, 'International Studies', Државен испитен центар [веб страница] (2013) <<http://www.dic.edu.mk/en/projects>>, пристапено на 12 април 2013

Министерство за економија на Република Македонија, 'Стратегија за иновации на Република Македонија 2012 – 2020' [електронски документ] (2012) <[http://www.konkurentnost.mk/StrateskiDokumenti/Strategija%20za%20inovacii\\_final\\_oktomvri2012.pdf](http://www.konkurentnost.mk/StrateskiDokumenti/Strategija%20za%20inovacii_final_oktomvri2012.pdf)>, пристапено на 12 април 2013

Министерство за информатичко општество на Република Македонија, 'Национална стратегија за е-вклучување 2011-2014' [електронски документ] (2011) <[http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija\\_za\\_e-vklucuvanje.pdf](http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_za_e-vklucuvanje.pdf)>, пристапено на 12 април 2013

Министерство за образование и наука на Република Македонија, 'Национална стратегија за развој на образованието во Република Македонија 2005 – 2015: со пропратни

документи' [електронски документ] (2005) <<http://www.npro.edu.mk/dokumenti/strategija-mk.pdf>>, пристапено на 12 април 2013

Министерство за образование и наука на Република Македонија, 'Оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013' [интерен документ] (2007)

Министерство за образование и наука на Република Македонија, 'Стратегија за борба против насилството во училиштата 2012-2015' [интерен документ] (2012)

Министерство за образование и наука на Република Македонија, 'Стратегија за интегрирано образование' [интерен документ] (2010)

Министерство за образование и наука на Република Македонија, 'Стратегија за развој на средното стручно образование во Република Македонија со Акциски план 2013-2020' [интерен документ] (2013)

Министерство за образование и наука на Република Македонија, 'Национална програма за научно-истражувачка дејност 2012-2016' [интерен документ] (2012)

Министерство за труд и социјална политика на Република Македонија, 'Акциски план за вработување на младите 2015' [електронски документ] (2013) <[http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/vrabotuvanje\\_mladi\\_akciski.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/vrabotuvanje_mladi_akciski.pdf)>, пристапено на 12 април 2013

Центар за образование на возрасни, 'Стратегија за образование на возрасни и Акциски план 2010-2015' [интерен документ] (2010)

# Учеството на Република Македонија во програмите на Европската унија: анализа на националните капацитети спроти периодот 2014-2020

*Д-Р АЛЕКСАНДАР КОЛЕКЕСКИ, М-Р ДАЛИБОР СТАЈИЌ*

## Вовед во проблематиката

Програмите на Европската Унија (поранешните програми на заедницата) ја поттикнуваат соработката меѓу државите-членки во разнородни области поврзани со јавните политики на Унијата. Непосредно финансирани од Буџетот на ЕУ, средствата на овие програми се наменети за користење, пред сè, на граѓаните на државите-членки, со што им се овозможува да влезат во постојните мрежи на европско рамниште и да градат нови преку иницирање заеднички проекти, унапредувајќи ја европската интеграција.

Преку политиката на проширување, Европската комисија (ЕК) предложи прогресивно отворање на широкиот спектар програми на ЕУ и за државите-кандидатки. Основата за учество на државите од Западен Балкан во програмите на ЕУ ја дава Солунската агенда за Западен Балкан од 2003 година.<sup>260</sup> Отворањето на перспективите за учество на државите-кандидатки во програмите има функција на корисна подготовка, преку која аспирантите ќе се запознаат со политиките на Унијата, како и со различните работни методи преку конкретна размена на искуства во процесот на пристапување. Македонија има можност да учествува во програмите на ЕУ од 2007 година, во зависност од динамиката на потпишувањето Меморандуми за разбирање за учество, од приоритетите утврдени од Владата на Република Македонија, од конкретно пројавениот интерес на надлежните министерствата,

За овозможување фер учество, ЕК бара финансиско учество од буџетите на заинтересираните држави. Ако не се искористат, парите од т.е. „влезен билет“ не се враќаат, така што државите, пред да ги изберат програмите за учество, најпрвин прават анализа во врска со организациите кои имаат капацитет да ги повлечат парите од одобрените проекти. ЕК разбира дека држави како Македонија имаат ограничени средства, па затоа дозволува, во прво време, да се користат средствата од ИПА за кофинансирање на овој влезен билет. Ваквата практика постепено треба да се намалува во неколкугодишниот програмски период за конечно влезниот билет да биде платен исклучиво од средства од националниот буџет.

## Цел и хипотеза на документот

Сред јавната расправа за новата финансиска перспектива 2014-2020 на ЕУ, периодот од седум години (2007-2013) отвора доволно широк простор за анализа на системската практика на спроведување на програмите на заедницата во Македонија. Со оглед на започнатиот процес на консултации и јавни расправи за реструктурирање на постојните европски програми, овој документ подетално ќе ги разгледа националните капацитети за постапното вклучување на РМ во програмите на ЕУ, притоа задржувајќи го во преден план фактот дека националните

<sup>260</sup> EU-Western Balkans Summit – Declaration, 10229/03 (Presse 163). Thessaloniki, 21 June 2003.  
< [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-163\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm)>, пристапено на 15.04.2013.

капацитети се врзуваат за способноста на поединци, групи, организации и институции да постават и да остварат одредени цели, додека, пак, нивниот развојот се огледа во процес преку кој тие се стекнуваат, се зајакнуваат и се одржуваат, со цел остварување на поставените цели.

Во потесна смисла, земајќи ја предвид потребата од прилагодување кон идната структура на програмите во согласност со новата финансиска перспектива, анализата во овој документ ќе се ограничи на разгледување на тековната состојба на спроведувањето на следниве програми:

Поглавје 20: Претпријатија и индустриска политика (програма ЦИП);

Поглавје 25: Наука и истражување (програма ФП7);

Поглавје 26: Образование и култура (програма „Доживотно учење“).

Централната хипотеза на документот се врзува за следното тврдење: националните капацитети во Република Македонија се делумно подготвени за спроведување на програмите на Европската Унија во областа на иновациите наука и образование, како и за преземање на идните обврски во новите програми во периодот 2014-2020.

## Методологија на истражување

За испорачување доследна анализа, односно за докажување на хипотезата, како и за остварување на поставените цели, трудов се потпира врз квалитативна анализа на содржината на повеќе стратешки документи изготвени од страна на Владата на РМ, односно на содржината на извештаите и документите објавени од институциите на ЕУ: Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија – Ревизија 2013, Ревизија 2013, Ревизија 2012, Ревизија 2011, Ревизија 2010, Ревизија 2009, Ревизија 2008; Стратегијата за иновации 2012-2020 (СИ 2012-2020); Годишните извештаи на Европската комисија за напредокот на РМ за 2009, 2010, 2011 и за 2012 година; Одлуката на Советот на ЕУ за принципите, приоритетите и условите содржани во пристапното партнерство со Република Македонија (Брисел, февруари 2008 година). Во согласност со предметот на истражувањето, фокусот е на нивните делови посветени на областа на иновациите, науката и образованието. Дополнително, користени се различни јавно достапни информации на интернет мрежата, пред сè, на страниците на надлежните институции.

Во останатиот дел, трудот прибира релевантни информации непосредно од лицата вработени во институциите задолжени и вклучени во спроведувањето на програмите на ЕУ што се предмет на интерес во овој труд. Овој дел вклучува интервјуа преку телефонска и преку електронска кореспонденција, со полуструктуриран прашалник упатен на националните координатори, односно на одговорните контакт-лица во надлежните министерства и во други државни институции.

Полуструктурираниот прашалник ги вклучува во својот состав следниве поединечни ставки: соодветност на законската рамка; правен статус на програмата, финансии (која страна финансира, финансиска намена и сооднос на уделот ЕУ/РМ); степенот според кој Република Македонија е подготвена за квалитетно спроведување на дадената ЕУ програма на национално ниво; стратешки документи според кои се работи; институции надлежни за соодветната програма; составни делови на програмата и програмски активности кои се очекуваат да бидат опфатени во РМ во периодот 2014-2020; ризици коишто се очекуваат во работата со програмата во следниот период; начинот на кој се формира мрежата за информирање за програмата на национално ниво, кој е вклучен во истата и со каква динамика;

запознаеноста на пошироката јавност во државата, како и на специфичните целни групи, со можностите што ги нуди програмата; лични коментари, препораки или забелешки.

Постапката е изведена на начин што се изведоа засебни информативни разговори со националните координатори и со контакт-лицата, на што му уследија анализа и интерпретација на доставените одговори. Притоа, се идентификуваа најкритичните точки според пет обопштени категории: законска рамка, стратегиски документи, финансиска конструкција, човечки ресурси, и комуникациска стратегија. Најпосле, врз основа на утврдените категории се разработија соодветни препораки за подобрување на воочените состојби.

## **Новите програми на Европската Унија во областите на иновации, наука и образование во периодот 2014-2020**

### *Хоризонт 2020*

„Хоризонт 2020“ е програма која ги обединува сите мерки за финансирање истражувања и иновации од досегашната Седма рамковна програма за истражување и технолошки развој 2007-2013 (ФП7), од Рамковната програма за конкурентност и иновации (ЦИП), како и мерките на Европскиот институт за иновации и технологија (ЕИТ). Како вид економска политика, програмата „Хоризонт 2020“ ќе дава поддршка за истражувања и иновации наменети да ја зајакнат позицијата на ЕУ во областа на науката со буџет од 24.598.000.000 евра. Како поттик за научно истражување во Европа на највисоко ниво, „Хоризонт 2020“ својот прв повик ќе го објави на 1 јануари 2014 година, а главниот критериум за финансиска поддршка на оваа програма ќе биде извонредноста.

Приоритетите за финансирање преку програмата „Хоризонт 2020“ се огледаат во три поголеми целини: во преден план стои зголемувањето на извонредноста на научната база на Европа, со што на најталентираниите научници треба да им се овозможи да изведуваат истражувања од највисок квалитет. Европската комисија (ЕК) предлага засилена поддршка за Европскиот истражувачки совет, односно обезбедување најдобри истражувања кои водат кон најголемите иновации. Се зголемува и финансирањето за јакнење на постојните истражувачки инфраструктури, за нивно вмрежување, како и за максимизирање на нивниот иновациски потенцијал.

Вториот приоритет има цел да го зајакне индустриското водство на Европа преку акции што треба неа да ја направат поатрактивно место за бизнис инвестиции во истражувања, развој и иновации. Овој приоритет, кој во суштината е одговор на барањето на државите-членки на ЕУ да се задоволат потребите на брзорастечките иновативни компании преку пазарен пристап, вклучува поддршка за напредните технологии, материјали и производствени процеси, како и за вселената.

Од третиот приоритет, обединувајќи ги најдобрите умови од универзитетите, компаниите, јавните и граѓанските сектори низ Европа, се очекува да обезбеди нови решенија за конкретните општествени предизвици. Изнаоѓањето квалитетни решенија за овие предизвици, исто така, обезбедува широки можности за европските бизниси, како и значаен потенцијал за создавање раст и работни места.

## **Еразмус за сите**

„Еразмус за сите“ е петта генерација на програмата наменета за образование, обука, млади и спорт, предложена од ЕК за периодот 2014-2020. Програмата се базира на премисата дека инвестирањето во образованието и обуката е клуч за човечкиот потенцијал, без оглед на возраста или на образовното ниво. Општата цел на програмата „Еразмус за сите“ е да се обезбеди можност за пет милиони луѓе да добијат шанса да студираат или да се обучуваат во странство со нејзин грант. Новата програма ги обединува и секторските програми од Програмата „Доживотно учење“: „Еразмус“, „Леонардо да Винчи“, „Комениус“ и „Грундвиг“, како и целата програма „Млади во акција“, но и пет други меѓународни програми за соработка: „Еразмус мундус“, „Темпус“, „Алфа“, „Едулинк“, како и Програмата за соработка со индустријализирани држави.

Комисијата очекува дека новата програма може да резултира со поедноставени правила и процедури за аплицирање, како и избегнување фрагментација и дуплирање. Предложениот буџет на програмата изнесува 19 милијарди евра, а нејзините главни оперативни приоритети се усогласени да создаваат поблиски врски помеѓу формалното и неформалното образование, како и соодветните сектори за учење. Програмата „Еразмус за сите“ обезбедува континуитет со три главни типови активности: мобилност на поединци за учење, соработка за иновации и добри практики, и поддршка за реформа на јавните политики во државите-членки со соработката со држави кои не се членки на ЕУ, во насока на зајакнување на креирањето политики засновани на докази и на размена на добри практики. Додека главните цели на постојните програми и натаму ќе фигурираат, се појавуваат и неколку нови иновативни делови на програмата, како што се: гарантна шема за кредити на магистерски студенти на „Еразмус“, алијанси на знаење и алијанси на секторски вештини.

## **Стратешките определби на Република Македонија во областа на иновациите, науката и образованието спроти периодот 2014-2020**

Во Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија – Ревизија 2013 (НПАА 2013) и во Стратегијата за иновации 2012-2020 (СИ2012-2020), два клучни документа во оваа анализа, впечатливо е значењето придадено на програмите на Европската Унија. При квалитативен пресек на интегралниот текст на НПАА 2013, како и на текстот на СИ 2012-2020, неминовен е впечатокот оти увидот даден во нив ги допира само површните точки на проблематиката на иновациите. Оценките во текстот на СИ 2012-2020 дадени во врска со ситуацијата на теренот пренесува дека „соработката помеѓу бизнисите и истражувачките институции, во моментов, е многу ограничена и би можела да се зајакне. Сепак, бидејќи и истражувачките институции и бизнисите спроведуваат малку истражувачки активности, постои ограничен простор за соработка.“ Иако причините за моментната состојба се јасно наведени, двојната појава на лексемата ‘ограничен’ како квалификациона одредница, честото конјунктивно формулирање на глаголите, како и повторувањето на лексемите ‘можеби’ и ‘веројатно’ оддаваат дека не постои простор за давање конкретни оценки во однос на домашните капацитети за иновации.

На краткорочна линија, во НПАА 2013 се истакнува дека Министерството за образование и наука (МОН), преку континуирани активности, ќе придонесе кон успешно продолжување на Седмата рамковна програма, интензивирајќи ги активностите на информирање за новата рамковна програма „Хоризонт 2020“. Во овој дел, неплански се наведени вкупно дваесет



активности, меѓу кои инфонастани, институционални и индивидуални информативни и консултативни средби. На среднорочен план, НПAA 2013 одново ја истакнува важноста на промовирањето на можностите во рамките на програмата „Хоризонт 2020“, при што се апострофира континуираното ширење на информациите за неа: промовирање на тековните отворени повици, организирање семинари, инфоденови, обуки и презентации во полза на интересентите, давање советодавни и консултативни услуги на потенцијалните корисници за изготвување предлог-проекти и за аплицирање во Програмата, како и континуирана соработка со мрежата на Европскиот информативен и иновативен центар во Македонија (ЕИИЦМ).<sup>261</sup> Од текстот не може да се утврди постоењето цврста стратедиска рамка за информирање за новата програма.

Стратедигјата за иновации 2012-2020 дава во извесна мера поконкретен преглед на стратедиските алатки употребливи за зголемување на протокот на знаење и на интеракцијата помеѓу истражувачките институции и бизнисите. Во преден план се наведува дека МОН ќе изврши ситуациона анализа на расположливоста и пристапноста до надворешни средства; потоа, ќе се развие програма за популаризација на надворешните фондови преку семинари и работилници. Конечно, ќе биде обезбедена помош за подготовка на апликациите, преку обезбедување финансиска поддршка на фирмите за користење консултантска помош. Од кои извори ќе потекне ваквата поддршка е нејасно, ниту, пак, се знае каков било предвиден износ. Згора на тоа, во прашање се доведува и транспарентноста на односите со споменатите фирми-корисници, со оглед на тоа што не се знае кој би ја водел процедурата за изборот на фирмите што би добиле консултативна помош и критериумите според кои тие би се избирале. Од националните контакт-точки се очекува да обезбедат основни информации во врска со подготовката на проектот, насочувајќи ги, потоа, апликантите кон мрежата консултанти што допрва треба да се оформи.<sup>262</sup>

## **Капацитетот на Република Македонија за спроведување на програмите на ЕУ во областите на иновации и наука.**

Учеството на Република Македонија во Седмата рамковна програма за истражување и технолошки развој 2007-2013 (ФП7), во периодот помеѓу 2007 и 2011 година, го обележуваат вкупно 347 поднесени предлог-проекти во кои има најмалку еден македонски учесник. Од овие, одобрени се вкупно 48 проекти, во кои учествувале вкупно 60 организации од државата, но не во улога на проектни носители, туку најчесто како на партнери, што само по себе добива значење на периферна соработка. И покрај ограниченоста, бројот на добиени проекти укажува дека Македонија, сепак, искористила повеќе средства во однос на придонесот што го уплатила за учество во програмскиот буџет. Националниот координатор на ФП7 упатува на тоа дека досегашното учество и успешното водење на Седмата рамковна програма беа потврдени и во последниот Извештај за напредокот на РМ, од 2012 година, во кој беа изнесени позитивни оценки.

Со промените што ќе настанат во периодот 2014-2020, во МОН ќе се вработат уште две лица, кои ќе им се придружат на постојните три, со што ќе биде оформен тим од вкупно пет членови. Едно од лицата што ќе се вклучи е веќе инволвирано во работата на Министерството

<sup>261</sup> Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија – Ревизија 2013, Влада на Република Македонија, <<http://sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/NPAA2013NarativenDel.pdf>>, пристапено на 01.04.2013.

<sup>262</sup> Стратедигјата за иновации на Република Македонија за 2012-2020, Влада на Република Македонија, <[http://www.konkurentnost.mk/StrateskiDokumenti/Strategija%20za%20inovacii\\_final\\_oktomvri2012.pdf](http://www.konkurentnost.mk/StrateskiDokumenti/Strategija%20za%20inovacii_final_oktomvri2012.pdf)>, пристапено на 02.04.2013.



со оваа програма, а за другото ќе се распише јавен оглас. Со ова, вкупниот број контакт-точки за ФП7 ќе изнесува дванаесет, од кои пет ќе бидат од Министерството, а останатите седум ќе бидат лица со разнородни профили и од различни институции. Промените ќе допрат и во делот на комуникациската стратегија, преку која треба да се унапреди популарноста на програмата: во најскоро време се очекува отворање канцеларија за прием на странки.

Во таа насока, националниот координатор тврди оти веќе е поднесена апликација за два поголеми проекта, кои треба да се спроведат од 2014 година: првиот се однесува на можност за работно-студиска посета на Република Унгарија и за подготвителни сесии со признаени експерти, додека, пак, вториот, преку фондовите на ИПА, намерува на давање зајакната поддршка на домашните контакт-лица. Координаторот потцртува дека сред недоволната поддршка на Владата за непречено учество на контакт-лицата во предвидените активности, ваквата проектна замисла во голема мера ќе ги задоволи потребите на инволвираните за редовни средби со колегите од Европа во Брисел, како и за надградба на своите знаењата во понатамошниот развоен тек на програмата.

Недоволното учество на државните пари во програмата, пред сè, за плаќање на влезните билети, за кои не се споменуваат информации во владините стратешки документи, го посочува и националното контакт-лице во областа на енергијата, информатиката и материјалите. Во досегашната практика на користење на ФП7, Македонија добивала повластени тарифи при плаќањето на влезните билети за учество, но тоа се очекува да подлежи на промени со воведувањето на „Хоризонт 2020“. Оттука, во најскоро време се очекува да се најдат механизми за покривање на влезните билети, или преку фондовите на ИПА, или преку други платформи. Во врска со идното сплотување на програмата ФП7 и програмата ЦИП под чадорот на „Хоризонт 2020“ не се споменуваат никакви информации.

Наспроти успехот заведен за програмата ФП7, увидот во документацијата на Владата на Република Македонија поврзана со Рамковната програма за конкурентност и иновација (ЦИП) покажува оти државата е сè уште нерамномерно вклучена. Во нејзината прва потпрограма, Потпрограмата за претприемништво и иновации (ЦИП-ЕИП), Македонија е учесник од 2007 година. Министерството за економија располага со информации за вкупно шест проекти чија финансиска поткрепа добиена во оваа рамка изнесува 1.469.550 евра.

Програма на ЕУ	Учество од	Учество на македонски проекти 2007-2011	Финансиски придонес за учество во Програмите на Унијата 2007-2012	
			Национално кофинансирање	ИПА средства
ФП7	јан. 07	~ 10.000.000 евра	1.551.467 евра	3.852.014 евра
ЦИП-ЕИП	окт. 07	~ 1.500.000 евра	190.448 евра	504.972 евра
ЦИП-ИЕЕ	дек. 11	-	108.224 евра	419.334 евра

Табела 1: Финансиско учество на Република Македонија во проекти спроведени преку програмите на ЕУ во областа на иновациите<sup>263</sup>

Во втората, Потпрограмата за поддршка на политики за информатичко- комуникациски технологии (ЦИП-ИЦТ), поради недостиг на средства во Буџетот на Република Македонија, досега немаше можност да се уплати влезниот билет за учество во оваа програма, така што се

<sup>263</sup> Информација за статус на реализација на инструмент за претпристапна поддршка на ЕУ (ИПА) за Република Македонија. Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања: Скопје, ноември 2012 година.

наметна потребата од одлагање на размената на писма за прифаќање на Меморандумите за разбирање, а со тоа и официјализирање на членството на Македонија во потпрограмата.

Кон третата, Потпрограмата за интелегентна енергија на Европа (ЦИП-ИЕЕ), Република Македонија официјално се приклучи во ноември 2011 година. Со неа ќе се помогне да се остварат амбициозните цели за климатски промени и енергија, поставени од Унијата.

За прибавување дополнителни информации во врска со спроведувањето на програмата ФП7 во Македонија беше проследено писмено обраќање до сите контакт-лица наведени во регистарот на европскиот сервис за информации „Кордис“,<sup>264</sup> меѓутоа ниту едно од нив не одговори на прашалникот, што упатува на можноста дека системот не ги доставува информациите до соодветните лица или пак не постои интерес и мотивираност за комуникација со јавноста. Ист беше исходот и со обидот за контакт со Европскиот информативен и иновативен центар (ЕИИЦМ), кој како проект во рамките на „Enterprise Europe Network“, е реализиран со грант од 815.000 евра од програмата ЦИП.<sup>265</sup> Оттаму беше укажана потребата од непосреден разговор со националниот координатор за програмата ЦИП од Министерството за економија, но обидите во таа насока останаа неуспешни.

## **Капацитетот на Република Македонија за спроведување на програмите на ЕУ во областа на образование.**

Контролата на МОН како национален авторитет во однос на програмата „Доживотно учење“ е зајакната, назначен е претставник на Националниот авторитет за ЕУ програмите Млади во акција и Доживотно учење. Дополнително, именувано е и контакт-лице за спроведување на Програмата „Доживотно учење“ — централизираните акции.

По симнувањето на суспензијата на програмите „Млади во акција“ и „Доживотно учење“, ЕК одлучи 2012 и 2013 година да бидат подготвителни години, во чиј тек треба да се изградат потребните капацитети за успешно извршување на обврските што ќе произлезат од учеството на Македонија во програмата „Еразмус за сите 2014-2020“. Во февруари 2013 година, Собранието на РМ го усвои Законот за измени и дополнувања на Законот за основање Национална агенција за европски образовни програми и мобилност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/2013), со кој е овозможено НА да биде носител на имплементацијата на новата програмата „Еразмус за сите“ во Македонија. На покана на ЕК, Македонија ќе потпише Меморандум за разбирање за учество на државата во Програмата. Комисијата сè уште не доставила информации за финансиските средства што државата треба да ги обезбеди за рамноправно учество во Програмата.

Учеството на Република Македонија во програмата „Еразмус за сите“ е во согласност со Програмата за работа на Владата на Република Македонија 2011-2015, Националната програма за прилагодување кон правото на Европската Унија, Стратегијата за вработување на Република Македонија 2015, Акцискиот план за вработување на млади 2015, Стратегијата за стручно образование и обука 2013-2020 и др. Програмата директно ќе придонесува за натамошна имплементација на Болоњскиот процес и Копенхаген-Бруж процесот, кон кои Република Македонија е приклучена.

<sup>264</sup> Community Research and Development Information Service, <[http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP7NCP&PASSVAR%3ATITLE=FP7+NCP&QM\\_CCY\\_D=MK&QM\\_EN\\_FNC\\_D=&QZ\\_WEBSRCH=>](http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP7NCP&PASSVAR%3ATITLE=FP7+NCP&QM_CCY_D=MK&QM_EN_FNC_D=&QZ_WEBSRCH=>)>, пристапено на 03.04.2013.

<sup>265</sup> Информација за статус на реализација на инструмент за претпристапна поддршка на ЕУ (ИПА) за Република Македонија, Скопје, ноември 2012 година.

Се очекува на Република Македонија да ѝ биде овозможено да учествува во сите акции на новата програма. Во МОН и во НА забележливо е антиципирање првенствено на иднината на програмите „Доживотно учење“ и „Младите во акција“. Не се стигна до информација или укажување од надлежните лица за останатите пет компоненти на „Еразмус за сите“: „Еразмус мундус“, „Темпус“, „Алфа“, „Едулинк“ и Програмата за соработка со индустријализирани држави. Дел од овие програми активно се одвиваат преку МОН: на пример, во „Еразмус мундус“, во два конзорциума предводени од Гент и Грац, додека некои компоненти не се воопшто иницирани. Од друга страна, официјалната интернет страница на НА не се карактеризира со целосна навременост, потполност и транспарентност: на пример, не се објавени листите со контакт-точките на програмата „Млади во акција“, иако Повикот за контакт-точки за оваа програма беше објавен на 04.07.2012. Минималистичко, а во неколку наврати и оскудно, е информирањето на англиски јазик.

Во работните програми на НА за програмите „Доживотно учење“ и „Младите во акција“ за 2013 година, планирана е информативната кампања за промоција на ЕУ програмата „Еразмус за сите“ 2014-2020. Вистински предизвик во оваа активност може да претставува отсуството на соодветна комуникациска стратегија како јасно артикулиран документ (најчесто за двегодишен период), со јасно идентификувани општи и конкретни комуникациски цели, со целни групи, со нивна усогласеност со образовната заедница во Република Македонија, со проценка на двигателите на јавното мислење и со процесите на донесување одлуки. Од страна на МОН е нотирани предизвикот на информирањето на целните групи за новите можности за учество во меѓународна соработка преку различни акции на Програмата, како и градењето капацитети на потенцијалните апликанти за подготвување квалитетни апликации. Се нагласува и неопходноста за градење капацитети за менаџирање на проектниот циклус на проектите.

Програма на ЕУ	Учество од	Учество на македонски проекти 2007-2011	Финансиски придонес за учество во Програмите на Унијата 2007-2012	
			Национално	ИПА
Доживотно учење,	мај 2012	-	9.900 евра	80.100 евра
Доживотно учење, децентрализираните акции	ное. 2012	155.664 евра (2009 пилот)	-	-
Млади во акција	ное. 2012	66.523 евра (2009 пилот)	-	-

Табела 2: Финансиско учество на Република Македонија во проекти спроведени преку програмите на ЕУ во областа на образование и обука<sup>266</sup>

Во однос на досегашните европски програми „Доживотно учење“ и „Младите во акција“, Република Македонија не е несоодветно вклучена, сè уште е во подготвителната фаза а постоеше и двегодишна суспензија на Национална агенција за европски образовни програми и мобилност (НА) во 2010 и 2011 година. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во 2011 год. известува дека утврдила непочитување на Законот за спречување судир на интереси<sup>267</sup>. Дополнително, истите тие правни лица<sup>268</sup> кои ги посочува ДКСК, повторно во

<sup>266</sup> Информација за статус на реализација на инструмент за претпристапна поддршка на ЕУ (ИПА) за Република Македонија. Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања: Скопје, ноември 2012 година.

<sup>267</sup> Спроведување на законот за спречување на корупцијата, Државна комисија за спречување на корупцијата, <[http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=223&Itemid=1](http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=223&Itemid=1)>, пристапено на 04.04.2013.

2012 година се јавуваат како корисници на грантови одобрени од страна на НА269 за проекти од програмата „Млади во акција“.

## Препораки

Врз основа на наодите на оваа анализа во врска со националните капацитети за спроведување на програмите на ЕУ во областа на иновациите, наука и образование, може да се дадат неколку препораки:

Сумарното мерење на вкупниот буџет на добиените проекти наспроти националното учество преку „влезниот билет“ не мора по секоја цена да биде показател за успех. Ако целите на проектите се во дисхармонија со општествено-економскиот развој на Македонија, ако не постои долгорочна стратегија која има финансиска поддршка, доколку стратегиските развојни цели на Унијата се во дисхармонија со случувањата во Македонија, овој показател може да укажува на дуплирање на напорите или парцијалност како резултат на непостоење или на несоодветност на одредена стратегија. Оттука, пожелно е да се зајакне координацијата помеѓу воспоставените структури на програмата ФП7 и програмата ЦИП спроти нивното идно интегрирање во заедничката програма „Хоризонт 2020“, со цел да се избегнат какви било појави на усложнување на постапките преку парцијалност или преку дуплирање. Паралелно, потребно е да се вложат напори за подигање на колективната свест дека се инвестира во заеднички цели, при што финансискиот удел од ЕУ не треба да се смета за „профит“, туку како опција за развој.

Очигледен ризик за спроведувањето на програмите на ЕУ во Македонија, во двете области, е отсуството на доследна комуникациска стратегија, според чии начела јавноста ќе се информира за програмските можности, како и немањето јасен приод кон кризно управување со комуникациски предизвици. Беглото и во многу погледи непланско набројување формални активности за информирање и за промоција нема димензија на ефективно и одржливо пренесување информации од интерес на потенцијалните проектни корисници. За да се гарантира целисходно ползување на програмите на домашен терен, оформувањето институционална рамка на информирање за програмите на ЕУ мора да се прифати како неодминлив императив. Заради следење и транспарентност на процесот, МОН, односно надлежните агенции, треба да изготват стратегиски документ со однапред утврдени целни групи и со јасни рокови во кои проектите треба да се спроведат.

Вооченото од анализата упатува на потребата од создавање унифицирани правила за лесно, за достапно и за задолжително објавување на податоците на носителите на избраните проекти, според претходно јасно утврден годишен распоред на ударно место на официјалните интернет страници на надлежните институции, како што, впрочем, е случај со централизираните акции на тековните програми<sup>270</sup>. Формата на објавените податоци мора да задоволува минимум критериуми за транспарентност: покрај името на проектот, покрај името на корисникот, како и покрај сумата, задолжително да се наведе и следново: референтен број на проектот, негов кус опис, адреса на корисникот, како и името на контакт-лицето.

---

<sup>268</sup> <http://mcet.org.mk/wp-content/uploads/downloads/2013/04/AW-17.pdf>

<sup>269</sup> Преглед на одобрени апликации, рок 1 мај 2012 година, Национална агенција за европски образовни програми и мобилност, <[http://www.na.org.mk/tl\\_files/docs/yia/YiA%20CALL%202012/YiA\\_rez\\_2\\_2012.pdf](http://www.na.org.mk/tl_files/docs/yia/YiA%20CALL%202012/YiA_rez_2_2012.pdf)>, пристапено на 04.04.2013.

<sup>270</sup> Youth in Action Programme: List of granted projects at European level 2007-2013, <[http://eacea.ec.europa.eu/youth/results\\_compedia/results\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/youth/results_compedia/results_en.php)>, пристапено на 04.04.2013.

Заради создавање ефективен систем на контрола, неопходно е што поскорешно воведување на административни и финансиски казни согласно Членот 96 од Регулацијата на Советот (ЕЗ, Евроатом) бр. 1605/2002 од 25 јуни 2002 година за финансиските прописи применливи на општиот Буџет на ЕУ. Притоа, треба да се воведат централна база на податоци за корисниците на програмите на ЕУ. Покрај тоа, треба да се избегне секаква можност за сомнеж, којшто може да доведе до нова суспензија на европските образовни програми во Македонија. Пред почетокот на спроведувањето на програмата „Еразмус за сите“ треба да се изврши темелна ревизија на склучените договори во однос на конкретните забелешки за судир на интереси нотиран од ДКСК, како и проверка на точноста и на вистинитоста на податоците наведени од секој корисник во документот „Декларација на честа“ за секој досегашен реализиран проект од програмите и доколку се утврдат одредени неправилности, да се преземат остри санкции против сите инволвирани физички и правни лица по сите основи, почнувајќи од забрана за вршење на дејност до соодветно прекршочно и кривично санкционирање.

# Даночни измами со ДДВ- Европски искуства и нивна применливост во Р. Македонија

М-Р АЛЕКСАНДАР ИВАНОВСКИ

## Методологија

Имајќи ја предвид структурата на системот на ДДВ во Европската унија (хармонизација преку секундарно законодавство, а имплементација во национална легислатива), измамите со ДДВ се анализирани на ниво на ЕУ административни мерки и пракса, а применет е и методот на **квалитативна анализа** на јуриспруденцијата на ЕСП.

1. На ниво на ЕУ, Комисијата во континуитет прави обиди за справување со ДДВ даночни измами преку парцијални реформи на системот на ДДВ, преку отстапки од утврдените принципи на функционирање на ДДВ за одредени земји членки (reverse charge) и преку зајакнување на административната соработка на даночните органи.<sup>271</sup>
2. Јуриспруденцијата на Судот на правдата на ЕУ (ЕСП) во случаите каде одредени правни субјекти невнимателно се инволвирани во системот на даночни измами со ДДВ, односно судскиот прецедент кој е задолжителен за националните судови.<sup>272</sup>

Документот користи нормативен пристап, додека правната методологија е квалитативна и аналитичка со препораки за домашна примена на Европските правни решенија *de lege ferenda*.

## Цел на документот

Целта на овој документ е да ги анализира ЕУ искуствата во борбата со ДДВ измамите и можностите за нивна примена во Р. Македонија, со што во перспектива би се намалиле штетите кои Буџетот ги трпи поради оваа појава.

Анализата ги зема предвид последните промени во даночната политиката предложени од Европската комисија во делот на спречување на даночните измами со ДДВ и нивна превенција, со препораки за примена во Република Македонија.

Документот ја анализира судската пракса на ЕСП преку можноста за примена на неговата јуриспруденција од страна на судовите во толкувањето на даночното законодавство во духот на релевантното право на ЕУ и ССА, односно интерпретивна примена на Европската судска пракса, а се со цел примена на добрите ЕУ искуства во борбата со даночното затајување.

<sup>271</sup> Генерален Директорат на Европската Комисија за даночна и царинска унија, Taxation trends in the European Union (2011) <http://bit.ly/qfFPwW> [pdf]

<sup>272</sup> Inter alia, пресуда на Судот на правдата C-354/03, C-355/03, C-484/03 Optigen, Bond House & Fulcrum [2006]

## Данок на додадена вредност (ДДВ) – правен статус во ЕУ и во Р. Македонија

Данокот на додадена вредност (ДДВ) е општ данок на потрошувачка со доминантно учество во структурата на приходи на консолидираниот Буџет на Република Македонија. Националниот систем на ДДВ е воспоставен во 1999 година, со закон и подзаконски акти<sup>273</sup>, а конципиран е на основа на систем на секундарно ЕУ законодавство, каде централно место заема ДДВ Директивата.<sup>274</sup>

Законот за ДДВ, како реформски закон со кој во Р. Македонија е заменет данокот на промет на производи и услуги, ја имплементира 6. ДДВ Директива, но поради определени отстапки од ЕУ ДДВ системот, оваа област на индиректното оданочување само парцијално е хармонизирана со секундарното ЕУ законодавство. Европската Комисија ја нотира оваа забелешка во годишниот извештај и упатува на целосна хармонизација на Законот за ДДВ со ДДВ Директивата. Суштинските аспекти на ЕУ ДДВ системот, меѓутоа, се рефлектирани во националната законска рамка, што упатува на заклучок дека проблемите во имплементацијата на одредени аспекти на ДДВ Директивата со кои се соочуваат земјите членки на ЕУ ги дели и Р. Македонија во својата административна и судска пракса.

Данокот на додадена вредност спаѓа во групата на индиректни даноци, а хармонизиран е на ниво на ЕУ со примена на членот 113 од Договорот.<sup>275</sup> Секоја промена на системот на ДДВ подразбира специјална законодавна процедура, односно едногласна одлука во Советот на ЕУ. Согласно ова, ДДВ даночните пирамиди можат да се класифицираат како Европски проблем, а решението за даночните измами со ДДВ треба да се бара на ниво на ЕУ, односно треба да се имаат предвид меѓународните искуства и Европската димензија на проблемот.

### Даночни измами со ДДВ

Даночните измами со ДДВ во Европската унија земаат замав од 1992 година, кога се укинува царинската контрола и се напуштаат граничните контроли помеѓу земјите членки. Даночните пирамиди или даночни измами со ДДВ (Carousel fraud, Missing trader fraud) во рамките на една земја членка функционираат со злоупотреба на т.н. претходен данок (во натамошниот текст: даночни измами). За илустрација, во својата наједностава варијанта, измамата со ДДВ наједноставно прикажана изгледа вака: компанијата А продава продукт на компанијата Б. Компанијата А на продажбата на продуктот пресметува ДДВ и износот на данок го искажува во фактура. Овој износ компанијата А го плаќа на даночната управа, а компанијата Б при набавката на продуктот, доколку продуктот го користи за продажба или пак за целите на својата стопанска дејност, има право данокот на фактурата од А да го одбие (минусира), односно за тој износ да ја намали својата даночна обврска (претходен данок). Проблемот

<sup>273</sup> Закон за данокот на додадена вредност (Сл. весник на Р. Македонија 44/1999- 155/2012), Правилник за примена на Законот за данокот на додадена вредност, Упатство за примена на Законот за данокот на додадена вредност, Правилник за поврзани лица за цели на ДДВ по членот 9-А) од Законот за данокот на додадена вредност

<sup>274</sup> 1) Директива за заедничкиот систем на ДДВ 112/2006/ЕЗ; Директива 92/79/ЕЕЗ изменета и дополнета со Директива 2010/12/ЕУ, Директива за системот на поврат на ДДВ во меѓународни рамки и во рамките на Заедницата Директива 2009/132/ЕЗ, Директива 2008/9/ЕЗ, 13<sup>та</sup> Директива за меѓународен поврат на даночни обврзници кои не се основани на територијата на земја членка на Заедницата 86/560/ЕЕЗ, 3) Интрастат систем воспоставен со Регулатива на Советот ЕЕЗ/330/91, 4) Административна соработка (stricto sensu- Регулатива ЕУ 1798/2003; Регулатива ЕУ 904/2010 и Регулатива ЕУ 282/2011, Fiscalis законодавство)

<sup>275</sup> Ех-член 93 од Договорот за ЕЗ, сега член 113 од Договорот за функционирање на Европската Унија, ОЈ С115 од 09.05.2008



настанува кога компанијата А данокот на додадена вредност од фактурата воопшто не го платила на даночната управа, а компанијата Б бара поврат на овој данок.<sup>276</sup>

Најчесто, помеѓу овие компании не настанува промет на добра и услуги, туку само финансиски трансакции со цел незаконско остварување на правото на поврат на ДДВ, односно злоупотреба на претходниот данок. Во еден сложен контекст, како што во реалноста изгледаат овие даночни измами, измамниците се чекор пред даночниците, па за да се затскрие даночната измама, претходниот пример се случува помеѓу повеќе компании во синџирот. Во ЕУ контекст, ова се случува помеѓу повеќе компании кои ги користат придобивките на четирите слободи од внатрешниот пазар на ЕУ, па нивните активности масовно и брзо се дислоцираат од една во друга земја членка, а даночните администрации се организирани на национално ниво. Глобализацијата на светската економија, слободното движење на стоки и услуги во рамките на внатрешниот пазар на ЕУ, но и самата структура на ДДВ системот, налагаат координирани мерки во борбата со ДДВ измамите на ниво на ЕУ.

На овој начин, нанесени се буџетски штети во милионски износи, а измамите особено се случуваат во трговијата со добра (како на пример напредна електроника, отпаден метал), но и во секторот услуги (промет со европските дозволи за емисија на гасови, градежништво и слично).

## Анализа на актуелниот пристап на Европската унија

Директивата за ДДВ е прецизна во дефинирањето на механизмот на функционирање на ДДВ системот во секоја земја каде е во примена национално законодавство кое ја имплементира оваа директива.

Дефиницијата за „бафер компанија“, или компанија учесник во измама со ДДВ, е определена во Регулативата 1925/2004: регистриран даночен обврзник за целите на ДДВ кој, со намера за измама, набавува или има цел да набави добра или да прими услуги без да го плати данокот, и ги продава овие добра односно ги испорачува услугите со ДДВ, но не го плаќа должниот данок на националната даночна администрација.<sup>277</sup> Добрата кои најчесто се користат за извршување на оваа даночна измама се скапи и високо-технолошки продукти како мобилни телефони или компјутерски чипови, но во последно време даночните пирамиди се проширени и во секторот услуги, особено трговијата со правата (кредити) за емитување на стакленички гасови. Правата за емитување на јаглероден диоксид доделени на капацитетите кои емитуваат таков гас во земјите членки можат да бидат предмет на тргување како и секоја друга услуга на пазарот. Измамата со ДДВ само со овие права во рамките на трговијата помеѓу субјекти од различни земји членки на ЕУ изнесува 5 милијарди евра за период од 18 месеци, а буџетската штета на Буџетот на Велика Британија изнесувал 4.75 милијарди фунти во 2005 година<sup>278</sup>

Како резултат на сериозноста и обемот на ДДВ измамите во трговијата со правата за емитување на стакленички гасови, Советот им одобри на земјите членки да применуваат до 30. јуни 2015 механизам кој отстапува од стандардните принципи на функционирање на ДДВ системот, односно механизам кој обврската за плаќање на данокот целосно ја редистрибуира на субјектот корисник на правата на трговија со стакленички гасови.<sup>279</sup>

<sup>276</sup> Пример за сложена измама со ДДВ е случајот *Teleos C-409/04* [2007]

<sup>277</sup> Регулатива 1925/2004, OJ L331 05.11.2004

<sup>278</sup> Проценка на Британската даночна администрација (HMRC) изнесена во судската постапка *FTI C-384/04* (2006)

<sup>279</sup> Директива 2010/23/EU OJ L72 од 20.03.2010. За разлика од овој алтернативен модел, согласно стандардните правила за пресметување на должниот данок и користењето на правото на одбивка на претходниот данок, ДДВ плаќа

ЕУ законодавството предвидува различни механизми за контрола на трговските трансакции кај компаниите даночни обврзници за ДДВ, со акцент на оние трговски друштва кои учествуваат во интра-ЕУ трговија, односно трговија со субјекти од други земји членки. Така на пример, секој ДДВ обврзник учесник во интра-ЕУ трговија поднесува Интрастат обрасци и периодични (најчесто квартални) рекапитулари каде ја декларира обврската за ДДВ и претходниот данок на набавките, како и обемот на промет остварен во соодветниот даночен период. Ова е особено важно со оглед на фактот што во трговијата со другите земји членки прометот е ослободен од ДДВ, доколку продажбата на добра или обезбедувањето на услугата се врши исто така на регистриран ДДВ обврзник во друга земја членка.<sup>280</sup>

## Компаративна анализа на македонските искуства со осврт на јуриспруденцијата на ЕСП, препораки и решенија

Кај даночните пирамиди, мерките кои се преземаат од страна на националните даночни администрации најчесто резултираат со исклучување на правото на одбивка на претходен данок кај оние даночни обврзници кои учествуваат во таквата измама.<sup>281</sup>

Какви се ефектите врз правото на одбивка на претходен данок или пак институтот заедничка и поделена одговорност (joint and several liability) кај случаите на даночни пирамиди низ призмата на ЕСП? Со оглед дека правото на одбивка е клучна специфика на ДДВ, исклучувањето на ова право кај случаите на даночни измами ја погодува неутралноста на ДДВ системот. Од тие причини, ЕСП утврди дека правото на одбивка на претходен данок може да биде оспорено од даночната администрација во исклучителни случаи, а мерило дали одредена трансакција во самата даночна измама е објективна или фиктивна, треба да биде нејзината економска логика и оправданост.<sup>282</sup>

Македонската административна и судска пракса кај правото на одбивка на претходен данок е на линија на правната логика на Европскиот суд, и во проценката на објективноста на одредена трансакција во рамките на една сложена даночна измама се користи тестот на економска логика односно испитувањето дали во кокретната ситуација настанал промет или само финансиски трансакции кои имале за цел истиснување на ДДВ од Буџетот.<sup>283</sup>

Македонската пракса е спротивна на јуриспруденцијата на ЕСП во третманот на даночните обврзници кои *несвесно* се инволвирани во даночната измама и немале начин да дознаат дека се инволвирани во измама. Се работи за случаи каде не е докажана намерата за затајување на ДДВ, а субјектите користеле влезни фактури кај кои должниот данок не е платен од издавачот на фактурата. Македонското законодавство (член 41 во врска со член 33 и 34 ЗДДВ) упатува на заклучокот дека примателите на фактури за кои данокот не е искажан во даночна пријава и истиот не е платен, немаат право на одбивка на претходен данок.<sup>284</sup>

---

секој субјект во синцирот на трговија кој остварил додадена вредност како разлика на набавната и продажната цена на добрата односно услугите, *исто*, Закон за данокот на додадена вредност (ЗДДВ)

<sup>280</sup> Оваа операција станува лесно изводлива и проверлива со воспоставувањето на VIES, членови 265 - 271 од Директивата 2006/112/ЕС

<sup>281</sup> Оние даночни обврзници кои свесно учествувале во даночни измами го должат данокот кој го искажале во фактурите и даночните пријави согласно член 55 став 1 од ЗДДВ, а кај примателите на овие фактури се исклучува правото на одбивка на овој (претходен) данок согласно на член 35 став 1 точка 7 од ЗДДВ, како и членовите 33 и 34 од ЗДДВ).

<sup>282</sup> Случај C-439/04 и C-440/04 *Kittel*

<sup>283</sup> Судска пракса на Управен суд и Врховен суд (ор. cit.)

<sup>284</sup> Членови 33, 34 и 41 од ЗДДВ, Упатство за примена на ЗДДВ

Согласно, пак, постоечката судска пракса на ЕСП, правото на одбивка на претходен данок не треба да биде исклучено кај таквите субјекти.<sup>285</sup> Од друга страна пак, во спротивна ситуација, кога странката била свесна дека е инволвирана во организирана измама за затајување на ДДВ, било таквите трансакции да претходат на даночната измама или да ја следат, националната даночна администрација, односно судот, се овластени да го исклучат правото на одбивка на претходниот данок.<sup>286</sup> Дотолку повеќе, Судот во случајот *Ropelman* го легитимира правото на националните власти да бараат ретроактивно плаќање на одбиениот данок, особено во случаи коа е остварено правото на поврат на ДДВ.<sup>287</sup>

Специфичноста на примената на правото на ЕУ во случаите на даночни измами со ДДВ и неопходноста од баланс помеѓу националното право и правото на ЕУ се рефлектира и во доктрината „забрана за злоупотреба на правото на ЕУ во даночни цели“, каде ЕСП потенцира дека странките не смеат да се повикуваат на правото на ЕУ со цел да добијат незаконски даночни поволности.<sup>288</sup> Земјите членки, пак, оваа доктрина смеат да ја користат само во ограничен досег, односно се додека не е загрозна ефективност на правото на ЕУ.<sup>289</sup>

Концептот на заедничка и поделена одговорност за данок, како одговор на даночните измами со ДДВ, е воспоставен со ЕУ законодавство. На овој начин во случаи на даночна измама, националната даночна управа може да оптовари со данок еден или повеќе субјекти заедно, иако тие не се даночни обврзници, под определени услови пропишани со ДДВ Директивата.<sup>290</sup> Општите ограничувања за примена на овој институт се пропишани со правото на ЕУ, а тука спаѓаат пред се, принципите на правна сигурност и пропорционалност.<sup>291</sup> Судот нагласува и дека кога се утврдува данок со проценка, таквите претпоставени даночни обврски треба да бидат срочени на начин странката да може да ги побие со употреба на разумни доказни средства.<sup>292</sup> Со овие правни квалификации, непосредно поврзани со институтот заедничка и поделена одговорност за данок, Судот преку прецедентно право утврдува материјални и процесни гаранции за совесните компании, стипулирани токму со правото на ЕУ.

Македонската пракса во овој дел се разликува од Европската, па овие институти останува да бидат усвоени во процесот на натамошната апроксимација во Поглавјето 16, со оглед на преземените обврски во процесот на пристапување. Република Македонија има преземено правна обврска за усогласување на целокупното национално законодавство со Европското, а на тоа особено упатува членот 68 од ССА.<sup>293</sup>

<sup>285</sup> Случај C-354/03, C-355/03 и C-484/03 *Optigen*, параграфи 51-52

<sup>286</sup> Случај C-439/04 and C-440/04 *Kittel* параграф 56

<sup>287</sup> Случај C-268/83 (1985) *Ropelman* параграф 24

<sup>288</sup> Случај *Halifax* C-419/02; за правната логика позади ова доктрина консултирано е Мислењето на Генералниот Адвокат *Poiares Maduro* во случајот *Halifax* (точка 60 et seq.) и Мислењето на Генералниот Адвокат *Colomer* во случајот *Kittel* (точка 63)

<sup>289</sup> Според прецедентниот принцип *effete utile*, државите членки се обврзани да обезбедат ефективна и целосна примена на правото на ЕУ, Случај 106/77 *Simmenthal* ECR 1978/629

<sup>290</sup> Член 205 од ДДВ Директива, cf. член 9-а) ЗДДВ, кој во случаи на нарушување на даночни принципи ја овластува Управата за јавни приходи да третира повеќе даночни обврзници како еден, и да ги поврзе за даночни цели во даночен субјект со единствен ЕДБ

<sup>291</sup> ЕСП во повеќе наврати потенцира дека на принципот на правна сигурност мора особено да се внимава во случаите кога спроведувањето на (даночното) право има финансиски последици врз странките, случај *Teleos* C-409/04 [2007], параграф 48

<sup>292</sup> Case C-384/04 *FTI* para 32, cf. Член 76 став 1 од Законот за даночна постапка: „Доколку Управата за јавни приходи не може да ја утврди даночната основа врз основа на деловните книги и евиденцијата, врши проценка.“ (Службен весник на РМ, бр.13/06 -84/2012)

<sup>293</sup> Член 68 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Европската Заедница и земјите членки, и Република Македонија, OJ L 84 од 20.03.2004; cf. Член 69 of Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Европската Заедница и земјите членки, и Република Хрватска, OJ L 26 од 28.01.2005

Останува отворено прашањето, дали и пред полноправното членство во ЕУ македонските судови ќе го користат Европското право како интерпретативен извор на правото, односно преку примена на интерпретативен ефект на Европското право да го толкуваат националното право во духот на правото на ЕУ.<sup>294</sup>

Кај типична даночна измама со ДДВ, бафер компаниите фиктивно прикажуваат промет од голем обем, а данокот на додадена вредност воопшто не го искажуваат во даночна пријава, ниту пак го плаќаат на даночната управа. Компаниите кои учествуваат во измамата пак го побаруваат за поврат претходниот данок (или пак ја намалуваат својата даночна обврска во соодветниот период), со што Буџетот го оштетуваат за овие износи. Кога даночната администрација ќе се соочи со проблем од овој тип, во иницијално непознат обем, соочена е со потребата да делува брзо и ефикасно со цел заштита на буџетските интереси на државата, а на располагање има ограничени мерки: инспекциски надзор кај сомнителните даночни обврзници, исклучување на правото на одбивка на претходен данок, односно спречување на незаконски поврат на ДДВ.

Европската Комисија минатата година покрена јавна дебата помеѓу чинителите во бизнис секторот, националните даночни администрации, академската заедница, од која произлезе документ со јасни насоки за потребата од темелна реформа на ДДВ системот во Европа. Оваа реформа, според планот на Комисијата, мора да се соочи со потребата од модернизирање на ДДВ системот согласно потребите на бизнисот, да доближи до малите и средни претпријатија преку поедноставување на процедурите, да ги намали трошоците за усогласеност (compliance costs), и да го модернизира (електронско фактурирање, плаќање и архивирање). Во исто време, оваа реформа е на пат да биде искористена и за решавање на структурниот недостаток на ДДВ системот, односно подложност на даночните измами. Имајќи ги предвид податоците за т.н. даночен јаз, претстојната реформа на ДДВ законодавството ќе има за цел и да го направи поефикасен со оглед со оглед на јазот помеѓу теоретски проектираните и наплатени ДДВ приходи (tax gap).

Државите членки предложија различни решенија за даночната измама со ДДВ, како на пример целосно оданочување на прометот во интра-ЕУ трговијата на добра и услуги, зајакнување на административната соработка, подобрување на ефикасноста на VIES, воспоставување на децентрализирана мрежа за директна соработка на даночните администрации преку контакт лица (Eurofisc).<sup>295</sup> Исто така, како препораки за Р. Македонија вреди се истакнат следните мерки преземени од страна на државите членки: реформирање на системите за идентификација на ризик од страна на Управата за јавни приходи, насочени контроли кај специфични и ризични дејности, засилен due diligence на билансите и пресметките кај целни компании, нумерација на ДДВ фактури, засилена превенција во делот на регистрација на ДДВ обврзници.

Како последна мерка, државите членки се обратија до Советот со барање за времено суспендирање на ДДВ системот, односно секторска примена на reverse charge во индустриите

<sup>294</sup> За споредба, Уставниот суд на Република Хрватска одлучи дека судовите имаат можност да го применуваат правото на ЕУ преку употреба на „интерпретативен ефект“, Одлука на Уставниот суд на Република Хрватска У-III-1410/2007 од 13.02.2008; За интерпретативниот ефект на правото на ЕУ кај земјите пристапнички екстензивно Prof. dr. sc. Tamara Čapeta, *op. cit.*; cf. Д-р Љубица Караманди констатира дека е неопходна промена на членот 98 од Уставот на Република Македонија со цел проширување на изворите на правото, како рамка за примена на оној дел од правото на ЕУ кој не подлежи на ратификација, *op. cit.*

<sup>295</sup> EUROFISC е механизам преку кој земјите членки на ЕУ од 10 Ноември 2010 година ја остваруваат административната соработка во областа на даночните измами со ДДВ, а особено даночните пирамиди. Формирана е со Регулативата за административна соработка и борба со ДДВ измами (Регулатива 904/2010 OJ L268 од 12/10/2010, стр. 1)

најсилно погодени од даночната измама со ДДВ. Ваков тип на системска дерогација од ДДВ системот досега постои само во трговијата со правата за емитирање на стакленички гасови, а во другите сектори парцијални одбранија од Советот на ЕУ за дерогации од ДДВ системот во областите градежништвото, трговијата со оптад и оптаден метал, трговијата со мобилни телефони и компјутерски чипови имаа добиено Австрија, Германија, Велика Британија, Холандија, Италија, Латвија и други.<sup>296</sup>

Процедурата за одобрување на дерогација од ДДВ системот е бавна и сложена: земјата членка која бара дерогација (суспендирање на ДДВ системот) испраќа барање до Европската комисија, која предлага усвојување на таквата дерогација со едногласна одлука на Советот на ЕУ. Но, неодамнешните искуства упатуваат на тоа дека процесот на одобрување на авторизациите за (дерогирање) не се секогаш доволно флексибилни за да и овозможат на земјата членка брза и соодветна реакција на даночната измама. Од тие причини, Европската комисија неодамна предложи Директива со која се воведува брз механизам за реакција против ДДВ измами.<sup>297</sup> Со оваа Директива се овозможува на барање на земја членка да и се обезбеди отстапување (дерогирање) од заедничниот ДДВ систем по скратена постапка.<sup>298</sup>

Ова не значи дека се заобиколува стандардната процедура за дерогации од ДДВ системот како што е регулирано со членот 395 на ДДВ Директивата. Со предложениот механизам за брза реакција и се дава право на земјата членка во период од 6 месеци, а најмногу до 1 година да го суспендира класичниот ДДВ систем во бизнис-секторот погоден од даночната измама, и наместо него да воведи reverse charge. На овој начин иницијално и со брза реакција ќе се спречат буџетски загуби како резултат на измамата, а по истекот на овој период земјата членка ќе може да инсистира на дерогацијата предвидена во членот 395 од ДДВ Директивата или пак ќе мора да разработи друг систем на борба со даночната измама.

Конечно, на линија на правната логика на Комисијата и Судот на правдата, македонскиот Закон за ДДВ би можел да претрпи измени преку воведување на процедура за дерогирање од стандардниот систем, односно имплементирање на т.н. модел reverse charge. На овој начин, во дејностите кои се ризични и подложни на даночни измами со ДДВ, со примена на моделот reverse charge ќе се овозможи правен механизам за временна суспензија на ДДВ системот во дејностите идентификувани како ризични и исклучително подложни на ДДВ измами, со што, *in ultimis*, ќе се заштитат и буџетските интереси на Р. Македонија.

---

<sup>296</sup> ЕК објави документ со актуелни авторизации за дерогирање од ДДВ системот одобрени на основа на членот 395 од Директивата 2006/112/EЗ <http://bit.ly/wFcfOr>

<sup>297</sup> Предлог- Директива на Советот за измена на Директивата 2006/12/ЕЕЗ со која се воспоставува брз механизам за реакција на даночни измами со ДДВ /OJ L347

<sup>298</sup> Член 2, пара. 2, точка б) и в) од Регулацијата ЕУ 182/2011 ('Comitology Regulation')

## Библиографија

House of Lords, European Union Committee, 20th Report of Session 2006–07 Stopping the Carousel: Missing Trader Fraud in the EU (London, House of Lords, 2007)

Ćarpeta, 'Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstvu u EU', Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 56 (5) (2006) 1443-1494

Караманди, „Принципот на прецедент во правниот систем на Република Македонија“, Правник 49 (2013) 47-51

Cnossen, German and Austrian Proposals to Combat Carousel fraud, EC Tax Review 2009-4

Wolf, VAT Carousel Fraud: A European Problem from a Dutch Perspective, Intertax, Volume 39 No. 1 (2011)

Amand, de Rick, Intra-Community VAT Carousels, International VAT monitor, 2005, vol. 16, nr. 1

Vandenberghe and Sharkett, Rights of taxable persons involved in VAT carousel fraud from an EU, Belgian and UK point of view today and tomorrow (2006) in International VAT Monitor July/August 2006

Schrauwen, Sources of EU Law for Integration in Taxation, in D. Webbers (eds.) Traditional and Alternative Routes to European Tax Integration (IBFD, Amsterdam 2010) pp. 15-28

Estrada, Márquez, 'VAT Fraud and Emission Allowances' (2010) 19 EC Tax Review pp. 210–227

European Commission's Taxation and Customs Union Directorate-General, Taxation trends in the European Union, 2011 <http://bit.ly/qfFPwW> [pdf]

European Commission's Taxation and Customs Union Directorate-General, Derogations Schedule <http://bit.ly/wFcfOr> [pdf]

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee COM (2011)851-final of 6.12.2011 <http://bit.ly/rZa2jR> [pdf]

Судска пракса на Европскиот суд на правдата

Opinion of Advocate General Ruiz-Jarabo Colomer delivered on 14 March 2006 Axel Kittel v Belgian State (C-439/04) and Belgian State v Recolta Recycling SPRL (C-440/04)

Opinion of Advocate General Poirares Maduro delivered on 7 April 2005 Halifax and Others (C-255/02)

Судска пракса на Управниот суд и Врховниот суд на Република Македонија, достапна на <http://www.vsrn.mk/>

# Положбата на децата сведоци и жртви на кривични дела во македонското законодавство наспроти стандардите на Европската унија

*Д-Р АЛЕКСАНДРА ГРУЕВСКА-ДРАКУЛЕВСКИ, Д-Р ВОИСЛАВ СТОЈАНОВСКИ*

## Хипотеза на утврден проблем

Во Република Македонија, постапките што се водат за кривични дела во кои како странки се јавуваат малолетни сведоци и жртви се разликуваат од вообичаениот тек на кривичната постапка предвидена за полнолетните граѓани. Посебна заштита за децата во домашното законодавство е предвидена во Законот за кривична постапка, Законот за малолетничка правда и во Законот за заштита на сведоците. Одредбите од овие закони предвидуваат посебни услови за водење на постапките кои се однесуваат на: соодветното образование и обука на лицата учесници во постапката; итноста на постапката; заштита на личноста, интересите и развојот на децата; сослушување единствено во присуство на психолог или педагог; сослушување преку употреба на технички средства и во посебна просторија; обесштетување преку државниот буџет итн. И покрај вака предвидената заштита, во досегашната пракса на примена на споменатите закони забележливи се голем број на отстапки. Покрај недоследности поврзани со примената, во споменатите закони изостануваат современи решенија кои произлегуваат од меѓународното право.

Овој стручен труд има за цел, преку компаративна анализа, да го спореди домашното право и актуелните предлози за негова измена со меѓународното право, а особено со обврските кои ќе произлезат од пристапните преговори меѓу РМ и ЕУ во областа „Правосудство и фундаментални права“.

## Методологија

За изработка на трудот, а тргнувајќи од погоре изнесените цели на истражувањето и утврдениот предмет и содржина применети се соодветни основни и посебни научно-истражувачки методи.

Нормативниот метод е користен во анализата на позитивните меѓународни и внатрешно-правни норми со кои се регулира положбата на децата сведоци и жртви на кривични дела. Со користење на правно-аналитичкиот метод е извршена е интерпретација на законските прописи што се однесуваат на анализираната проблематика.

Споредбеноправниот метод е користен заради анализа на домашното право и актуелните предлози за негова измена со меѓународното право, а особено со обврските кои ќе произлезат од пристапните преговори помеѓу РМ и ЕУ, а ќе се однесуваат на правата на децата. Компаративната анализа се однесува на меѓународни документи и тоа на три меѓународни нивоа – Обединети нации (ОН), Совет на Европа (СнЕ) и особено ЕУ.



## Децата како жртви или сведоци на кривични дела

На секое општество му е тешко да прифати и да признае дека врз децата се вршат сериозни кривични дела.<sup>299</sup> Оттука, приоритет на секоја Влада треба да биде заштита на децата жртви и сведоци на кривични дела.

Во смисла на овој труд како деца се третираат лицата на возраст под 18 години.

Врз децата се вршат голем број на кривични дела, како на пример: сексуална, физичка и психичка злоупотреба, насилство, малтретирање и запоставување, децата се користат за да вршат кривични дела, а најлош случај е мачење и убивање на деца. Често пати, детето-жртва е единствениот сведок на кривичните дела извршени врз него или врз друго лице. Со цел сторителите на кривични дела да бидат гонети и осудени, сведочењето на детето е неопходно. Сведочењето предизвикува траума од повторно преживување на настанот и може да доведе до секундарна виктимизација на детето.<sup>300</sup>

Во принцип, полицијата, обвинителите, судиите, адвокатите и здравствени работници не се обучени како да ги гарантираат правата на децата. Судската средина не е прилагодена на потребите на децата, а тоа често пати делува застрашувачки врз децата. Правните системи често ја зголемуваат ранливоста на децата што може да резултира со секундарна виктимизација.<sup>301</sup>

## Меѓународни стандарди за положбата на децата жртви и сведоци на кривични дела

До денес не е усвоен ниту еден меѓународен инструмент со правно-обврзувачка сила кој би се однесувал единствено на правата на децата жртви и сведоци. Сепак, обврските кои произлегуваат од меѓународното право можат да се најдат во меѓународните инструменти со поширок опфат. Освен придржувањето до националното право, земјите членки на ЕУ се обврзани и од страна на три нивоа на меѓународното право: инструменти усвоени од ОН (меѓународно ниво), СнЕ (регионално ниво) и ЕУ (супранационално ниво).

Во овој дел од трудот се обработуваат најважните меѓународни документи кои се однесуваат на децата жртви и сведоци и тоа по хронолошки редослед на донесување и независно за сите три нивоа на меѓународното право. Заради избегнување на повторување на одредбите, доколку тие се предвидени во документ од постар рок а се застапени и во документ од понов рок, истите не се споменуваат.

### Обединети нации

**Меѓународниот пакт за граѓански и политички права од 1966 година,**<sup>302</sup> предвидува заштита со универзален опфат, односно се однесува и на полнолетните и на малолетните лица. Во членот 14 од овој документ е пропишано дека пред судовите, сите луѓе мора да бидат третираны еднакво. Во овој член се наведува дека објавувањето на пресудите во кривичните

<sup>299</sup> Sayson, Winston L. The Canadian Youth Criminal Justice System Children as Victims (and Witnesses) of Crimes and Children Charged with Crimes, Vancouver: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR), December 2006, стр.3.

<sup>300</sup> *Ibid*, стр.3.

<sup>301</sup> [www.unicef.org/ceecis/protection\\_20201.html](http://www.unicef.org/ceecis/protection_20201.html).

<sup>302</sup> UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.

постапки мора да биде јавно, освен во случаите каде интересот на малолетниците налага поинаку.

Во 1985 беа усвоени **Стандардните минимум правила за администрација на малолетничката правда**.<sup>303</sup> Правилото 11.4 се однесува на олеснувањето на постапките во кои се јавуваат деца жртви и тоа преку општествени програми како што се привремен надзор, реституција и обесштетување на жртвите. **Упатството за заштита на малолетничката деликвенција** беше усвоено во 1990 година.<sup>304</sup> Во точката 53 е наведено дека државите треба да усвојат норми за заштита од виктимизација, злоупотреба, експлоатација и користење на децата за сторување на кривични дела.

Во 1989 година, беше усвоена **Конвенцијата за правата на детето**.<sup>305</sup> Членот 3 утврдува дека при преземањето на било какви дејствија кои се однесуваат на децата, мора да се води примарна грижа за интересите на детето. Неопходно е обезбедување на услуги и капацитети во сферите на безбедноста, здравјето, доволен број на подобен персонал, како и компетентен надзор. Членот 39 налага преземање на мерки за унапредување на физичкото и психичкото закрепнување и социјална реинтеграција на децата жртви на занемарување, злоупотреба, мачење и друг суров, нечовечки или понижувачки третман.

**Напатствијата за правдата која се однесува на децата жртви и сведоци на кривични дела од 2005 година**<sup>306</sup> претставува најсеопфатниот документ на ОН во оваа област. Основните принципи на кои се темелат Напатствијата се достоинство, недискриминација и најдобар интерес на детето. Во документот се содржани основните права на: достоинствен и сочувствителен третман, заштита од дискриминација, информираност, сослушување и овозможување да ги изрази своите видувања, ефективна помош, приватност, заштита од потешкотии за време на судскиот процес, безбедност, обесштетување и посебни заштитни мерки. Во документот се упатува на ограничување на вмешувањето во личниот живот на децата (Поглавје V). Покрај вообичаените основи за забрана на дискриминација (боја на кожа, пол, раса, религија итн.), Напатствија содржат и една нова основа - сексуалната ориентација (Поглавје VI). Правото на информираност се однесува на навремени и адекватни информации за достапноста на правни, здравствени, психијатриски, социјални и други услуги како и за значењето и начинот на сведочењето и заштитните мерки (Поглавја VII-X). Заштита од потешкотии за време на судскиот процес треба да се обезбеди преку придружување во текот на постапката, обезбедување извесност за истата и нејзино сензитивно водење преку сослушување во засебни простории (Поглавје XI). Во насока на безбедноста, потребно е избегнување на директен контакт помеѓу обвинетиот и детето, користење на заштитни мерки или притворање на обвинетиот (Поглавје XII). На децата жртви треба да им се овозможи соодветно обесштетување со цел да се постигне целосна реинтеграција и заздравување (Поглавје XIII).

Во 2008 година беше усвоена **Конвенцијата за правата на лицата со инвалидност**.<sup>307</sup> Членот 7 предвидува обврска земјите потписнички да обезбедат потполно уживање на правата

<sup>303</sup> United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules") : resolution / adopted by the General Assembly, 29 November 1985, A/RES/40/33.

<sup>304</sup> United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency ("The Riyadh Guidelines") : resolution / adopted by the General Assembly, 14 December 1990, A/RES/45/112.

<sup>305</sup> Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3.

<sup>306</sup> UN Economic and Social Council 2005/20: Guidelines on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime, 22 July 2005, E/RES/2005/20. Врз основа на овие напатствија, изработен е модел на Закон за правдата која се однесува на децата жртви и сведоци на кривични дела - United Nations Office on Drugs and Crime, Model Law on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, UN, New York, 2009.

<sup>307</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution / adopted by the General Assembly, 24 January 2007, A/RES/61/106.

од страна на децата со инвалидност на еднаква основа со другите деца. Членот 13 утврдува обврска за еднаков пристап до правдата за децата со инвалидност наспроти останатите деца.

### *Совет на Европа*

**Европска конвенција за човекови права од 1950 година**,<sup>308</sup> во членот 6 упатува на незадолжителност за јавно објавување на пресудите кога во судскиот процес учествувале деца. **Европската конвенција за остварување на правата на децата од 1996 година**,<sup>309</sup> ги обезбедува правата на: советување, можност на изразување на искажување на сопствените видувања и запознавање со можните последици од таквите искази, како и можните последици на било која одлука (член 3). Во членот 5 е предвидено правото на асистенција од страна на соодветно лице по избор на детето кое би му помогнало да ги изрази своите ставови и видувања. Преку членовите 6-9 се предвидуваат обврски за правосудните органи: реална проценка на обезбедената информација од детето и земање во предвид на истата, приватна консултација со детето, итно постапување и обезбедување на правен застапник.

Дел од принципите на кои се заснова **Ревидираната Европска социјална повелба од 1996 година**<sup>310</sup> се однесуваат на задолжителноста од заштита на физичките и моралните опасности на кои се изложени децата, како и на правата на соодветна социјална, правна и економска заштита.

Во 2007 година беше усвоена **Конвенцијата за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуално злоставување**.<sup>311</sup> Во членот 5 на земјите потписнички им се налага да вработуваат соодветен стручен кадар, кај кого ќе се поттикнува свеста за заштита на правата на децата.

**Напатствијата на СнЕ за пријателска правда за децата од 2010 година**<sup>312</sup> се усвоени врз основа на судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Нapatствијата се однесуваат на потребата и должноста од современ пристап и однос кон децата жртви и сведоци. Под „пријателска правда за децата“ се дефинира систем на правда кој го гарантира почитувањето и ефективното спроведување на правата на децата на највисоко можно ниво, а особено на правда која е: пристапна, соодветна на возраста и базирана на принципот на правично судење. Посебните права кои досега не беа споменати вклучуваат уште еден дополнителен основ за заштита од дискриминација – родов идентитет (Поглавје III.D). Инструментот предвидува ист или поповолен пристап до бесплатна правна помош од оној за возрастните, како и обврска за бранителите на детето соодветно да му го објаснат судскиот процес (Поглавје IV.D). Понатаму, се упатува и на користење на разбирлив јазик за децата, како и овластување за судиите да не дозволат сведочење на детето, доколку тоа е во негов најдобар интерес.

### *Европска унија*

**Рамковната одлука за положбата на жртвите во кривичната постапка од 2001 година**<sup>313</sup> е првиот правен акт на ЕУ во оваа сфера. Рамковните одлуки, за разлика од ЕУ директивите, немаа директна примена во националните права на државите членки. Врз основа на оваа

<sup>308</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5.

<sup>309</sup> European Convention on the Exercise of Children's Rights, 25 January 1996, ETS 160.

<sup>310</sup> European Social Charter (Revised), 3 May 1996, ETS 163.

<sup>311</sup> Council of Europe Convention on the Protection of children against sexual exploitation and sexual abuse, 12 July 2007, CETS No.: 201.

<sup>312</sup> Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, 17 November 2010.

<sup>313</sup> Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, 2001/220/JHA.

Одлука е донесена една многу значајна пресуда од страна Европскиот суд на правдата. Имено, во случајот *Пупино*<sup>314</sup> судот пресудува против Италија базирајќи ја својата пресуда на Одлуката, давајќи ѝ на тој начин задолжителен правен карактер.

Посебна заштита за децата може да се најде и во **Рамковната одлука за борбата против трговија со луѓе од 2002 година**,<sup>315</sup> особено во членот 7 кој се однесува на заштита и помош на децата жртви како ранлива категорија.

Компетентноста на ЕУ да усвојува задолжителни правни акти во сферата на заштита на децата во кривичните постапки е производ на **Лисабонскиот договор кој стапи на сила во 2009 година**.<sup>316</sup> Особено значаен е членот 82 во кој е утврдено дека ЕУ има надлежност за усвојување на директиви кои ќе се однесуваат на правата на индивидуите во кривичната постапка и на правата на жртвите.

Од огромно значење е и членот 24 од **Повелбата за фундаменталните права на Европската унија од 2000 година**<sup>317</sup> кој се однесува на правата на детето. По усвојувањето на **Стокхолмската програма и нејзиниот Акциски план**,<sup>318</sup> ЕУ ги смета правата на децата како стратегиска определба. Во Програмата е запишано дека децата во особено ранливи ситуации треба да добијат посебно внимание (точка 2.3.2).

Во 2011 година, Европската комисија, преку **Агендата за права на децата**,<sup>319</sup> се обврзува да се залага за промоција на употребата на Напатствијата на СнЕ за пријателска правда за децата и да ги зема во предвид при предлагање на идни правни инструменти (Акција 4).

Во 2012 година, ЕУ ја усвои **Директивата за воспоставување на минимум стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела**.<sup>320</sup> Директивата ги содржи решенијата од претходно анализираните меѓународни инструменти, но воведува и новини. Така на пример, во членовите 23 и 24, се наведува дека: сите сослушувања треба да ги спроведува едно лице, се забрануваат прашања кои се однесуваат на приватниот живот на детето, аудиовизуелни снимки може да се користат за било кое сослушување, како и во случаите кога не може да се утврди дали странката е дете, а постојат основи за верување дека е, таа да биде сметана како дете.

---

<sup>314</sup> Criminal proceedings against Maria Pupino (C-105/03), 16 June 2005.

Во овој случај обвинетата е негувателка во градинка обвинета за малтретирање на петгодишни деца. Во тоа време во Италија не постоел систем за сослушување на децата надвор од националните судови, со што Италија не обезбедила доволна заштита на децата жртви и сведоци, како што е предвидено во Рамковната одлука. Во својата аргументација судот наведува дека „националниот суд треба да ги земе предвид одредбите од домашното право и да ги интерпретира (...) низ призмата на текстот на Рамковната одлука.“

<sup>315</sup> Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, 2002/629/JHA.

<sup>316</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

<sup>317</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, 7 December 2000, Official Journal of the European Communities, 18 December 2000 (OJ C 364/01).

<sup>318</sup> The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens; OJ C 115/1; Action Plan Implementing the Stockholm Programme, COM(2010) 171.

<sup>319</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Agenda for the Rights of the Child, COM/2011/0060.

<sup>320</sup> Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

## Законска регулатива на положбата на децата жртви и сведоци на кривични дела во Република Македонија

Во РМ во последните години се посветува сериозно внимание на експлоатацијата и ранливоста на децата на сите форми на злоупотреба, вклучувајќи детска порнографија, детска проституција, трговија со деца и ропство, сексуална експлоатација, злоупотреба и запоставување.

Во исполнувањето на своите меѓународни обврски, РМ усвои Закон за малолетничка правда, Закон за заштита на децата, Закон за заштита на сведоци, внесе измени во Законот за кривичната постапка, а во постапка е донесување нов Закон за правда на децата. Исто така, системот на кривичната правда предвидува процесни гаранции за децата, употреба на заштитни мерки и сл., а во исто време се обезбедува правото на фер судење на обвинетиот. Имено, постапките што се водат за кривични дела во кои како странки се јавуваат деца се разликуваат од вообичаениот тек на кривичната постапка предвидена за полнолетните граѓани.

Во 2007 година беше усвоен **Законот за малолетничка правда (ЗМП)**<sup>321</sup> кој претрпи неколку измени и дополнувања со цел заштита на децата од виктимизација и криминализација. Целите на ЗМП се: остварување на приоритетен интерес и заштита на малолетниците од криминал, насилство и на кој било облик на загрозување на нивните слободи и права и правилен развој; помош и грижа за малолетниците и заштита во постапката пред судот и на нивните слободи и права загарантирани со Уставот на РМ, Конвенцијата за правата на детето и другите меѓународни договори за положбата на малолетниците во системот на правда.<sup>322</sup> Во ЗМП се предвидени бројни процесни гаранции што се однесуваат на заштита на децата како жртви и сведоци во кривичната постапка.<sup>323</sup>

Во јуни 2012 година Министерството за правда достави **Предлог Закон за правда за децата (ПЗПД)**<sup>324</sup> во кој е предвидена засилена заштита на деца жртви и сведоци на кривични дела. Предвидени се нови одредби за заштита на децата жртви и сведоци, преку вградување на посебни процесни права.<sup>325</sup>

Процесни гаранции за правата на детето-жртва и сведок во кривична постапка се предвидени со **Законот за кривичната постапка (ЗКП)**.<sup>326/327</sup>

Исто така, положбата на децата – жртви и/или сведоци се гарантираат и со **Законот за заштита на сведоци (ЗЗС)**.<sup>328/329</sup>

Во 2013 година е донесен **Закон за заштита на децата (ЗЗД)**.<sup>330</sup> Од аспект на заштитата на децата жртви е предвидено дека за подобро физичко и психичко закрепнување, рехабилитација, ресоцијализација и социјална реинтеграција на детето кое е жртва на некој

<sup>321</sup> Закон за малолетничка правда („Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2007, 103/2008, 161/2008 и 145/2010).

<sup>322</sup> В. член 2 ЗМП.

<sup>323</sup> В. член 1, 137-143 ЗМП.

<sup>324</sup> [www.pravda.gov.mk/download.asp?id=772](http://www.pravda.gov.mk/download.asp?id=772).

<sup>325</sup> В. Предлог Закон за правда за децата, чл.6, 19, 145-153.

<sup>326</sup> Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010).

<sup>327</sup> В. чл. 66, 213, 215, 218, 232 и 354 ЗКП.

<sup>328</sup> Закон за заштита на сведоци („Службен весник на Република Македонија“ бр.38/2005 и 58/2005).

<sup>329</sup> В. чл. 2, 5 и 25 ЗСС.

<sup>330</sup> Закон за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/2013).

облик на занемарување, експлоатација, злоупотреба, мачење, трговија или друг облик на свирепост постапување.<sup>331</sup>

**Законот за бесплатна правна помош**<sup>332</sup> во членот 8 предвидува дека барањето за правна помош ќе се одобри во сите судски постапки, доколку со него се решава прашање од интерес за барателот на правната помош, како што е и заштитата на децата жртви.

За одбележување е и Извештајот за напредокот на РМ на Европската комисија од 2012, во кој е наведено: **постигнат е ограничен напредок во областа на правата на децата.** Измените и дополнувањата на Законот за малолетничка правда обезбедуваат поголеми права и подобра заштита на децата жртви и воведени се посебни мерки за заштита за деца сведоци. Професионалците вклучени во процесот на малолетничка правда имале корист од сеопфатна обука. Релевантните институции остануваат без доволно средства и без доволно кадар во однос на администрирањето на малолетничката правда. Постои потреба од зајакнување на раководењето и координацијата на процесот на реформи. Бесплатна правна помош не е обезбедена за малолетници. Програмата за компензација на малолетни жртви не е операционална. Бројот на специјализиран персонал како психолози и социјални работници останува недоволен. Превенција, заштита, и грижа сеуште немаат доволно финансиски и човечки ресурси особено во однос на децата жртви на семејно насилство, сексуална злоупотреба или трговија со луѓе.<sup>333</sup>

## Заклучоци и препораки

Посебната заштита за децата во домашното законодавство предвидува посебни услови за водење на постапките кои се однесуваат на: соодветно образование и обука на лицата учесници во постапката; итност на постапката; заштита на личноста, интересите и развојот на децата; сослушување на детето единствено во присуство на психолог или педагог; сослушување преку употреба на технички средства и во посебна просторија; обесштетување преку државниот буџет, итн. Но, и покрај вака предвидената заштита, во досегашната примена на споменатите закони забележливи се голем број на отстапки. Во споменатите закони не се содржани современи решенија кои произлегуваат од меѓународното право. За надминување на оваа состојба во РМ постои неопходна потреба од:

- Обезбедување заштитни мерки за избегнување на контакт помеѓу детето и обвинетиот (засебни простории за прием и сослушување на децата во судот)
- Усвојување на законска обврска за присуство на обучено лице за редовен контакт со детето за времетраењето на судската постапка

<sup>331</sup> В. Член 12 33Д: (1) Се забранува секоја форма на дискриминација врз основа на расата, бојата на кожата, полот, јазикот, вероисповедта, политичкото или друго убедување, националното, етничкото или социјалното потекло, културна или друга припадност, имотната состојба, онеспособеноста, раѓањето или друг статус на детето или на неговиот родител или законски старател. (2) Се забрануваат сите облици на сексуално искористување и сексуална злоупотреба на децата (вознемирување, детска порнографија, детска проституција), насилно подведување, продажба или трговија со децата, психичко или физичко насилство и малтретирање, казнување или друго нечовечко постапување, сите видови на експлоатација, комерцијално искористување и злоупотреба на децата со кои се кршат основните човекови слободи и права и правата на детето.

<sup>332</sup> Закон за бесплатна правна помош („Службен весник на Република Македонија“ бр.161/2009 и 185/2011).

<sup>333</sup> Commission Staff Working Document, The Former Yugoslav Republic Of Macedonia, 2012 Progress Report, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, {COM(2012) 600 final}, SWD(2012) 332 final, 10.10.2012, стр.15-16.

- Соодветна алокација на финансиски средства за редовни обуки на сите службени лица
- учесници во судските постапки и обезбедување на технологија за аудио-визуелно сослушување
- Вклучување на сексуалната ориентација и родовиот идентитет како основи за заштита од дискриминација
- Операционализирање на Програма за компензација на малолетни жртви со цел за нивно соодветно обесштетување
- Обезбедување на ефективна бесплатна правна помош за децата
- Третирање како дете на странка за која не може да се утврди дека е дете, а постојат основи за верување дека е.



## Библиографија

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Agenda for the Rights of the Child, COM/2011/0060.

Council of Europe, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, 17 November 2010.

Council of Europe, Council of Europe Convention on the Protection of children against sexual exploitation and sexual abuse, 12 July 2007, CETS No.: 201.

Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5.

Council of Europe, European Convention on the Exercise of Children's Rights, 25 January 1996, ETS 160.

Council of Europe, European Social Charter (Revised), 3 May 1996, ETS 163.

European Commission Brussels, Commission Staff Working Document, The Former Yugoslav Republic Of Macedonia, 2012 Progress Report, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, {COM(2012) 600 final}, SWD(2012) 332 final, 10.10.2012.

European Court of Justice, Criminal proceedings against Maria Pupino (C-105/03), 16 June 2005.

European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 7 December 2000, Official Journal of the European Communities, 18 December 2000 (OJ C 364/01).

European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

European Union, Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, 2001/220/JHA.

European Union, Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, 2002/629/JHA.

European Union, Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

European Union, The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens; OJ C 115/1; Action Plan Implementing the Stockholm Programme, COM(2010) 171.

Sayson, Winston L. The Canadian Youth Criminal Justice System Children as Victims (and Witnesses) of Crimes and Children Charged with Crimes, Vancouver: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR), December 2006.

UN Economic and Social Council (ECOSOC), UN Economic and Social Council 2005/20: Guidelines on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime, 22 July 2005, E/RES/2005/20

UN General Assembly, Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution / adopted by the General Assembly, 24 January 2007, A/RES/61/106.

UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3.

UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.

UN General Assembly, United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency ("The Riyadh Guidelines") : resolution / adopted by the General Assembly, 14 December 1990, A/RES/45/112.

UN General Assembly, United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules") : resolution / adopted by the General Assembly, 29 November 1985, A/RES/40/33.

United Nations Office on Drugs and Crime Vienna, Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime: Model Law and Related Commentary, United Nations, New York, 2009.

United Nations Office on Drugs and Crime, Model Law on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, UN, New York, 2009.

[www.unicef.org/ceecis/protection\\_20201.html](http://www.unicef.org/ceecis/protection_20201.html).

Давитковски, Борче, Мицковиќ, Дејан, Бужаровска, Гордана, Калајџиев, Гордан, Груевска-Дракулевски, Александра (2010) „Компаративен преглед на домашното законодавство и Конвенцијата за правата на детето“, Скопје: Министерство за правда.

Закон за бесплатна правна помош („Службен весник на Република Македонија“ бр.161/2009 и 185/2011).

Закон за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/2013).

Закон за заштита на сведоци („Службен весник на Република Македонија“ бр.38/2005 и 58/2005).

Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010).

Закон за малолетничка правда („Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2007, 103/2008; 161/2008 и 145/2010).

Закон за странците („Службен весник на Република Македонија“ бр.35/2006; 66/2007, 117/2008 и 92/2009).

Камбовски, В. (2006) „Казнено право-општ дел“, Скопје: Просветно дело.

Камбовски, В. (2006) „Теоретски основи на новиот модел на малолетничка правда“ во Ревизија на ЗКПКМ, бр.3, Скопје: 2 Август С Штип.

Камбовски, В. и Велкова, Т. (2008) „Малолетничка правда, документи на Обединетите нации, Закон за малолетничка правда со коментари“, Скопје: 2 Август С Штип.

# Заштита на потрошувачите при користење на финансиски услуги, компаративна анализа

*М-Р ЕНИС САЛИФИ*

*Ставовите и мислењата искажани во овој документ за политика претставуваат лични ставови на авторот, и истите не ги одразуваат ставовите на Народната банка на Република Македонија.*

## Вовед

Регулирањето на заштитата на потрошувачите при користење на финансиски услуги во Република Македонија не соодветсува со начинот на регулирање на заштитата на потрошувачите при користење на финансиски услуги во Европската Унија, а обидите за усогласување се несоодветни по обем и по квалитет.

Заштитата на потрошувачите при користење на финансиски услуги е од големо значење за довербата во финансискиот сектор, и преку тоа за обезбедување на финансиската стабилност во земјата. Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската Унија, следејќи ги стандардите за заштита на потрошувачите во сите сегменти на пазарот, во процесот на пристапување ќе треба интензивно да продолжи со регулирање на начините на заштита на потрошувачите, а посебно во делот на заштита на потрошувачите при користење на финансиските услуги.

## Политика за заштита на потрошувачите

На ниво на Европската Унија е воспоставена политика за заштита на потрошувачите во различни сегменти на пазарот. За ефективна заштита на потрошувачите усвоена е стратегија со која меѓудругото е утврдено дека во насока на развивање на пазарот многу е важно потрошувачите да имаат на располагање ефективни и ефикасни инструменти за заштита, да имаат доволно податоци за информирано да одлучуваат, да се реализираат програми за нивна едукација, и да се воспостави институционална рамка за нивна ефективна заштита.<sup>334</sup>

Во насока на исполнување на горенаведената политика, на ниво на Европската унија се усвоени неколку директиви, како и други документи кои подетално ги разработуваат прашањата поврзани со заштитата на потрошувачите. Во насока на јакнење на институционалната рамка за заштита на потрошувачите, во рамки на Комисијата постои генерален директорат за здравје и заштита на потрошувачите, а на ниво на Европската Унија мрежа на центри за потрошувачите во секоја земја-членка, мрежа за разрешување на

<sup>334</sup> Стратегија за заштита на потрошувачите во Европската Унија, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/general\\_framework\\_and\\_priorities/l32054\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/l32054_en.htm) стр. 4

финансиски спорови (FIN -NET)<sup>335</sup>, програма Dolceta за интернет едукација на потрошувачите<sup>336</sup> итн.

Во Република Македонија не постои политика за заштита на потрошувачите. Програмата за заштита на потрошувачите во периодот 2013-2015 година сама по себе не претставува документ врз чија основа може да се идентификуваат визурите на таква политика. Програмата се занимава само со сегментот на едукација на потрошувачите, и во делот на финансиските услуги истата не содржи задоволителен број на активности. Дополнително, не постоењето на ваква политика значи дека недостасуваат повеќе сегменти во процесот на заштита на потрошувачите. Во Програмата за заштита на потрошувачите донесена од Владата на Република Македонија се идентификувани неколку државни органи кои се занимаваат со оваа проблематика, но не постојат оперативни процедури за имплементација на целисходна рамка за заштита на потрошувачите. Имено, не постоењето на јасна институционална рамка, механизми за вонсудско решавање на споровите, како и на добро организирана мрежа на центри за информирање на потрошувачите само по себе е показател дека постои потреба за усвојување на ваква политика.

Од горенадевеното, може да се заклучи дека заштитата на потрошувачите во најголем дел е оставена на судскиот систем, односно, истите своите права можат да си ги заштитат пред надлежен суд.

Несоодветно е поставувањето на Организацијата на потрошувачите на Македонија како централен носител на овој процес, бидејќи граѓанското здружение со својата општествена позиција и финансиска рамка<sup>337</sup> не може да им наложи на финансиските институции да донесат различни одлуки, или во најмала рака да добие информации за одредено покренато прашање од нив.

Народната банка на Република Македонија, иако формално нема функција заштита на потрошувачите, во рамки на својата супервизорска функција го разгледува нарушувањето на правата на потрошувачите од страна на субјектите врз кои врши супервизија и надзор<sup>338</sup>, и доколку утврди незаконско работење, кон субјектите изрекува мерки. Сепак, ваквата позиција на Народната банка не и дава можност ефективно да ги разреши нарушуварања на правата на потрошувачите.

Агенцијата за супервизија на осигурување е основано како независно регулативно тело со надлежности и овластувања да се грижи за законско и ефикасно функционирање на пазарот на осигурување, со цел заштита на правата на осигурениците и корисниците на осигурителните услуги.<sup>339</sup> Агенцијата има назначено лица кои се ги разгледуваат претставките од клиентите, и постапуваат по истите.

Во почетокот на 2012 година беше покрената иницијатива за формирање на државна Агенција за заштита на потрошувачите, но до моментот на публикување на овој документ сеуште не се преземени поконкретни чекори за реализација на оваа идеја. Формирањето на управен орган со цел заштита на правата на потрошувачите претставува голем исчекор во разрешувањето на ова прашање, но при реализацијата на ваквата идеја треба да се има во предвид дека ефективността тоа тело во најголема мера ќе зависи од неговата законска позиција, односно дали ќе има законски ингеренции да бара и добива информации од учесниците на пазарот кои

<sup>335</sup> Веб страна на Фин Нет Мрежата [http://ec.europa.eu/internal\\_market/fin-net/docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs_en.htm)

<sup>336</sup> Веб страна на програмата Dolceta [www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)

<sup>337</sup> Стратешки план за периодот 2011-2013 година на Организацијата на потрошувачите на Македонија, стр. 5

<sup>338</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија во 2012 година од 10.10.2012 година SWD(2012) 332, страна 33

<sup>339</sup> Веб страна на Агенцијата за супервизија на осигурувањето [www.aso.mk](http://www.aso.mk)

имаат допир со потрошувачите, дали во својата функција ќе има разрешување на спорови, интервенција во деловните одлуки на учесниците на пазарот, како и човечки потенцијал со специјализирано познавање на проблематиката за заштита на потрошувачите во различни сегменти, а посебно во сегментот на користење на финансиски услуги.

## Едукацијата како важен сегмент на системот за заштита на потрошувачите

Финансиската едукација е корисна за граѓаните со тоа што им овозможува да имаат подобра идеја за последиците при донесување одлуки за финансиски прашања, за општеството со тоа што ги намалува ризиците од финансиско исклучување и преку охрабрување на потрошувачите да ги планираат и да штедат дел од своите приходи, и за економијата во целост преку охрабрување на информирано однесување и обезбедување на сигурна ликвидност на финансиските пазари.<sup>340</sup>

Две неодамнешни студии поддржани од Европската комисија укажуваат дека, меѓудругото, финансиската едукација се дава од поголем број на учесници (супервизорски институции, социјални работници, јавното образование и сл.) во рамки на земјите членки и дека бројот на национални иницијативи во ова поле многу варира.<sup>341</sup>

Основните истражувања направени на ниво на земји членки помагаат да се постават приоритети, и да се потпомогне и надгледува прогресот после одредено време. Дополнително, неколку студии покажале позитивна промена во однесувањето која е резултат на учеството во програмите за финансиска едукација.

Комисијата има воспоставено осум принципи кои можат да им помогнат на учесниците вклучени во организирањето на финансиската едукација во процесот на имплементација на програмите за финансиска едукација:

- финансиската едукација треба да биде достапна и активно промовирана во сите фази од животот и континуирано;
- програмите за финансиска едукација треба да бидат внимателно концепирани за да одговарат на посебните потреби на лицата и истите да бидат навремено и лесно достапни;
- потрошувачите треба да бидат едуцирани за економски и финансиски теми што е можно порано, од школска возраст, и препорачливо е ваквата едукација да биде вклучена во наставната програма
- програмите за финансиска едукација треба да вклучуваат општи алатки за зголемување на свесноста и за потребата за зголемување на финансиските прашања и ризици;
- програмите за финансиска едукација кои се нудат од давателите на финансиски услуги треба да бидат фер, транспарентни и објективни. Тие секогаш треба да се во интерес на потрошувачот;
- тренерите при финансиската едукација треба да имаат соодветна подготовка и ресурси;
- координацијата на национално ниво помеѓу учесниците во насока на споделување на најдобри практики треба да биде промовирана;

<sup>340</sup> Заштита на потрошувачите и финансиска писменост, лекции од девет земји, Сузан Рутлеџ, Светска Банка, јуни 2010, стр. 31

<sup>341</sup> Комуникација од Комисијата COM(2007) 808 од 18.12.2007 година стр. 3

- програмите за финансиска едукација треба редовно да се оценуваат, и по потреба да се обновуваат.

Горенаведеното укажува дека на ниво на Европската Унија дадена е голема важност на финансиската едукација. За разлика од Европската унија, едукацијата на потрошувачите во Република Македонија е предвидена со Програма за заштита на потрошувачите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 4/2013). Оваа програма предвидува едукација на населението во полето на заштита на потрошувачите, и во истата се споменува Законот за заштита на потрошувачите при договори за потрошувачки кредити, а во оперативниот дел на програмата се предвидени конкретни активности за едукација на граѓаните во насока на зголемување на нивната финансиска писменост на регионално ниво во неколку градови.

## Заштита на потрошувачите при користење трансакциска сметка

Пристапот до трансакциска сметка е почетна точка за најголем број на корисници на финансиски услуги, и истиот е многу важен за да би можеле граѓаните да учествуваат на пазарот и во општеството. Во таа насока, во Европската Унија постои тенденција на елиминирање на сите бариери во однос на сите видови на банкарски сметки и да се зголеми и подобри изборот и конкуренцијата помеѓу давателите на услуги.<sup>342</sup> Истражувањето извршено по барање на Комисијата во врска со банкарството за физички лица покажа дека постојат значајни препреки при преносот на сметките од една банка во друга. Врз основа на тоа, а по барање на Комисијата, Европскиот Комитет за Банкарската Индустрија во 2008 година, како форма на доброволно регулирање, усвои Општи принципи за пренос на банкарски сметки за да може таа постапка да се поедностави<sup>343</sup>.

Општите принципи ги утврдуваат основните чекори кои треба да бидат преземени од страна на банките за да се овозможи полесна и поголема мобилност на клиентите. Во принципите се идентификуваат потребните информации кои „новата“ банка треба да му ги достави на клиентот, како и активностите кои истата треба да ги направи во име на клиентот а во однос на „старата“ банка. Во принципите исто така е предвидено дека за сметки кои се користат подолго од 12 месеци не е дозволено да се наплаќа провизија за затворање на сметката.

Во Република Македонија регулатива за олеснување на пренесувањето на трансакциските сметки од една банка во друга не постои. Единствена регулатива која се однесува на трансакциските сметки е Законот за платен промет<sup>344</sup> и Одлуката за начинот и постапката за отворање и затворање на трансакциска сметка<sup>345</sup> донесена од Народната банка на Република Македонија. Оваа регулатива не содржи одредби за начинот на пренос на трансакциските сметки од една банка во друга или какво било други одредби за заштита на корисниците на ваквата услуга.

Практиката во Република Македонија покажува дека промената на банката од аспект на трансакциска сметка е отежната. Имено, поголем дел од деловните банки кои работат во нашата земја, во своите тарифи имаат предвидено провизии за затворање на трансакциска сметка и немаат никакви јавно објавени информации за пренос на трансакциската сметка во друга банка.

<sup>342</sup> Нови граници во банкарски услуги, Ј. Андерлони, М.Д. Брага, Е.М. Карлучо, Спрингер, Берлин, 2008, стр. 28

<sup>343</sup> Општи принципи за пренос на банкарски сметки усвоени од Европскиот Комитет за Банкарската Индустрија, [www.eubic.org](http://www.eubic.org) стр. 2

<sup>344</sup> Законот за платен промет („Службен весник на Република Македонија“ бр.113/07)

<sup>345</sup> Одлуката за начинот и постапката за отворање и затворање на трансакциска сметка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/07)



Не постоењето на регулатива која би ги следела насоките од Општите принципи усвоени од Европскиот Комитет за Банкарската Индустрија, како и постоењето на провизиите за затворање на трансакциска сметка во Република Македонија, во голема мера ја отежнуваат миграцијата на клиентите од една банка во друга, а со истото се намалува динамичноста и конкурентноста на пазарот.

## Заштита на потрошувачите при користење на потрошувачки кредити

Дваесет години после усвојувањето на првата директива за кредити за потрошувачите во 1987 година, неопходна беше нова иницијатива на ниво на Европската Унија во тоа поле, а поради константната и брза еволуција на финансиските производи и зголемената фрагментација на европскиот пазар.<sup>346</sup> Поголема интеграција на пазарите и повисоко ниво на заштита на потрошувачите се една од главните цели на новата Директива за заштита на потрошувачите при договори за потрошувачки кредити. Директивата дефинира сет на информации кои треба да бидат навремено достапни за потрошувачите, односно да им се врачат пред да биде склучен договорот. За да се овозможи споредливост на различните понуди и за понудените информации да бидат поразбирливи, преддоговорните информации треба да бидат доставени на предходно дефиниран формулар, т.е. секој кредитор треба да го користи овој формулар при рекламирање на потрошувачки кредит во било која земја членка, и потрошувачите ќе ја добијат стапката на вкупни трошоци (СВТ која е хармонизирана на ниво на ЕУ, и која ја претставува цената на кредитот). Директивата предвидува уште две дополнителни права на потрошувачите: дозволено им е да се откажат од договорот за кредит без да дадат причина за тоа во рок од 14 дена од склучување на договорот, и можат во било кој момент предвремено да го отплатат кредитот со дозволена провизија за предвремена отплата. Оваа директива земјите членки ја имплементираа во националното законодавство до 12 јуни 2010 година.<sup>347</sup>

Во Република Македонија за прв пат во 2007 година беше донесен Законот за заштита на потрошувачите при договори за потрошувачки кредити, со кој се вовеле заштита на потрошувачите во сегментот на потрошувачките кредити до 20.000 евра. Со законот беа воведени различни видови на информации кои беа задолжителен елемент на договорите за потрошувачки кредити, а одредбите на договорите кои беа спротивни со законот беа ништовни. Меѓудругото, овој закон ги предвиде и начините за информирање на клиентите за секакви промени во договорните услови.

Во 2011 година се донесе на нов Закон за заштита на потрошувачите при договори за потрошувачки кредити како специјален закон во делот на заштитата на потрошувачите во договори со кредитори. Овој закон дословно ја има имплементирано европската директива 2008/48/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 22 мај 2008 година. Целта на овој закон е преку навремено и детално информирање кредиторот да го запознае потрошувачот со идните обврски по кредитот, вклучително и за сите трошоци коишто би ги сносел при редовната отплата, но и оние кои би се појавиле како последица од доцнење со плаќање на обврските. Во делот на трошоците по кредитот (задолжителни елементи од договор за кредит) предвидува дека потрошувачот треба да биде информиран за стапката на казнената камата која е во примена во моментот на склучување на договорот за кредит и условите за нејзина промена, како и за други надоместоци кои мора да се платат поради неисполнување на обврската за плаќање.

<sup>346</sup> Веб страна на Директоратот за здравје и заштита на потрошувачи

[http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin\\_serv\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin_serv_en.htm)

<sup>347</sup> Директива за заштита на потрошувачите при потрошувачки кредити 2008/48/ЕС



Покрај основните новини кои ги вовеле овој закон, начинот на кој што беше направено пренесувањето на одредбите од оваа директива беше несоодветен во делот на трошоците за ненавремена отплата на кредитот, што резултираше со делумно несповпаѓање на целта и природата на директивата, односно новодонесениот закон наместо да обезбеди поголема заштита на потрошувачите, во еден сегмент тој им овозможи на кредиторите поширок нерегулиран простор. Истото во практика се преточи на начин што финансиските институции, користејќи ја својата креативност и позиција на финансискиот пазар, воведоа дополнителни трошоци и провизии кои со стариот Закон за заштита на потрошувачи при потрошувачки кредити не беа дозволени. Имено, преводот на директивата е несоодветен на начин што во членот член 10 став 2 точка 12 од македонскиот закон, се дава основ кредиторот да побарува и други трошоци за неисполнување на обврската надвор од пресметката на законската казнена камата. Ваквиот пропуст во преводот и адаптацијата на директивата со македонското законодавство создава конфликт со Законот за облигациони односи кадешто недвосмислено е предвидено дека за неисполнување на парична обврска (каква што е ратата од потрошувачкиот кредит), должникот покрај главнината должи и казнена камата.

## **Заштита на потрошувачите при склучување на договори за осигурување**

Директивата за медијација при осигурување 2002/92/ЕС на Европскиот парламент и Советот е единствената регулатива која ја регулира продажбата на осигурувањето и обезбедувањето на правата на потрошувачите. Оваа Директива беше усвоена на 9 декември 2002 година и истата беше имплементирана од страна на земјите членки до 15 јануари 2005 година.<sup>348</sup> Неодамнешните портеси во финансиските пазари предизвикаа потреба од ревизија на оваа директива во насока на поголема заштита на потрошувачите во сите сегменти на финансискиот сектор.<sup>349</sup> Во ноември 2010 година, по барање на Г20 беа подготвени основни принципи во полето на финансиските услуги за да се заштитат потрошувачите. Предложените принципи укажуваат на потребата од соодветно регулирање и супервизија на сите даватели на финансиски услуги и нивните агенти кои директно работат со потрошувачи. Ревидирањето на оваа директива е во тек, и за предложената ревизија во моментот се води дискусија.

Во Република Македонија, заштитата на потрошувачите при склучување на договори за осигурување е регулирана со Законот за супервизија на осигурувањето<sup>350</sup>, и тоа во најголем дел преку предвидување на задолжителните елементи на договорите за осигурување како и начинот на известување на осигурениците. Усогласеноста на работењето на давателите на овие услуги со законската регулатива се контролира од страна на Агенцијата за супервизија на осигурувањето, која е основана како независно регулативно тело со надлежности и овластувања да се грижи за законско и ефикасно функционирање на пазарот на осигурување, со цел заштита на правата на осигурениците и корисниците на осигурителните услуги.

## **Сумарен критичен осврт на имплементацијата на заштитата на потрошувачите при финансииски услуги и на законодавството на заедниците во Република Македонија**

<sup>348</sup> Директивата за медијација при осигурување 2002/92/ЕС

<sup>349</sup> Ревизија на Директивата за медијација при осигурување 2002/92/ЕС, Алина Домарацка [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20121213145141\\_ADO\\_Eipascope2012\\_2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20121213145141_ADO_Eipascope2012_2.pdf)

<sup>350</sup> Законот за супервизија на осигурувањето („Службен весник на Република Македонија“ бр. 30/2012)

Од горенаведената споредба може да се изведе најсилната критика на македонскиот систем за заштита на потрошувачите при користење на финансиски услуги, односно самиот факт што во голем дел регулативата за заштита на потрошувачите не постои или не е соодветно пренесена, говори за системски пропуст и недостаток на визија во насока на подобрување на позицијата на потрошувачите, односно заштита на нивните права која би одлела во насока на достигнување најмалку на нивото на кое таа заштита се наоѓа во Европската Унија.

Општа критика на начинот на пренесување и имплементирање на законодавството на заедниците е дека истото само се преведува, без притоа да се земе во предвид дека Република Македонија има свои специфичности и други закони кои не дозволуваат таков концепт на пренесување на законодавството на заедниците во правниот систем на земјата. Примерот со Законот за заштита на потрошувачите при договори за потрошувачки кредити е еклатантен пример за тоа какви последици може ваквиот начин на работа да предизвика во финансискиот пазар.

Поради истото, се предлага да се зголеми капацитетот и ангажираноста на Секторот за европски прашања и и останатите државни органи во насока на поконзистентно пренесување односно адаптација на законодавството на заедниците во правниот систем на Република Македонија. Најголемиот број на директиви се од природа која дозволува прилагодување на одредбите во истите согласно со постоечкиот правен систем во државата која ги имплементира, и тоа отвора простор за посуштинско пренесување на законодавството на заедниците во нашиот правен систем.

## **Предизвици и препораки за подобрување на заштитата на потрошувачите во Република Македонија**

Од горенаведените информации може да се заклучи дека еден од најголемите предизвици со кој се соочува Република Македонија е донесување на политика за заштита на потрошувачите и воспоставување на соодветна институционална рамка за имплементирање на политиката.

Во насока на поставување на институционалната рамка се препорачува да се воспостави централизирана агенција во која потрошувачите би можеле да побараат помош за прашања од заштитата на нивните права при користење на финансиски услуги, и во нејзини рамки да има посебен дел специјализиран за финансиските услуги. Агенцијата меѓудругото треба да се вклучи во меѓународните мрежи како ФинКоНет, и активно да ги следи случувањата со сличните тела на ниво на Европската Унија. Во рамки на агенцијата треба да се востанови механизам за разрешување на жалби кој би бил брз, евтин и ефективен. При воспоставување на агенцијата треба да се има во предвид:

Информирање на потрошувачите

- Едноставно и стандардно информирање на потрошувачите за да им се олесни разбирањето на комплицирани финансиски продукти - и да им се дозволи да споредуваат понуди од различни даватели на услуги;
- Документи со главните факти треба да бидат подготвени за да им се даде на потрошувачите едноставен приказ на главните елементи и услови на финансискиот договор. За секоја група на продукти, најдобро е да се користи стандардизиран формат напишан со едноставен јазик на една до две страници;
- Ваквите документи треба да бидат подготвени од професионалните здруженија, и нивната употреба треба да им биде предложена на членовите на овие здруженија;

- поради тоа што потрошувачите немаат можност да ги изменат договорите понудени од финансиските институции се предлага стандардизираните договори да бидат подготвени и прегледани од професионални здруженија или од агенцијата.

#### Бизнис практики

- Сите финансиски институции кои работат јавно треба да бидат регистрирани во агенција за финансиска супервизија;
- Измамничките и нефер практики треба експлицитно да бидат забранети и санкционирани;
- Финансиските институции треба да имаат обврска нивните вработени и нивните агенти да доставуваат точни и целосни информации и да се одговорни за информациите кои им ги даваат на потрошувачите;
- Финансиските производи кои имаат компоненти на долгорочност треба да имаат можност потрошувачот може да го откаже договорот без никаква казна;
- Потрошувачите треба да можат да го изберат давателот на дополнителна финансиска услуга која оди во пакет со примарен финансиски производ;
- Агенцијата или финансиските супервизори треба да имаат широко овластување да истражуваат шеми за финансиска измама и да им помагаат на Јавното обвинителство и МВР при гонењето на овие дела;
- На потрошувачите им е потребен лесен и евтин начин да ги потврдат нивните лични информации во кредитниот регистар и да ги поправат грешките во истиот;
- Кодексите на однесување помагаат во подобрување на практиките на финансиските институции но тие треба да се адекватно публикувани, познати и имплементирани.

#### Жалби и разрешување на спорови

- Кога се отвора нова сметка или кога се користи нова услуга, потрошувачот треба да биде информиран за тоа каде може да се пожали, да постави прашање и ли да реши некаков спор;
- Финансиските институции треба да имаат бесплатен телефонски број за потрошувачот да може да добие информации за финансиските услуги и своите права;
- Потрошувачите треба да можат да ги поднесат нивните оплаки и жалби преку пошта, електронска пошта или преку посета на институцијата;
- Статистиката за оплаките и жалбите треба да биде анализирана и објавена, да се користи за идентификување на слабостите на рамката за заштита на потрошувачите на финансиски услуги;
- Треба да има алтернативи на судот - канцеларија на финансиски омбудсман, кој може да донесува и имплементира одлуки во врска со оплаки и жалби од клиенти до одредена сума. Истата би можела да се постави во рамки на професионалното здружение, или како посебно законско решение.

## Библиографија

Стратегија за заштита на потрошувачите во Европската Унија, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/general\\_framework\\_and\\_priorities/132054\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/132054_en.htm)

Стратешки план за периодот 2011-2013 година на Организацијата на потрошувачите на Македонија

Извештај за напредокот на Република Македонија во 2012 година од 10.10.2012 година SWD(2012) 332

Заштита на потрошувачите и финансиска писменост, лекции од девет земји, Сузан Рутлеџ, Светска Банка, јуни 2010

Комуникација од Комисијата СОМ(2007) 808 од 18.12.2007 година

Нови граници во банкарски услуги, Ј. Андерлони, М.Д. Брага, Е.М. Карлучо, Спрингер, Берлин, 2008

Општи принципи за пренос на банкарски сметки усвоени од Европскиот Комитет за Банкарската Индустија, [www.eubic.org](http://www.eubic.org)

Законот за платен промет („Службен весник на Република Македонија“ бр.113/07)

Одлуката за начинот и постапката за отворање и затворање на трансакциска сметка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/07)

Директива за заштита на потрошувачите при потрошувачки кредити 2008/48/ЕС

Директивата за медијација при осигурување 2002/92/ЕС

Ревизија на Директивата за медијација при осигурување 2002/92/ЕС, Алина Домарацка [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20121213145141\\_ADO\\_Eipascope2012\\_2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20121213145141_ADO_Eipascope2012_2.pdf)

Законот за супервизија на осигурувањето („Службен весник на Република Македонија“ бр. 30/2012)

Веб страна на Фин Нет Мрежата [http://ec.europa.eu/internal\\_market/fin-net/docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs_en.htm)

Веб страна на програмата Dolceta [www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)

Веб страна на Агенцијата за супервизија на осигурувањето [www.aso.mk](http://www.aso.mk)

Веб страна на Директоратот за здравје и заштита на потрошувачи [http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin\\_serv\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin_serv_en.htm)

# Нееднакви помеѓу еднаквите: Потребни промени на политики и законодавство за борба против дискриминација во Република Македонија за полноправно членство во Европската Унија

М-Р ЈАСМИНА ГОЛУБОВСКА

## Вовед

Документот за политика го разгледува степенот на консолидација на Европското законодавство кое е насочено кон заштита на маргинализираните и ранливи општествени групи од дискриминација и потребата за суштествени промени во Република Македонија. Меѓутоа не навлегува детално во неговата правната суштина туку повеќе се осврнува на компарација помеѓу перцепцијата во ЕУ и Република Македонија кон потребата од заштита на маргинализираните и ранливи општествени групи. Појдовната тема за анализа е избрана имајќи предвид дека заштита на човековите права, правата на малцинските и маргинализираните општествени групи во голем дел се содржани во Копенхашките критериуми т.н. политички критериуми.<sup>351</sup> Овие критериуми се насочени кон развој на парламентарната демократија како систем која зависи од исполнување на основните постулати како што се владеењето на правото и почитувањето на човековите права и слободи. Согледувањето на само еден сегмент од политичките критериуми или секторски политики насочени кон воведување на мерки и заштита од дискриминација во корелација со политичките критериуми не се единствен индикатор за успешноста при исполнувањето на критериумите од страна на државата-аспирант. Меѓутоа, доколку се земе предвид дека парламентарната демократија како систем особено во хетерогени општества е условена или зависна од степенот на почитување на човековите права и нивна заштита, тогаш стеснување на анализата и давање на препораки за подобрување на права на маргинализираните и ранливи групи е легитимна основа за креирање на документот за политика.<sup>352</sup>

Впрочем, анализа се осврнува на односот кон маргинализираните и ранливи општествени групи и недвосмислено укажува на степенот на демократски развој кој се мери преку правната рамка за заштита и почитување на човековите права и слободи во една држава.<sup>353</sup> Сепак

<sup>351</sup> Копенхашки критериуми-политички критериуми демократскиот раст и развој, владеење на правото, заштита на човекови права, почитување и заштита на правата на малцинствата; **Political criteria:** stable democratic institutions; human and minority rights; rule of law, H. Grabbe, *European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire"*, Vol. 23, No. 3, *Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe* (Jul., 2002), pp. 249-268, *International Political Science Review*, 2002 Sage Publications, Ltd.

<sup>352</sup> Литература за парламентарна демократија во хетерогени општества: D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press, 2000, p.202, and, Democracy and Globalization, *Reimagining political community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 328 C. Lefort, *Politics and Human Rights, The Political forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*, The MIT Press, 1986; D. Beetham, *Human Rights as a Model for Cosmopolitan Democracy*, in *Re-imagining political community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998, p.337

<sup>353</sup> Маргинализираните и ранливи општествени групи – Европско законодавство базирано на принципот на договори како примарно законодавство а потоа, одлуки, регулативи и директиви како задолжителни и препораки како незадолжителни документи со цел имплементирање на договорите како дел од секундарното законодавство ги опфаќа маргинализираните и ранливи општествени групи во целост. Оттука, маргинализираните и ранливи општествени групи со забрана за дискриминација се опфатени во договорите: Договор за функционирање на Европската унија, член 10 и 19, Договорот од Амстердам 1997, Повелба на фундаментални права член 21 и со Лисабонскиот договор Повелбата стана обврзувачки документ за сите држави-членки и директивите: Директиви: Еднаквост при вработување 2000/78/ЕС, Принцип на еднаков третман 2000/43/ЕС, Еднакви можности

полноправното членство на Република Македонија во Европската унија (ЕУ) е условено од степенот на развој на парламентарната демократија, односно стабилни институции кои го гарантираат демократскиот раст и развој, владеење на правото, заштита на човекови права, почитување и заштита на правата на малцинствата и од усогласувањето на законодавството со законодавството на Унијата. Затоа, интересот на овој документ за политика е да го измери или поконтретно процени степенот на демократизација на општеството преку заштитата и пристапот до правата на луѓето кои припаѓаат на маргинализирани и ранливи општествени групи. Следствено на горенаведеното се поставува прашањето: Дали Република Македонија е посветена на исполнување на политичките критериуми за пристапување кон ЕУ особено во однос на пристапот, третманот и почитување на правата на маргинализирани и ранливи општествени групи?

Одговорот на поставеното прашање може да се пронајде преку анализа на статусот, заштитата и пристапот до правата на малцинските т.е. маргинализирани и ранливи групи во општеството како и предложи мерки и измени со цел целосна консолидација помеѓу европското и националното законодавство. Во тој поглед документот за политика во првото поглавје накратко се осврнува на антидискриминаторните политики и законодавство на Европската унија со цел да ја прикаже поврзаноста помеѓу почитувањето човековите права и создавањето на функционален систем на парламентарна демократија. Ова поглавје се осврнува на законодавството во Европската унија и заложбите за креирање на ефективни а не само формално-правни политики за борба против дискриминацијата.

Исто така во ова поглавје се опфатени и заложбите на Унијата за унапредување на човековите права со акцент на еднаквиот третман и заштита од дискриминација со цел јасно да се воочи контрастот односно односот на Република Македонија по овие прашања. Затоа во второто поглавје (со цел тематска поврзаност на документот за политика) се осврнува на недостатоците кои ќе бидат презентирани анализа на Законот за превенција и заштита од дискриминација<sup>354</sup> и воспоставениот механизам за негова имплементација. Особен интерес на анализата е да ги утврди критичните точки или разлики во перцепцијата кон борбата против дискриминација и селективното инкорпорирање и на директивите за заштита од дискриминација. Имајќи предвид дека документот за политика треба да понуди соодветни решенија за презентираниите состојби, во ова поглавје се посочени проблемите и решенијата потребни за консолидација на законодавството.

## Европско законодавство и политики за борба против дискриминација

Законодавството на Европската унија се менува во правец на подобрување и креирање на политики кои ќе овозможат еднаков третман и пристап до правата на различните општествени групи со цел се воспостави сеопфатна законска рамка преку која ќе се овозможи еднаков третман и социјална еднаквост.<sup>355</sup> Имајќи предвид дека државите-членки и луѓето

---

меѓу мажи и жени и пристап до добра и услуги 2004/113/ЕС, тело за мониторинг на процесот на имплементирање е Агенцијата за фундаментални права *Homophobia and Discrimination on the grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States – Part 1 Legal Analysis* published by the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) in June 2008 and *Homophobia Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States – Part 2 The Social Situation* published in March 2009; *Handbook on European non-discrimination laws*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, Council of Europe, 2010

<sup>354</sup> Закон за превенција и заштита од дискриминација, Службен весник на РМ бр. 50 од 13.04.2010, стапен на сила 01.01.2011

<sup>355</sup> Под терминот социјална еднаквост се подразбира еднакви можности и шанси за самореализација на индивидуата во едно општество или еднаков третман во сите домени на општественото живеење на пример пристап до работа, образование, здравство, домување, социјални активности, еднакви можности за учество во политички, економски и

придонесуваат кон мултиетничкиот, културолошки и социолошкиот карактер на Унијата, неминовно е законодавството да го отсликува хетерогеното општество кое се создава во процеси на меѓусебна комуникација, мобилност и претендирање на креирање и функционалност на граѓанскиот концепт. Политиките за борба против дискриминација се прогресивни и менливи согласно потребите и развојот на различните општествени групи.<sup>356</sup>

Воведувањето на унифициран систем на т.н. 'антидискриминаторни закони' и национални механизмите за превенција и заштита од дискриминација кои функционираат во државите-членки овозможуваат оддржливост на системот на Унијата. Тие произлегуваат од кодификација на законодавството и поставување на систем на мониторинг од телата на ЕУ како што е на пример Агенцијата за фундаментални права, потоа судската практика на Европскиот суд за човекови права, Повелбата за фундаментални права и слободи, Европската конвенција за човекови права и други меѓународни документи за човекови права поврзани со членството на државите особено со Советот на Европа.<sup>357</sup> Воедно, овие политики произлегуваат од почитување на човековите права и слободи со цел да овозможуваат непречено функционирање и кохабитација на луѓето во услови на отворен пазар, слобода на движење и работа независно од припадноста кон различните општествени групи. Оттука, дискриминацијата како општествен феномен претставува проблем за оддржливост на хетерогените општества особено ако заложбите за борба и искоренување на истата не бидат воспоставени и имплементирани на законодавно но и институционално ниво во секоја од државите-членки.<sup>358</sup>

Со други зборови, токму законодавство ориентирано кон почитување на човековите права и слободи, еднаквиот третман и ефективни политики за спречување на дискриминација им овозможуваат на луѓето да живеат и функционираат еднакви во слободи, права и обврски независно од хетерогеноста на општествените групи. Оттука, државите-аспиранти за полноправно членство во Европската Унија како што е Република Македонија треба да посветат посебно внимание при интегрирање и имплементирање на антидискриминаторното законодавство (примарно и секундарно) и механизми за заштита од дискриминација.<sup>359</sup> Неправилното, селективното или формално-правното воведување на овие механизми нема да предизвика суштествени промени за развојот на демократијата, напротив како што е образложено во второто поглавје, укажуваат на демократскиот дефицит на државата преку мерење на владеењето на правото, еднаквиот третман и пристапот до правата на луѓето.

---

др. активности, еднаквост во права и обврски, пристап до добра и услуги, соодветна заштита на права и пристап до правда итн.

<sup>356</sup> Под прогресивни се подразбира дека листата на основи за борба против дискриминацијата се надополнува согласно потребите односно нееднаквиот третман со кој се соочува некоја општествена група или пак индивидуа која била жртва на дискриминација поради припадност, обележја и карактеристики на групата. Историски преглед и измени на законодавство насочено кон подобрување на мерки и заштита од дискриминација формално започнува од 1957 и до денеска се развива согласно напредокот и промените во законодавството на унијата. Handbook on European non-discrimination laws, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, Council of Europe, 2010

<sup>357</sup> Националните механизми за превенција и заштита од дискриминација се производ на долгогодишна работа, судска практика, истражувања и кодификација на меѓународното право за човекови права во систем кој ќе обезбеди правна заштита и сигурност на секој човек. Истите произлегуваат од обврските кои државите-членки на Унијата се истовремено и членки на Советот на Европа. Иако правата и обврските се различни сепак тие мора да бидат во согласност со цел одредени политики кон човековите права останат унифицирани со цел да се избегне преклопување на регулативи и законодавство или различно толкување на обврските кои државите ги превземаат со членство во Советот на Европа и Европската Унија. Имено, двете меѓународни ентитети функционираат на ист континент што ја олеснува комуникацијата и кодификацијата на регулативи и законодавство кое произлегува од Европската конвенција за човекови права и другите меѓународни документи за заштита на човековите права и слободи. Ибид. 6

<sup>358</sup> A. Zick, B. Küpper, A. Hövermann, Intolerance, Prejudice and Discrimination, A European Report, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011

<sup>359</sup> Ибид. 3



## Македонско законодавство и политики за борба против дискриминација

Антидискриминаторските закони и регулативи на Европската Унија наложуваат формирањето на национален механизам за заштита од дискриминација чија надлежност е поширока од советодавна со цел креирање политики за превенција и заштита од дискриминација.<sup>360</sup> Тие пред се имаат за цел да понудат подобрување на пристапот до правата и правдата на маргинализираните и ранливите општествени групи како што беше образложено во првото поглавје. Оттука, во 2011 година, Република Македонија го формира националниот механизам за заштита од дискриминација. Сериозниот пристап кон креирање на функционален механизам за заштита од дискриминација отсутува а тоа може да се увиди во бавниот напредок на Република Македонија во имплементација на Законот за превенција и заштита од дискриминација и работата на Комисијата за заштита од дискриминација во изминатите две години.<sup>361</sup> За таа цел, во подпоглавјето на поглавје 2 од документот наизменично се образложени проблемите и предлог-решенијата со цел подобрување на пристапот до права и правда на маргинализираните и ранливи групи согласно Европското законодавство а со тоа обезбедување на еднаков третман, недискриминација и владеење на правото во Република Македонија.

### *Унапредување на механизмите за заштита од дискриминација согласно стандардите на Европската Унија: Проблеми и предлог-решенија*

Измените кои ги нуди документот за политика се однесуваат на унапредување на постоечките механизми се однесуваат на измени на Законот за превенција и заштита од дискриминација од една страна и Комисијата за заштита од дискриминација од друга страна со цел законот да биде усогласен со Европските директиви во целост.

**Проблем:** Во голем дел, законот е усогласен со Европските директиви меѓутоа ефективната судска заштита им е оневозможена на граѓаните затоа што законот не е усогласен со националното законодавство за водење на постапки пред надлежен суд согласно Законот за парнична постапка.<sup>362</sup>

**Решение:** Во постапки на дискриминација, жртвата треба да приложи само факти, додека тужената страна факти и докази. Затоа потребни се измени и усогласување на Законите за заштита од дискриминација и Законот за парнична постапка. Решение на проблемот е да се направи измена на член 7 од Законот за парнична постапка, односно додаде исклучок во постапка пред надлежен суд во случаи на дискриминација. Доколку се направи оваа измена во

<sup>360</sup> Националните механизми за заштита од дискриминација во голем дел извршуваат односно имаат квази-судска надлежност односно утврдените повреди по основ на дискриминација мораат да бидат отстранети доколку Комисијата тоа го наложи. Доколку тужената страна не ја почитува одлуката на Комисијата истата има надлежност да поведе постапка пред надлежен суд и да ја застапува жртвата. Република Македонија ја предвидува оваа надлежност на Комисијата за заштита од дискриминација согласно Законот за превенција и заштита од дискриминација глава 6, Судска заштита, Ибид, 4.

<sup>361</sup> Извештаи кои укажуваат на недостатоци во работата на Комисијата за заштита од дискриминација: Commission staff working document the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 progress report *accompanying the document* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 12.10.2011, p.18 Commission staff working document the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 progress report *accompanying the document* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 10.10.2012, p. 16, Месечни, квартални и годишни извештаи на Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија во временски период 2011-2013, достапни на: [http://www.mhc.org.mk/pages/reports#.UW\\_e3EocPow](http://www.mhc.org.mk/pages/reports#.UW_e3EocPow), Извештај во сенка за Комисија во сенка, *Извештај за работата на Комисијата за заштита од дискриминација во првата година од нејзиното постоење*, Фондација Отворено општество – Македонија, март 2012, Скопје, Република Македонија, Годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација, Комисија за заштита од дискриминација, 2011, Скопје, Република Македонија, Годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација, Комисија за заштита од дискриминација, 2012, Скопје, Република Македонија. Месечни и квартални извештаи на ЛГБТИ Центар за поддршка, 2012-2013 <http://www.lgbti.mk/pages/izvestai>

<sup>362</sup> Закон за парнична постапка, член 7, Службен весник бр.7 од 20.01.2011, 141

Законот за парнична постапка а потоа и во Законот за заштита од дискриминација, жртвите на дискриминација би имале ефективна судска заштита од повреди на права воедно тоа би значело и правилна примена и усогласување со Европските директиви.<sup>363</sup>

**Проблем:** Забелешките на граѓанските организации кои работат на унапредување на статусот на ЛГБТИ заедницата се однесуваат на затскривање на сексуалната ориентација и родовиот идентитет за сметка на јавното мислење. За разлика од другите основи кои се недвосмислено набројани, сексуалната ориентација и родовиот идентитет се сметаат за „проблематични основи“ односно поради негативниот став на мнозинството население кон ЛГБТИ луѓето.<sup>364</sup> Решението на законодавецот е да ги сокрие основите наместо да креира дополнителни политики за борба против дискриминација насочена кон оваа општествена група, со цел да го намали негативниот став на мнозинството од популацијата во Република Македонија. Овој став останува непроменет наспроти критиките ЕУ изразени во извештаите за напредок на Република Македонија кои посочуваат на потреба од подобрување и заштита на ЛГБТИ заедниците како ранливи општествени групи.<sup>365</sup>

**Решение:** Потреба од измени и недвосмислено наведување на сексуалната ориентација и родовиот идентитет како основи за дискриминација во Законот за превенција и заштита од дискриминација. Во Република Македонија институциите прават баланс помеѓу јавното мислење и заштитата на човековите права за сметка на ранливите општествени групи како што се ЛГБТИ луѓето. Оттука може да се констатира дека нивото и развојот на демократска свест поврзан со начелото на рамноправност во права и обврски се на незадоволително ниво. Маргинализираните и ранливи општествени групи се причина за воведување на систем на антидискриминаторни мерки и закони во Европската Унија, нивното 'исклучување' од Законот за превенција и заштита од дискриминација укажува на недоволна заложба за унапредување на правата и слободите и нивна заштита. Како позитивен пример кој Република Македонија треба да го има предвид е односот кон заштита на ЛГБТИ луѓето во Република Црна Гора која исто така е држава-аспирант или пак практиките од државите-членки на унијата како што се Шпанија, Германија, Франција, Холандија, Белгија итн.<sup>366</sup>

**Проблем:** Комисијата за заштита од дискриминација има седиште во главниот град на РМ или Скопје на 20 спрат во зградата на Македонска Радио Телевизија. Комисијата не се промовира активно со што најголем дел од претставките ги поднесуваат здруженија на граѓани додека бројот на претставки од граѓаните е мал.<sup>367</sup> Тоа укажува на фактот дека граѓаните не се запознаени доволно со овој механизам за заштита на човекови права и дека Комисијата не е доволно присутна на локално ниво или превземала доволно активности да се промовира преку локалната самоуправа.

<sup>363</sup> Во двете директиви е истакнато дека жртвата на дискриминација треба да наведе само факти, додека товарот на докажување на вина е на тужената страна која покрај факти треба да изведе и докази дека не направила акт на дискриминација, Ибид. 3

<sup>364</sup> Сексуалната ориентација и родовиот идентитет Комисијата ги третира согласно Член 3 од Законот за заштита од дискриминација но не ги набројува експлицитно за разлика од другите основи со што врши дискриминација врз ранлива група наместо да ја охрабрува и обезбеди ефективен механизам за заштита од дискриминација а со тоа и еднаков третман согласно правата и обврските кои произлегуваат од Уставот, законите и меѓународните документи за заштита на човекови права. Ибид. 1

<sup>365</sup> Ибид. 11

<sup>366</sup> Република Црна Гора покрај законската рамка во која недвосмислено се нуди заштита од дискриминација по основ на сексуална ориентација и родов идентитет, законодавството се менува во насока на подобрување на пристапот до права и правда на овие лица. Како непобитен доказ се последните измени на Законот за лично име и Закон за лична карта и нивно прилагодување за трансродните луѓе. ЛГБТ Форум Прогрес, Црна Гора, известување за јавност: <http://lgbtprogres.me/2013/04/1832/> Во однос на европските држави иако во голем дел од државите постои висок степен на хомофобија и трансфобија особено во држави кои се сметаат за „традиционално религиозни“ како што е Шпанија, сепак, демократската свест за заштита на маргинализираните групи и обезбедување на еднаквост во права и обврски како основни начела на демократијата, владеењето на правото и заштита на човековите права и слободи.

<sup>367</sup> Ибид. 11

**Решение:**Подобрување на пристап до Комисијата за заштита од дискриминација преку воспоставување на соработка со органи/ механизми за заштита на човекови права на локално ниво и тоа Регионалните канцеларии на Народниот правобранител, оддел за заштита од дискриминација и Комисиите за еднакви можности помеѓу мажите и жените како веќе воспоставени и солидно развиени механизми за заштита од дискриминација.

## Заклучок

Консолидацијата на законодавството согласно законодавството на Европската унија е недоволно доколку државата-аспирант за полноправно членство учествува во процесите на пристапување преку воспоставување на формално-правна рамка за одредено прашање како што е борбата против дискриминацијата како општествен феномен. Оттука, Република Македонија мора да понуди ефективни, и прогресивни политики за превенција и заштита од дискриминација со особено внимание на маргинализираните и ранливи општествени групи, подложни на дискриминација која доаѓа од неприфаќање на мнозинството. За тоа да се случи, во законодавната рамка треба да се направат измени кои соодветствуваат на директивите за борба против дискриминација на Европската Унија и заложбите за унапредување на положбата и статусот на маргинализираните и ранливи општествени групи.

Маргинализираните и ранливи општествени групи со акцент на ЛГБТИ луѓето еднакво заштитени од дискриминација врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет во сите држави-членки на ЕУ. Државите не прават селекција ниту ја подведуваат сексуалната ориентација и родовиот идентитет под терминот „било која друга основа“ затоа што иако постои негодување кај мнозинството од населението сепак тоа не смее да биде фактор кој ќе влијае на законодавецот и обезбедувањето на еднаков пристап, заштита и третман кога станува збор за почитување на човекови права. Исто така, политиката на државите-членки е во согласност со принципите на парламентарната демократија и владеење на правото, во целост односно, систем кој не се води од само по принципот „владеење на мнозинството“. Напротив, со цел обезбедување на еднаков третман во хетерогени општества значи да се направат максимални заложби за заштита на маргинализираните и ранливи општествени групи од мнозинството.

Република Македонија мора да направи промени во односот кон принципите на еднаквост и рамноправност воедно да не ги третира маргинализираните и ранливи општествени групи како категорија која не смее да се споменува. Напротив, борбата против дискриминација се темели на активна промоција и заштита на овие групи од негодувањето и неприфаќањето од страна на мнозинството. Доколку државата не се заложити да ги заштити овие групи особено ЛГБТИ луѓето од дискриминација, хомофобија и трансфобија нема да успее во борбата против дискриминација и по другите основи. Селективниот пристап кон дискриминацијата значи дека демократската свест не е доволно развиена ако правата важат во целост само за дел од населението а обврските за сите граѓани. Принципот на рамноправност и еднаквост пред Уставот и законите во РМ се нарушува а со тоа борбата против дискриминација ја губи смислата. Во тој поглед додека Република Македонија не се ‘ослободи’ од перцепцијата „демократија = владеење на мнозинството“ не може да очекува прогрес ниту полноправно членство во Европската унија.

## Користена литература

### Публикации:

Beetham, D, Human Rights as a Model for Cosmopolitan Democracy, in *Re-imagining political community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998

Grabbe, H *European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire"*, Vol. 23, No. 3, Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe. (Jul., 2002), pp. 249-268, International Political Science Review, 2002 Sage Publications, Ltd.

*Handbook on European non-discrimination laws*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, Council of Europe, 2010

Held, D, *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press, 2000, p.202; and, Democracy and Globalization, in *Re-imagining political community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 328

*Homophobia and Discrimination on the grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States – Part 1 Legal Analysis* published by the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) in June 2008 and *Homophobia Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States – Part 2 The Social Situation* published in March 2009

Lefort, C, Politics and Human Rights, *The Political forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*, The MIT Press, 1986

Zick, A, Küpper, B, Hövermann, A , *Intolerance, Prejudice and Discrimination, A European Report*, Copyright © 2011 by Friedrich-Ebert-Stiftung

### Закони:

Закон за превенција и заштита од дискриминација, Службен весник на РМ бр. 50 од 13.04.2010, стапен на сила 01.01.2011

Закон за парнична постапка, член 7, Службен весник бр.7 од 20.01.2011, 141

### Извештаи:

Извештаи кои укажуваат на недостатоци во работата на Комисијата за заштита од дискриминација:

Comission staff working document the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 12.10.2011, p.18

Comission staff working document the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 10.10.2012, p. 16,

Месечни , квартални и годишни извештаи на Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија во временски период 2011-2013, достапни на: [http://www.mhc.org.mk/pages/reports#.UW\\_e3EocPow](http://www.mhc.org.mk/pages/reports#.UW_e3EocPow),

Извештај во сенка за Комисија во сенка, Извештај за работата на Комисијата за заштита од дискриминација во првата година од нејзиното постоење, Фондација Отворено општество – Македонија, март 2012, Скопје, Република Македонија,

Годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација, Комисија за заштита од дискриминација, 2011, Скопје, Република Македонија,

Годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација, Комисија за заштита од дискриминација, 2012, Скопје, Република Македонија

Месечни и квартални извештаи на ЛГБТИ Центар за поддршка, 2012-2013  
<http://www.lgbti.mk/pages/izvestai>

ЛГБТ Форум Прогрес, Црна Гора, известување за јавност: <http://lgbtprogres.me/2013/04/1832/>

# Европски граѓански законици: модел за креирање граѓански кодекс на РМ

*Д-Р ГОЦЕ ГАЛЕВ, М-Р НОРА ЗИБА МЕМЕТИ*

## Вовед

Европската Унија не постигна да го заокружи процесот на креирање граѓански кодекс. Но, поголемиот број земји членки на Унијата, XIX век го започнаа со посебни правни поредоци со осврт кон создавање сопствени граѓански кодекси. Земаме за право да ги наречеме Европски граѓански законици, кои освен допирни точки донесоа со себе и битни елементи по кои се разликуваат. Компаративно гледано, започнувајќи од првиот и највпечатливиот Францускиот Code Civile, продолжувајќи со Германскиот BGB, Австрискиот ABGB, Холандскиот BW Burgerlijk Wetboek, Швајцарскиот Zivilgesetzbuch, Италијанскиот Codice Civile и сл се даваат насоки и препораки за креирање на македонскиот граѓански законик. Револуцијата со себе донесе нов облик на живеење, како на правен така и на политички план. Тоа се познава како времето кога малите феудални државички почнуваат да исчезнуваат и се креираат денешните силни европски држави како Англија, Германија, Франција, Австрија итн.<sup>368</sup> Многу важен период следи за сите цивилисти, пред се поради фактот што започна создавањето на граѓанските кодекси во Европа. На тој начин, во 1804 Наполеон го донесува 'неговиот' граѓански законик, денес познат како француски граѓански законик-code civile. Во 1811 Австрискиот Граѓански Законик, по чиј пример е донесен и српскиот граѓански законик (на кого посебно од политичкото влијание и Македонскиот е многу сличен). Во 1900 е донесен Германскиот граѓански законик познат како BGB, со 'деликатни' правници на кои им требаше еден век за заокружување на тој процес, во 1942 се донесе и Италијанскиот граѓански законик, итн. Гледано поимно: европеизација на приватното право во ЕУ (област во која надлежноста е многу ограничена) се објаснува како процес на влијание на правото на ЕУ врз националното право. Каква реформа треба да се преземе во Македонија која би влијаела на јавните политики во насока на европеизација на земјата?

## Креирање граѓански законик во Македонија-императив за нејзино зачлнеување во ЕУ

Европската Унија се основа на столбот наречен заеднички-внатрешен пазар. Функционирањето и развојот на тој пазар се регулира преку примарната легислатива, каде што има потреба и преку секундарната. Таа легислатива е непоходно да биде усогласена од земји кандидати за членство како што е нашата. Меѓутоа, при процесот на усогласување на легислативата, често пати законите се менуваат или допонуваат без претходно доволна анализа. На ваков начин, законите кои го регулираат граѓанското право знаат да бидат противречни, се повторуваат, регулираат ист проблем на различен начин итн. Решавање на ваквиот проблем се гледа преку соединување на сите закони од граѓанската област во еден

<sup>368</sup> исто стр 191-205



граѓански законик и тоа преку некој процес како што се процесот на хармонизација, унификација и сл. Во РМ одлучено е процесот на кодификација да има првенствена улога во креирањето на граѓанскиот законик. Еден од најсилните подржувачи за отпочнување на процесот на кодификација на граѓанското право се споменува Професорот Галев. Тој ја реализираше неговата идеја во 2009 година, кога и во Македонија се оформи Комисија за кодификација на граѓанското право.

Анализата на ова *policy paper* ќе треба да докаже зошто реформата во граѓанското право е приоритетно во насока на европеизација на земјата?

## Актуелната состојба во Македонија

Три проблеми се набројуваат:

1. **Непостоење на внатрешна хармонизација на легислативата-временска празнина**
2. **Недостаток на ревизија на постоечките закони**
3. **Неусогласеност на правото со правото на ЕУ**

### *Непостоење на внатрешна хармонизација-Временска разлика*

После расцепувањето на Југославија, многу закони не беа изменети и 'прочистени' на време. За голем број од нив политиката секогаш беше во исчекување на 'подобри времиња'. Како последица од оваа хаотична состојба, се појави нужноста за внатрешно хармонизирање на законите кои ја регулираат граѓанската област. Тоа се гледа како првиот предуслов во листата на приоритети. Со исклучок на закони кои се уште чекаат да бидат целосно разделени од постарото време, во нашата земја, на пример, постојат и готови законски текстови кои би можеле да се инкорпорираат во граѓанскиот законик како што се Законот за облигацион односи, законот за сопственост и други стварни права, законот за наследување и сл..<sup>369</sup> Овие се донесени, изменети и дополнети во согласност со барањата предвидени од страна на ЕУ.

### *Ревизија на актуелната легислатива*

Кога ќе се изврши 'чистење' на таквите закони се оди кон поопшта ревизија на истите. Законите од областа на граѓанското право треба да бидат системски, општите прашања на сите треба да бидат ако не исти слични, и посебните закони да бидат посебно уредени.

Вака како што е, секој закон постои со свои општи начела и одредби. Тоа создава хаос и нередие. Често пати се случува, да се среќаваат парцијални закони за чија примена во практиката се појавуваат бројни тешкотии. Во други случаеви, прашања што би требало да се уредат со закон, кон нивно регулирање се пристапува со помош на подзаконски акти. Од друга страна, законите ненајдејно се изменуваат и дополнуваат без потребната претходна анализа, често пати се наоѓаат две или повеќе решенија кои што уредуваат исто прашање и се наоѓаат во различни решенија и сл. (За жал, во ваква состојба се наоѓа и Европската Унија во областа на приватното право).

<sup>369</sup> Гале Галев, Јадранка Давовиќ Анастасовска, Неда Здравева, Ненад Гавриловиќ, компаративни искуства под кодификацијата на граѓанското право во поранешните југословенски републики, стр.149



## Хармонизација со правото на ЕУ

Третиот по ред предуслов, но не со памала вредност е потребата за изградба на модерен правен систем да биде во согласност со правото на ЕУ. Единствените активности во областа на кодификацијата на граѓанското право на РМ се исцрпуваат преку нужните интервенции на усогласувањата што се прават со правните извори на ЕУ. Голем недостаток е се уште некреираниот Европски Граѓански кодекс за кој веќе три декади се 'тагува'. Тоа е и причина зошто македонскиот граѓански кодекс се обидува да црпи инспирација од некој од постоечките граѓански кодекси на земјите членки на ЕУ. Меѓутоа, усогласувањето на легислативата треба да се изврши од усвоента легислатива на ниво на ЕУ во нашата. Оваа, од една страна е некомприсен императив додека од друга крајно тежок процес. Затоа што, прво, примарната легислатива на ЕУ нема надлежност за регулирање на приватното право во нејзината внатрешност, и второ, секундарната легислатива што секојдневно се усвојува таму, допира во приватното право но го регулира трговско-потрошувачкиот дел. Тука мора да застанеме. Тоа значи дека треба да се елаборира и односот помеѓу идниот македонски граѓански законик и потрошувачкото право, особено поради големиот број директиви кои што се донесени во оваа област на ниво на ЕУ. За тоа во овој дел нема да застанеме подолго.

Да видиме накратко дали може да се научи нешто од искуствата на граѓанските кодекси на земјите членки на Унијата:

## Компаративно искуство од Европките земји

### Француски граѓански кодекс<sup>370</sup>

Се познава и како 'Наполеонов закон' затоа што процесот на кодификација на граѓанското право се случувало под негово владеење. Од група на истакнати правници од областа, Наполеон побарал подготвување на нацрт на граѓански законик со цел започнување на унификација на приватното право. Под Наполеонова власт, и под водство на Portalis,<sup>371</sup> во 1804 се усвои познатиот Француски Code Civile како првата сериозна и вистинска кодификација на приватното право на Франција. Порталис граѓанскиот кодекс го дефинирал на овој начин: "Правните одредби дизајнирани да нудат правна рамка за социјалниот, семејниот и бизнис/економскиот однос помеѓу индивидуите кои што живеат во иста географска област....би требало да се наоѓаат во едно место".<sup>372</sup> Ова иста цел треба да се постигне и во нашата земја. Што од нив да се научи? Творците на code civile, во судиите гледаат не само толкувачи на правото, туку и создавачи на истата. Според Порталис, законите треба да ги даваат само основните правци, додека судовите ќе ги решаваат поединостите.<sup>373</sup>

<sup>370</sup> Француски граѓански код, преведено од француски на англиски јазик од Georges ROUHETTE, Professor of Law, with the assistance of Dr Anne ROUHETTE-BERTON, Assistant Professor of English,

[http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2353&Itemid=27](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2353&Itemid=27), The Code Napoleon: or, the French Civil Code. Literally translated from the original and official edition, published at Paris, in 1804 By a Barrister of the Inner Temple (London: William Benning, 1827).

<sup>371</sup> Jean-Etienne-Marie Portalis- претседател на комисијата

<sup>372</sup> Catherine Delplanque, Origins and impact of the French Civil Code, Translated in to English by Edith Horak, Association Française pour l'histoire de la justice, 2004

<sup>373</sup> Гале Галев, Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Неда Здравева, Ненад Гавриловиќ, Компаративни искуства за подготовка на граѓански законик на Република Македонија, Зборник за Кодификација на Македонското Граѓанско и Трговско Право, книга 3, Скопје, 2008, стр. 209

Code Civile е е пред се општ законик со подадена рака на судиите да го употребуваат и за специфични случаи, има посебна стручна терминологија, разбирлив и јасен за сите.

### *Германски Граѓански кодекс*

Од усвојувањето на Францускиот законик во Франција до донесување на Германскиот BGB во Германија помина скоро еден век. Германскиот Граѓански законик се донесува во 1896 и конечно стапува во сила во 1900 година. За силата на BGB се пишуваше дека се состои во *начинот на формирање на неговите правила, рамнотежата на структурата, и општите начела на граѓанското право.*<sup>374</sup> Тој се состои од трагите на пандектниот систем според структурата а и го наследуваше римското право од *usus modernus pandectarum.*<sup>375</sup> За разлика од убавото дизајнирано дело на Французите, германскиот законик се карактеризираше со прецизноста и апстрактноста, кои само по себе влечеа и недостатоци.<sup>376</sup> Другата разлика помеѓу францускиот и германскиот законик се наоѓа во неговото разбирање, додека првиот се разбира од сите слоеви на народот, BGB е многу тешко дело за разбирање од страна на лаиците, па и странските правници не се исклучени.

### *Австрискиот ABGB*

Австрискиот граѓански законик, се донесе во 1811, познат како ABGB (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*). Тој се создаде како законик од приватното право исклучувајќи ги јавното и трговското право. За разлика од претходните споменати законици, францускиот и германскиот, еден од создавачите на овој законик, напиша, дека законот треба да почива на променливите принципи како што се *разумот и правдата*. Основајќи се на принципите на природното право, овој законик им дава на судиите можност да ги дополнуваат празнините што се наоѓаат во него, работа која што во Австрија не ги радува многу судиите.<sup>377</sup> Карактеристика на овој законик е дека истиот отстапува од доктринарниот формализам и се познава како еден од закониците кој се обидува да направи баланс помеѓу *природниот разум и правдата*.

### *Холандскиот BW Burgerlijk Wetboek*

Во 1992 година, по големата реформа на граѓанското право на Холандија, донесен е нов граѓански законик.<sup>378</sup> Карактеристично за овој кодекс е *што тој од француската основа поминува во закони со германска подлога*. Законот од 1992 година е посистематичен, поапстрактен и пофлексибилен од претходниот. Тој донесе видливи промени посебно во делот на судската пракса.<sup>379</sup>

<sup>374</sup> Heikki E.S. Mattila, Comparative Legal Linguistics, Ashgate Publishing Company.

<sup>375</sup> Thomas Glyn Watkin, An Historical Introduction to Modern Lawe, Dartmouth Publishing Company Limited, Ashgate Publishing Ltd, 1999, стр 141.

<sup>376</sup> Konrad Zweigert, Hein Kötz, Introduction to Comparative Law, 3<sup>rd</sup> ed, Oxford, pg. 144.

<sup>377</sup> Слично од францускиот граѓански кодекс и различно од BGB.

<sup>378</sup> Jan M. Smits, The German Schuldrechtsmodernisierung And The New Dutch Civil Code: A Study In Parallel, Oliver Remien (Ed.), Schuldrechtsmodernisierung Und Europäisches Vertragsrecht, Tübingen 2008, Pp. 117-131

<sup>379</sup> Stefan Vogenauer and Stephen Weatherill, The Ideal of Codification and the Dynamics of Europeanisation: The Dutch Experience, Martijn W Hesselink The Harmonisation of European Contract Law: Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice, 2006 Oxford And Portland, Oregon.

### *Швајцарскиот Zivilgesetzbuch*

Во 1874 во Швајцарија се изврши уставна промена која и овозможи надлежност на федералниот законодавец да влијае во областа на граѓанското право. Во 1907 година, за повеќе од три декади се усвои и граѓанскиот законик.<sup>380</sup> Тој има специфична структура и стил кој се разликува од другите граѓански кодекси на земјите-членки на ЕУ.

### *Италијанскиот Il Codice Civile<sup>381</sup>*

Во 1861, со големото национално движење во Италија, се повика и на унификација на приватното право, кое што се направи со донесување на codice civile во 1865 година. И овој законик, во голема мера се засноваше на Францускиот граѓански законик. Кон крајот на деветнаесеттиот век, *француското влијание во Италија, почнува да се заменува со пандектистичката школа*. Граѓанскиот законик на Италија се смета за сеопфатен од две причини: *прво*, затоа што како резултат на апстракција, во принцип, ги решава работите од приватното право, и *второ* затоа што во принцип не постои контрадикција помеѓу правилата што се наоѓаат во него, дека секое правило има свое значење, и дека во очекување на решавање се дава само еден вистински одговор.

Како што се гледа во повеќето јаки европски правни системи, точка на поаѓање за правно расудување е граѓанскиот законик.

## **Зошто со креирање на законикот ќе се придонесе кон европеизација на граѓанското право во РМ – аргументи**

### *Олеснување на процесот на усогласување на легислативата:*

Затоа што процесот на усогласување на легислативата на РМ ќе биде многу поедноставен од причина што ќе се интервенира на само едно место;

Приватното право на ЕУ која се движи со невидена динамика ќе биде следена од чинители заинтересирани за креирање на македонскиот граѓански законик, ако треба да се усвои европска легислатива што не спаѓа во склоп на граѓанскиот законик, нема да биде прифатен.

### *Технички придобивки:*

Македонија ќе се наброи во европско развиени земји со кодифицирано граѓанско право;

Процесот на кодификација ќе биде подготвен од стручни тимови со домашен и меѓународен образовен background со посебно нагласено познавање на приватното споредбено право;

Посебно да се научи од судската пракса на судовите на ЕУ;

### *Содржински бенефиции*

Напишан со употреба на правниот лексикон без недостаток на меѓународно признаени поими  
Јасен и разбирлив за сите<sup>382</sup>

<sup>380</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch, <http://www.admin.ch/ch/e/rs/2/210.en.pdf> Swiss Civil Code, English is not an official language of the Swiss Confederation. This translation is provided for information purposes only and has no legal force.

<sup>381</sup> Il Codice Civile Italiano, The Cardozo Electronic Law Bulletin. Види Источата: Libro Quarto, Delle Obbligazioni The Cardozo Electronic Law Bulletin, Il Codice Civile Italiano.

Општ и со долговечна визија<sup>383</sup>

## Надлежност и чинители

Надлежен орган за вршење на процесот на кодификација во Македонија е *законодавниот дом*. (како пример може да се споменува дека Првиот акт на кодификација веќе е направен во 1992 година).<sup>384</sup> Владата и ресорните министерства се познаваат и како чинители на оваа јавна политика. Владата на РМ го усвои пројектот за отпочнување со подготовка на граѓанскиот кодекс.<sup>385</sup> Еден од приоритетите на владата во делот на развој и реформи во правниот систем на РМ беше процесот на хармонизација и усогласување на нашето право со правото воспоставено на ниво на ЕУ. Пројектот бил подржан и од Сојузното министерство за стопанска соработка и развој на Сојузна Република Германија, преку Проектот на Германското друштво за техничка соработка – ГТЗ – Економско – правна реформа. Во сите министерства тече процесот на усогласување на делови и сегменти усвоени на ниво на ЕУ.

## Пристап:

### *Пандектен граѓански законик*

Тоа е првиот проблем што треба да биде решен: Дали тој ќе личи на *пандектниот систем* за кој секогаш за подобар пример се зема германскиот (*поделен на четири дела со опфатен и воведен дел*), или кодификацијата ќе се изврши врз основа на институционалниот модел по кој е изграден и францускиот (*поделен на лица, ствари и тужби*). Од мнозинството стручњаци во оваа област, пандектниот систем се подржува како пример за покохерентен и по модерен. Се нуди уште еден алтернативен пример, а тоа *моделот на ABGB кој се состои од најдобрата комбинација на баланс помеѓу разумот и природата*. 'Условувањето' на МК за влез во ЕУ е природна обврска процесот на кодификација на граѓанското право да се гледа како еден од приоритетите. Подолу, површински се обработени и граѓанските кодови на најзначајните европски земји (членки на Унијата) со цел цел придобивање од компаративното искуство.

## Форма:

Треба да се одлучи дали ќе се оди на етапна или целосна кодификација на граѓанскиот законик. Според некои автори холандскиот граѓански законик со етапна кодификација се предлага како модел за развивање на граѓанскиот законик на РМ.<sup>386</sup>

---

<sup>382</sup> За ова карактеристика е познат францускиот Code Civile од 1804 година

<sup>383</sup> Radovan Vukadinović, Matthias Hartwig, Родна Живковска, Маја Камбовска, Гале Галев и Неда Здравева, Јадранка Дабовиќ-Анастасовска и Ненад Гавриловиќ, Горан Коевски, печатени во Зборникот: *Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на европската унија*, а во рамките на Проектот на МАНУ, Хармонизација на правниот систем на Република Македонија со правото на Европската Унија), Скопје, 2008).

<sup>384</sup> Со донесување на Законот за семејството.

<sup>385</sup> Професорот Гале Галев го подготви пројектот за изработка на граѓански законик на Република Македонија, уште од 2009 година, по барање на тогашниот министер за правда.

<sup>386</sup> Бучкоски В, Дабовиќ Анастасовска Ј : кодификација на граѓанското право на РМ, годишник на правниот факултет, тон 37, Скопје, 1996/98 Стр.37

## Задолжителни принципи

Едно не треба да се заборави, дека при изградба на некој иден македонски граѓански кодекс принципите треба да бидат испочитувани, посебно се истакнуваат *рамноправноста на страните, еднаквоста, автономијата на волјата* итн.

*Правната и економската сигурност ќе бидат пред се начелата кои ќе ги водат напред стабилноста на граѓанско-правните односи.*<sup>387</sup>

## Временско планирање

-од 2014 година драфтот да биде при рака по електронски пат со цел ревизија

-Од 2017 година да се издаде неговата конечна верзија со помош на сите заинтересирани чинители.

## Заклучок

Во Македонија, кандидат за членство во ЕУ е повеќе од потребно креирање Граѓански Законик. Еве неколку аргументи заклучено зошто:

-Воведот на граѓанскиот законик ќе биде еден, општ, и ист за сите закони што ќе бидат дел од него;

-На таков начин и одговорите ќе се наоѓаат многу полесно;

-До измена и дополнувања на закони ќе дојде потешко;

-На министерствата надлежни за водење на процесот на усогласувањето на легислативата ќе им се олеснува работата (ако одредено прашање е регулирано еднаш, нема потреба за нејзино повторно регулирање);

-Судите надлежни да решаваат во областа на граѓанското право би биле среќни со еден кодифициран сет на правото (како што се тие од кривичната област);

-Сите заинтересирани чинители, од академската заедница, медиуми, истражувачи нема да бараат помош од стручни лица за наоѓање и читање на поедини закони од граѓанската област, туку ќе имаат знаење дека постои еден код кој ги има сите решенија;

-На крај, истиот би требало да биде достапен на интернет, преведен посебно на англиски јазик, за употреба при споредбена анализа.

## Користена литература

Catherine Delplanque, *Origins and impact of the French Civil Code*, Translated in to English by Edith Horak, Association Française pour l'histoire de la justice, 2004

Heikki E.S. Mattila, *Comparative Legal Linguistics*, Ashgate Publishing Company.

[http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2353&Itemid=27](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2353&Itemid=27), *The Code Napoleon: or, the French Civil Code. Literally translated from the original and*

<sup>387</sup> Во однос на кодификацијата на македонското граѓанско право, посебно треба да бидат прочитани статиите на: Гале Галев, (во коавторство со Јадранка Дабовиќ Анастасовска, Неда Здравева и Ненад Гариловиќ), Слободан Перовиќ, Владимир Петров, Осман Кадриу, Родна Живковска (во коавторство со Тина Пржевска), во проектот на МАНУ: *Хармонизација на правниот систем на Република Македонија со правото на Европската Унија, Скопје, 2008.*

*official edition, published at Paris, in 1804 By a Barrister of the Inner Temple* (London: William Benning, 1827).

Il Codice Civile Italiano, The Cardozo Electronic Law Bulletin. Види Источака: Libro Quarto, Delle Obbligazioni The Cardozo Electronic Law Bulletin, Il Codice Civile Italiano.

Jan M. Smits, The German Schuldrechtsmodernisierung And The New Dutch Civil Code: A Study In Parallel, Oliver Remien (Ed.), Schuldrechtsmodernisierung Und Europäisches Vertragsrecht, Tübingen 2008.

[Konrad Zweigert](#), [Hein Kötz](#), Introduction to Comparative Law, 3rd ed, Oxford, pg. 144.

R. C. Van Caeneghem, Judges, Legislators and Professors; Chapters on European Legal History (Cambridge University Press, 1987), especially ch 2.

Radovan Vukadinović, Matthias Hartwig, Родна Живковска, Маја Камбовска, Гале Галев и Неда Здравева, Јадранка Дабовиќ-Анастасовска и Ненад Гавриловиќ, Горан Коевски, печатени во Зборникот: Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на европската унија, а во рамките на Проектот на МАНУ, Хармонизација на правниот систем на Република Македонија со правото на Европската Унија), Скопје, 2008).

Schweizerisches Zivilgesetzbuch, <http://www.admin.ch/ch/e/rs/2/210.en.pdf> Swiss Civil Code, English is not an official language of the Swiss Confederation. This translation is provided for information purposes only and has no legal force.

Stefan Vogenauer and Stephen Weatherill, The Ideal of Codification and the Dynamics of Europeanisation: The Dutch Experience, Martijn W Hesselink The Harmonisation of European Contract Law: Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice, 2006 Oxford And Portland, Oregon.

Thomas Glyn Watkin, An Historical Introduction to Modern Law, Dartmouth Publishing Company Limited, Ashgate Publishing Ltd, 1999, стр 141.

Zweigert K., Kötz H., Introduction to Comparative Law, Third Ed., Oxford, стр. 80–83, 1998.

А.Христов, Х.Сотировски и др, Историја на правото, 1983.

Бучкоски В, Дабовиќ Анастасовска Ј : кодификација на граѓанското право на РМ, годишник на правниот факултет, тон 37, Скопје, 1996.

Види подетално: Hein Kötz & Axel Flessner, translated by Tony Weir, European Contract Law, Vol I. Formation, Validity, and Contents of Contracts, Contracts of third parties, Clarendon Press Oxford 1997.

Во однос на кодификацијата на македонското граѓанско право, посебно треба да бидат прочитани статиите на: Гале Галев, (во коавторство со Јадранка Дабовиќ Анастасовска, Неда Здравева и Ненад Гавриловиќ), Слободан Перовиќ, Владимир Петров, Осман Кадриу, Родна Живковска (во коавторство со Тина Пржевска), во проектот на МАНУ: Хармонизација на правниот систем на Република Македонија со правото на Европската Унија, Скопје, 2008.

Гале Галев, Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Неда Здравева, Ненад Гавриловиќ, Компаративни искуства за подготовка на граѓански законик на Република Македонија, Зборник за Кодификација на Македонското Граѓанско и Трговско Право, книга 3, Скопје, 2008.

Гале Галев, Јадранка Дабовиќ Анастасовска, Неда Здравева, Ненад Гавриловиќ, компаративни искуства под кодификацијата на граѓанското право во поранешните југословенски републики,

Зборник за Кодификација на Македонското Граѓанско и Трговско Право, книга 3, Скопје, 2008.

Димитар Бајалциев, Вовед во правото, ПРАВО, Македонска Ризница-Куманово, 1999.

Француски граѓански код, преведено од француски на англиски јазик од Georges ROUHETTE, Professor of Law, with the assistance of Dr Anne ROUHETTE-BERTON, Assistant Professor of English, 2006.



# Регионална соработка: наметнат предуслов или додадена вредност во економската и секторската интеграција на Република Македонија во ЕУ; Транспорт, енергетика и животна средина

*М-Р МАТЕ ЃОРЃИЕВСКИ, М-Р ИСКРА БЕЛЧЕВА-РИСТОВСКА*

## Вовед

Мултилатералната регионална соработка претставува општ тренд во развојот на меѓудржавните односи во втората половина на XX-от век, кој го следи процесот на глобализација. Во Југоисточна Европа, поточно на Балканот, овој тренд стигнува со извесно задоцнување со оглед на случувањата во 90-тите години кои значително ги успорија перспективите за побрзо вклучување на регионот во пошироките текови на европската интеграција. Ова заостанување е донекаде надоместено со појавата на бројни нови иницијативи и облици на мултилатерална регионална соработка кои се појавија кон крајот на минатиот век и првата деценија на овој век. Впрочем, нивната бројност и интензивно делување претставува еден од најинтересните и најпозитивните феномени кои означија пресврт од периодот на отворени непријателства, спротивставување и раздвојување на народите и земјите од регионот.

Со оглед на децениската фрагментација на регионот и потребата за негова реинтеграција, а потоа и европска интеграција, при воспоставувањето и развивањето на регионалната соработка, многу од споменатите институционални структури, дури и да се водат исклучиво од перспектива на европската интеграција, се конституирани како автохтони механизми или при нивното конституирање е препознаен автентичен интерес кој има регионални обележја.

И додека во многу општествени сфери, соработката е изводлива и без поголеми институционални зафати, на полето на економската соработка, соработката во т.н. мрежни индустрии и области со високоинтензивни инвестициски потреби, постои сериозен заеднички содржател кој ја поттикнува мултилатералната регионална соработка како природно и единствено возможна за остварување на крупни гео-стратешки инфраструктурни проекти за транспортно и енергетско поврзување и за заштита на природните еко-системи.

Оттука, главната хипотеза која трудот ја поставува е дека во овие области, соработката на регионално ниво е политички, економски и административно целисходна и оправдана, и дека истата не е наметната однадвор, туку повеќе е одговор на внатрешните потреби за регионално поврзување преку заедничка инфраструктура и координирани дејствија на ниво на политики.

Во однос на воспоставените институционални механизми, трудот одговара на прашањето која е вистинската придобивка од овие регионални иницијативи и организации, како и дали и во која мера тие придонесуваат за реализација на прокламираните цели во нивните основачки документи, за унапредување и модернизирање на споменатите сектори, и за исполнување на стратешката цел за интеграција во Европската унија. Притоа се посочени и неколку примери каде декларираната цел е преточена во заедничка акција со конкретни резултати.

## Општ приказ на регионалните иницијативи и форми на соработка во областите транспорт, енергетика и животна средина

Иницијативите за регионална соработка првично во средината на 1990-тите години дојдоа од надворешни чинители, а сугерираа соработка во регионот имајќи ја во предвид геополитичката историја на регионот. На *Самитот во Загреб* во 2000 година меѓу ЕУ и земјите од југоисточна Европа, со *Повелбата од Загреб*<sup>388</sup> се внесе, покрај воспоставените *Копенхагенски критериуми за членство* во Европската Унија, и критериумот за регионална соработка. Иако првично наложена, ваквата соработка, сепак, бргу стана вредна и значајна за сите земји од регионот и се прошири на далеку повеќе области отколку оние што беа предвидени како минимум за исполнување на условот за членство.

Краток опис на најзначајните регионални организации од хоризонтален карактер е поместен во Анекс 1, додека во Табела 1 се прикажани некои активни секторски иницијативи/ проекти/ организации во областите енергетика, инфраструктура и заштита на животната средина, а дел од нив се подетално објаснети понатаму во текстот.

Табела 1<sup>389</sup>

Назив	Цел	Основен документ	Учесници
<b>Енергетска заедница</b>	Интеграција на регионот во внатрешниот пазар на ЕУ за електрична енергија и гас	Договор за енергетска заедница (потпишан октомври 2005, влезе во сила јули 2005 г.)	Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Србија, Молдавија, УНМИК/Косово и ЕУ
<b>Транспортна опсерваторија за Југоисточна Европа</b>	Унапредување на соработката во развојот на регионалната сообраќајна инфраструктура, интегрирана во европските сообраќајни коридори	Меморандум за соработка за основна транспортна мрежа на Западен Балкан – РЕБИС (јуни 2004г.)	Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Србија, УНМИК/Косово и ЕУ
<b>Спогодба за заедничка воздух опловна област</b>	Интеграција на југоисточна Европа во внатрешниот воздухопловен пазар на ЕУ	Спогодба за основање на заедничка Европска воздухопловна област (потпишана јуни 2006 г.)	ЕУ и земјите членки, Исланд, Норвешка, партнери од југоисточна Европа: Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Србија, УНМИК/Косово

<sup>388</sup> Завршната декларација од Самит меѓу државите членки на ЕУ и државите од југоисточна Европа е достапна на [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html)

<sup>389</sup> “Регионални иницијативи и мултилатерална соработка на Балканот“, Лопандиќ Д., Кроња Ј., Белград 2010

<b>Секретаријат на ИСИС програмата</b>	Иницијатива на ЕК и ПСИЕ со цел имплементација на <i>Заедничкото европско небо</i> на Југоисточна Европа и применување на ЕЦАА спогодбата	ИСИС програмата е потпишана во април 2008 г.	Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Романија, Србија, УНМИК/Косово, ЕК
<b>Регионален центар за животна средина</b>	Подобрување на проектно ориентирана соработка меѓу владите, невладиниот сектор и бизнис заедницата во областа на заштита и унапредување на животната средина	РЕЦ е основан 1990 г. од САД, Европска комисија и Унгарија. Повелбата на РЕЦ е потпишана од 29 земји и од ЕК	Во секоја од 17-те земји кориснички на РЕЦ се основани канцеларии
<b>Регионална мрежа за пристапување кон ЕУ во областа на животната средина</b>	Мрежа која ги подготвува земјите од регионот за усвојување на амбициозниот <i>acquis communautaire</i> во областа на животната средина	Министрите за животна средина од регионот донесоа одлука за основање на РЕНА 2007 г.	Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Србија, Турција, УНМИК/Косово

### **Особености на институционалната транспортна соработка во регионот**

Транспортот е една од првите области каде односите меѓу Република Македонија и Европската унија се уредени уште од 1997 година со влегувањето во сила на Спогодбата за сообраќај, која предвидува укинување на различните такси во сувоземниот сообраќај, со цел непречен транзит на патници и стока низ територијата на Република Македонија и која потоа целосно е интегрирана во Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) .

На регионално ниво, мултилатералната соработка, беше официјално означена со потпишувањето на *Меморандумот за разбирање за развој на главната регионална транспортна мрежа во ЈИЕ*<sup>390</sup> во 2004 година од страна на Министерите за транспорт на седум регионални потписници (Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Црна Гора, Србија и Косово) и од Европската комисија<sup>391</sup>.

И покрај тоа што одредбите на МЗР се необрзувачки за страните, сепак и после повеќе од осум години од неговото потпишување, преку посветеноста и заложбата на страните, тој е сеуште во целосна примена. За тоа најмногу придонесува функционирањето на *Транспортната опсерваторија за Југоисточна Европа (СЕЕТО)* чиј Секретаријат со седиште во Белград е

<sup>390</sup> Главната регионална транспортна мрежа на ЈИЕ во 2011 година е преименувана во СЕЕТО Сеопфатна мрежа.

<sup>391</sup> Меморандумот има прилично амбициозна и долгорочна цел за развој и интегрирање на главната регионална мрежа во пошироката Трансевропска транспортна мрежа (ТЕН-Т), преку прибирање и анализа на податоци, одржување ефективна координација меѓу транспортните власти, меѓународните финансиски институции (МФИ) и други заинтересирани страни, зајакнување на капацитетите за спроведување инвестициски програми, како и унапредување и хармонизација на регионалните транспортни политики и техничките стандарди. МЗР е објавен и достапен на [www.seetoint.org](http://www.seetoint.org)

воспоставен со посебна Спогодба потпишана исто така од Министерите за транспорт на земјите учеснички во 2005 година, како и на другите тела кои ги предвидува Меморандумот<sup>392</sup>.

Ваквата организациона структура, каде што правниот легитимитет извира од документи со необврзувачко правно дејство (истите не се предмет на ратификација во државите учеснички), го става СЕЕТО во редот на организации *suī generis*, која својот кредибилитет го заснова не толку на цврстото право, туку повеќе на правната пракса која што низ годините ја трансформира од речиси лабава и неформална координација кон поцврста и се повеќе структурирана организација со веќе профилирани методи на работа и донесување одлуки, стратешки програмски документи, експертски тим, сопствен буџет и постигнати/испорачани резултати. Ако посветеноста на Регионалните учесници се цени по нивното учество во бројните политички, технички и стручни настани организирани во рамките на СЕЕТО и нивната подготвеност секоја година уредно да уплаќаат во оперативниот буџет на СЕЕТО со што покажуваат одреден степен на сопственост врз процесот на регионална транспортна соработка, тогаш Република Македонија дефинитивно има покажано висок степен на соработка и свесност за придобивките од истата.

Сепак, компаративно нискиот износ на тој буџет, во кој ЕК не учествува со своја контрибуција (што е уште една специфика на СЕЕТО во споредба со на пр. Секретаријатот на Енергетската заедница), доволен е само да ги покрие оперативните трошоци, но не и програмските и развојни задачи на СЕЕТО, па оттука најголем дел од предвидените активности во Акциониот план на СЕЕТО зависат од дополнително расположива финансиска помош од ЕК. Од друга страна, помошта и поддршката која ЕК ја канализира преку своите служби во работата на СЕЕТО, се темели на техничка експертиза, стручно советување и вмрежување со европските секторски агенции, што и дава посебен тон на соработката.

Буџетската ограниченост е сериозен лимитирачки фактор во остварувањето на целите на организацијата. Сепак, резултатите кои се постигнати во изминатите години не се занемарување. Дел од најголемите придобивки на СЕЕТО е вклучувањето на земјите од регионот, а со тоа и Република Македонија, во квалитативно поинаков дијалог преку кој се остварува поинтензивен трансфер на знаења и најдобри практики; усвојувањето на методолошки издржана приоритизација на националните транспортни проекти со регионална и прекугранична димензија; подобрената координација во рамките на финансиските инструменти како *Инвестициската рамка за западен Балкан* и конечно, вклучувањето на СЕЕТО Сеопфатната транспортна мрежа која ги опфаќа и главните сообраќајни артерии кои поминуваат низ македонска територија во проширената ТЕН-Т Сеопфатна мрежа, со што истата и де јуре ќе стане дел од пан-европската транспортна мрежа која го поврзува целиот континент.<sup>393</sup>

Но, за мапата на Европа и де факто да го помести Балканот од “сивата зона“ кон атрактивните транзитни подрачја кои ги привлекуваат регионалните и меѓународните сообраќајни текови, потребни се уште многу напори за реформирање на гломазните транспортни системи, силни и

<sup>392</sup> *Годишниот Министерски состанок*- највисок политички собир на Министерите за транспорт од регионот и високи претставници од Европската комисија кој ги поставува политичките насоки во процесот; *Управниот одбор*- составен од високи државни службеници од Министерствата за транспорт кој ги донесува сите одлуки и треба да осигури дека истите се спроведуваат на национално ниво; *Национални координатори*- фокал точки за комуникација и координација на процесот на национално ниво и *Работни групи*- составени од експерти во определен транспортен потсектор.

<sup>393</sup> Предлог *Регулатива на ЕК за Насоките на Унијата за развој на ТЕН-Т*, COM(2011)0650 final, каде СЕЕТО Сеопфатната мрежа е вклучена во мапите на ТЕН-Т мрежата како индикативна ТЕН-Т во Југоисточна Европа.

фокусираны инвестиции во унапредување на инфраструктурата и олеснување на процедурите, отворање на пазарите и воспоставување ефикасен и доверлив систем, односно усогласување со заедничката транспортна политика на ЕУ со крајна цел- интерконекција на мрежите и компатибилност и интероперабилност на системите.

Опсегот на СЕЕТО начелно овозможува да се остваруваат овде наведените цели, но, резултатите од овој процес кој по природа е континуиран, зависи најмногу од волјата на страните<sup>394</sup>. Затворањето на националниот пазар за железнички услуги за други превозници освен „Македонски железници,, наспроти договорените насоки и преземени обврски на регионално ниво, е пример за неуспехот да се спроведат доследно истите на национално ниво, што воедно ја покажува слабоста на СЕЕТО механизмите и Работната група за железници кои едноставно немаат правно санкционирано влијание врз договорните страни.

### *Особености на институционалната енергетска соработка во регионот*

И покрај сличната судбина на некогаш единствената енергетска и единствената транспортна мрежа кои во текот на 90-тите се дезинтегрираа на повеќе фрагментирани делови, регионалната соработка која се воспостави за нивно повторно обновување и интеграција бележи различни форми: за разлика од транспортната опишана погоре, која е помалку или повеќе флуидна, енергетската соработка во своето правно-институционално делување е поцврста и посистематизирана.

Со потпишувањето и влегувањето во сила на *Договорот за формирање Енергетска заедница*<sup>395</sup> во 2006 година, чија договорна страна е и Република Македонија, отпочнува нов приод во уредувањето на односите меѓу ЕУ и земјите од регионот во определена секторска политика, кој налага воспоставување подлабока правна и институционална структура од Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Всушност, овде станува збор за целосно усогласување со европското законодавство во делот на енергетиката, односно за „извоз“ на енергетската политика на ЕУ во земјите кои не се ЕУ членки со цел нивно интегрирање во заедничкиот енергетски пазар независно од нивниот статус на патот кон европското интегрирање, а инспирирано од потребата да се осигура безбедно снабдување со електрична енергија ширум Европа, имајќи ја предвид чувствителноста на прашањето<sup>396</sup>.

Треба да се напомене дека главниот механизам кој ја прави Енергетската заедница поразлична од другите видови на институционална соработка е обврзувачкото дејство на Министерските одлуки и одлуките на Постојаната висока група, но и разгранетиот систем на советодавни институции за секоја подобласт (покрај Регулаторниот одбор на Енергетската заедница кој го советува Министерскиот совет, постојат стручно-технички работни единици “Task Forces“ за енергетска ефикасност, обновливи извори на енергија, животна средина), како и етаблираниот

<sup>394</sup> Во 2010 година, завршија техничките преговори околу потпишувањето на *Договор за формирање Транспортна заедница*, со кој СЕЕТО платформата би се унапредила во правно-обврзувачки процес во кој Република Македонија и земјите од регионот би требало целосно да го прифатат транспортното *acquis communautaire*, а со тоа би се укажало можност за македонските превозници да ги користат придобивките од либерализацијата на пазарот на транспортни услуги уште пред влезот во ЕУ. Поради политичките несогласувања околу начинот на потпишување и претставеноста на Косово, нацрт Договорот до денес сеуште не е парафиран. Со одолжувањето на реализацијата на Договорот, опаѓа и самата негова додадена вредност и интересот за креирање на регионална транспортна заедница.

<sup>395</sup> Текстот на Договорот е достапен на следниот линк:

[http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY/Legal/Treaty](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/Treaty)

<sup>396</sup> Врз основа на овој правно обврзувачки Договор, општата цел на Енергетската заедница е да се создаде стабилна регулаторна рамка која ќе обезбеди функционирање на пазарните правила и интеграција во внатрешниот ЕУ пазар на енергија до 2015 година, континуирано и непрекинато енергетско снабдување, овозможувајќи прекугранична трговија со енергија, како и генерирање нови инвестиции во енергетските мрежи, капацитетите за производство на енергија и придружната инфраструктура.

Секретаријат со седиште во Виена и со сериозен буџет од 3.342.200 € за 2013 година, со околу 95% контрибуција од страна на ЕК<sup>397</sup>.

Секако, најсилниот инструмент за функционирање на Енергетската заедница е можноста за водење процедури за разрешување покренат спор (dispute settlement) од страна на било која договорна страна или по сопствена проценка од страна на Регулаторниот одбор или Секретаријатот на Енергетската заедница (ЕЗ). Доколку се востанови постоење на неусогласеност/кршење на правото на ЕЗ, тогаш Министерскиот совет може да суспендира одредени права за засегнатата страна.

Ваквиот механизам се покажа успешен во случаите поведени против неколку земји, вклучително и против Република Македонија<sup>398</sup>. Имено, после низа преземени мерки, техничка помош за измена на законската регулатива и интензивна меѓу-институционална координација, водена во текот на речиси 3 години (од септември 2008 до мај 2011 година) помеѓу македонските власти и Секретаријатот на ЕЗ, случајот е затворен со усвојувањето на новиот Закон за енергетика во 2011 година и потпишувањето на Имплементациско партнерство помеѓу Министерството за економија, Регулаторната комисија за енергетика и Секретаријатот на ЕЗ, кое се однесува на изработката на секундарно законодавство кое би било потполно усогласено со енергетското *acquis*.

Сепак, и покрај расположливите инструменти, Енергетската заедница на ЈИЕ не е блиску до исполнување на целите на Договорот. Последниот Извештај за спроведување, поднесен од Секретаријатот на ЕЗ открива застој во имплементирањето на енергетското *acquis*, укажува на ризикот од недоволните инвестиции во безбедното енергетско снабдување, алудирајќи на (не)профитабилноста на постоечките инвеститори во регионот што доведе до двонеделна енергетска криза во текот на февруари 2012 година, што пак ја покажува ранливоста на регионалниот пазар на енергија. Оттука, извештајот повикува на континуирано спроведување на домашните реформи и константно усогласување со европското *acquis*.

### *Особености на институционалната соработка во регионот на полето на животната средина*

Законодавството во однос на заштитата на животната средина во Европската Унија е огромен материјал кој повеќето земји кои пристапуваат кон ЕУ не успеваат во целост да го прифатат и опфаќа заштита на природата, управување со води и отпад, квалитет на води и воздух, контрола на индустриско загадување, климатски промени, зајакнување на капацитетот за управување со животната средина и други поврзани области. Оваа тема е сериозно прифатена на ниво на ЕУ и стандардите воспоставени се далеку повисоки од оние во регионот, поради што е отежнато и усогласувањето на законодавството. Заштитата на животната средина во изминатиот период ЕУ ја наметна и како хоризонтално прашање кое се однесува на сите други и кое има супремација над одредени потесни области. Дополнително, оваа област не е лимитирана со границите во регионот и штетата врз животната средина во една држава секогаш има прекуграничен ефект, поради што е неопходно државите да соработуваат при усвојувањето и имплементацијата на релевантните норми.

<sup>397</sup> Имплементирачка Одлука на ЕК за финансиската контрибуција на ЕУ во буџетот на Енергетската заедница а 2013 година С (2013) 639 final

<sup>398</sup> Случајот за разрешување на спорот против РМ е инициран од Секретаријатот на ЕЗ по жалба од ЕВН-Македонија како приватен субјект, која се однесуваше на позицијата на државната компанија за производство на електрична енергија (АД ЕЛЕМ) на регулираниот пазар на енергија, и на исклучувањето на операторот на дистрибутивниот систем (ЕВН) од можноста да се снабдува со електрична енергија на регулираниот пазар за покривање на своите комерцијални загуби. (извор: Case ECS No.2/08, available at <http://www.energy-community.org/>)



Во 1990 година е формиран *Регионалниот центар за животна средина на централна и источна Европа (РЕЦ)* со надворешна иницијатива и финансиска поддршка, како меѓународна организација со цел решавање на проблемите од областа на животната средина во регионот. Мисијата на РЕЦ е да воспостави соработка меѓу владите во регионот и ЕУ, невладиниот сектор, приватниот сектор и сите други засегнати страни, со транспарентни информации и што поголемо вклучување на јавноста во одлучувањето во прашањата од животната средина.<sup>399</sup>

Меѓу постигнувањата на РЕЦ можат да се наведат поддршката на имплементацијата на Рамковната конвенција за климатски промени на ОН, комплексните истражувања за односот меѓу здравјето, животната средина и климатските промени, унапредувањето на урбаниот транспорт во ЕУ и пошироко, градењето на капацитетите за управување во областа на животната средина на државно и локално ниво и слично<sup>400</sup>.

Во рамки на активностите на РЕЦ се вбројува и имплементацијата на *проектот Инвестициска програма за еколошки приоритети (ПЕИП)*, чија цел е да го намали финансискиот притисок на земјите од југоисточна Европа поради реформите во областа на животната средина, како и притисокот врз регионалните и локалните власти со вклучување на донаторската заедница во овие инвестиции. Проектот даде поддршка при стратешко планирање на инвестициите во животната средина во земјите во југоисточна Европа, како и при идентификување на приоритетите од регионално значење и проектна формулација и подготовка<sup>401</sup>.

Помалку формален пристап е применет во функционирањето на *Регионалната мрежа за пристапување од областа на животната средина (РЕНА)*, која е формирана на иницијатива од Министерите за животна средина од регионот во 2007 година. Мрежата е управувана и финансирана од Европската комисија во облик на проект со цел подобра размена на информации и искуства поврзани со исполнувањето на критериумите за членство во ЕУ во областа животна средина. Соработката која е овозможена преку РЕНА опфаќа стратешко планирање и инвестирање, климатски промени, прекугранична соработка и мултилатерални договори, како и функционирање на *Пристапната мрежа за усогласување и спроведување на прописите во однос на животната средина (ЕЦЕНА)*<sup>402</sup>.

Република Македонија активно учествува и ги користи придобивките од регионалната соработка, на пр. оценките за усогласеност од ЕЦЕНА се користат како основа за подготовка на придонесот кон годишните извештаи на ЕК за приближување кон ЕУ во оваа област.

Соработката во оваа област отвора и простор за делотворно дејствување во ситуација кога постои целосен застој на политички план. На пример, заедничкиот интерес на државите од сливот на реката Вардар (Македонија и Грција) да обезбедат примена на Директивата за вода 60/2000, како и заеднички планирана и спроведена активност за постигнување на овие

---

<sup>399</sup> Стратегијата на РЕЦ за периодот 2011-2015 година предвидува дека фокусот ќе биде ставен на управување во насока на одржлив развој на регионот, односно вклучување на активностите за заштита на животната средина од страна на РЕЦ во економските и социјални развојни проекти. Се предвидува и поддржување на т.н. „зелена економија“, што во овој случај значи вклучување на аспектот на заштита на животната средина при спроведувањето на стратешките документи и трошењето на средствата на ЕУ во регионот. Стратегијата 2011-2015 на РЕЦ е достапна на [http://documents.rec.org/about/STRATEGY\\_2011-2015\\_FINAL-4-March.pdf](http://documents.rec.org/about/STRATEGY_2011-2015_FINAL-4-March.pdf)

<sup>400</sup> Годишните извештаи на Регионалниот центар за животна средина за централна и источна Европа се достапни на <http://www.rec.org/about.php?section=annualreport>

<sup>401</sup> Повеќе податоци за проектот *Инвестициска програма за еколошки приоритети* се достапни на <http://archive.rec.org/REC/Programs/REREP/PEIP/default.html>

<sup>402</sup> Повеќе податоци за Регионалната мрежа за пристапување од областа на животната средина се достапни на [www.renanetwork.org](http://www.renanetwork.org)



нормативи, може да послужи за заобиколување на постојните политички пречки, а секако обезбедува позитивен одглас на надвор од регионот.

## Заклучни согледувања

Имајќи ги предвид горенаведените особености на институционализирана соработка во областите транспорт, енергетика и животна средина, може да се заклучи дека учеството на Република Македонија во овие особено комплексни области и правно регулирани ЕУ секторски политики е нужно за рано приспособување и нивно прифаќање и затоа тие имаат своја неспорна додадена вредност во процесот на пристапување кон ЕУ.

Институционалните форми на соработка во овие области, не може да се гледаат само како исклучив резултат на иницијативите, притисокот и/или на финансискиот поттик кој доаѓа надвор од регионот, во прв ред од ЕУ и Меѓународните финансиски институции, туку претставуваат начин за овозможување на долгорочна одржливост на таквата соработка.

Во услови кога дел од политичките лидери и од експертската јавност ширум Балканот, регионалната интеграција ја сметаат наметната замена за европската интеграција, па оттука и делумниот отпор кон неа, се отфрла тезата дека на овој начин Балканот се држи во привремена изолација и се поддржува концептот на т.н. *нов регионализам* како чекор кон посеопфатна, европска интеграција. Дополнително, се потенцира и моќта на регионалното дејствување во овие области кои се од наднационален интерес, дури и во услови кога е оневозможена политичка соработка меѓу земјите.

Истовремено, се застапува опција дека релевантните чинители во Република Македонија, вклучително и македонската администрација, не треба да ги доживуваат регионалните тела како дополнителни и редувантни “нивоа на управување“ во процесот на пристапување, туку како неповторлива можност за практикување на правата и обврските во еден поширок, интегриран систем каков што е впрочем оној на ЕУ кон кој секако стремат. Преку анализираните примери, се прикажува комплементарноста на мултилатералниот систем на соработка со оној воспоставен со билатералната Спогодба за стабилизација и асоцијација, што ја поттикнува длабинската економска интеграција која единствено води кон олеснета трговска размена, мобилност на граѓаните и бизнисите, енергетска стабилност и зачувување на животната средина.

Притоа, повисокиот степен на институционализирана соработка, како што е Енергетската заедница наспроти СЕЕТО и неформалната мрежа РЕНА, води и кон повисок степен на легислативна усогласеност кој се постигнува преку воспоставените механизми во рамките на Заедницата, што го докажува примерот со Законот за енергетика.

Но во пракса, каде што политичките услови не се докрај создадени, а пазарните начела и инвестициите се сеуште во зародиш, општата перцепција кај корисниците е дека улогата на регионалните организации се сведува на размена на информации, трансфер на знаења и најдобри практики, и техничка координација. Примерот со македонското законодавство за железници кое е поприлично напреднато на регионално ниво, но недостасува политичка волја за отворање на домашниот пазар за други оператори, го илустрира токму тоа: постоењето на над-национално тело со повисок правен авторитет од СЕЕТО, би имало повисока додадена вредност во конечниот исход на процесот. Се чини дека рецептот на Енергетската заедница кој ЕК сака да го преслика на транспортната соработка преку креирање на Транспортна заедница по истиот пример е поскап, но потенцијално поуспешен концепт.

Од друга страна, потребно е да се имаат одмерени очекувања дека регионалните организации можат да привлечат повеќе инвестиции за земјите учеснички, иако нивната улога во координацијата на финансиските инструменти не е занемарлива.

Меѓутоа, треба да се истакне дека без оглед кој метод на соработка ќе се избере- строго формализирана или флексибилна, успешноста ќе биде многу поголема, ако Европската Унија како главен партнер во сите овие форми на мултилатерална соработка конечно премине од стручна и техничка помош за законодавни интервенции и останати меки мерки, на покрупни инвестиции во транспортната и енергетската мрежа во регионот, како и во инфраструктурата за животна средина, кои се од насушна потреба за ревитализирање на овие системи.

Овој пристап се наложува дотолку повеќе што државите од регионот, земајќи ја проекцијата *Европска Унија 2020* како инспирација, во ноември 2012 во Тирана усвоија насоки за подготвување на *Стратегија за југоисточна Европа 2020* со конкретен Акциски план, во која ќе бидат интегрирани поставените мерливи цели за подобрување на регионалната конкурентност и за стопански и социјален напредок на регионот.

Токму затоа, трудот најпосле препорачува уште поактивна застапеност на македонскиот глас во регионалните тела и се залага за водење конзистентна домашна политика на суштинско реформирање во опишаните сектори, кое ќе го зајакне кредибилитетот и довербата кај ЕУ и ќе ја отвори вратата за толку посакуваните инвестиции.

## **Анекс 1:Преглед на најважните регионални процеси и организации релевантни за Република Македонија**

*Процесот на стабилизација и асоцијација (ПСА)* е официјализиран на споменатиот Самит од 2000 година. Со недвосмислено отворање на перспективата за членство во ЕУ на сите земји од југоисточна Европа, дополнително засилена со “Солунската агенда”<sup>403</sup>, започна развивање на заедничка стратегија на ЕУ за регионот, за воспоставување и консолидирање стабилен европски поредок заснован на соработка, чија главна потпора е ЕУ. Член 1 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација<sup>404</sup> вели дека целите на асоцијацијата се да се обезбеди соодветна рамка за политички дијалог, да се поддржат напорите на Македонија за развој на економската и меѓународната соработка и усогласување на законодавството со она на Европските Заедници, да промовира урамнотежени економски односи и да развива слободна трговска зона, како и да ја негува регионалната соработка на сите полиња опфатени со ПСА. Со истиот пристап применет кон сите земји од регионот се отвори можност, но и потреба за развој на потесно ориентирани регионални форми на соработка.

*Процесот на соработка во југоисточна Европа (ПСЈИЕ)* е воспоставен со усвојувањето на Повелбата во 2000 година, кога шест држави од регионот се договорија за регион на стабилност, безбедност и соработка во согласност со европските интеграциски текови, преку унапредување на меѓусебниот дијалог и соработка на сите нивоа и во сите области од заеднички интерес за членките државите учеснички, а во согласност со европските интеграциски текови. Особената карактеристика на ПСЈИЕ (денес брои 12 држави) е дека се работи за процес започнат по сопствена иницијатива на земјите членки, а не од страна на

<sup>403</sup> Заклучоците од Самитот во Луксембург 2003 година на кој се прокламираше т.н. Солунска Агенда се достапни на: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf)

<sup>404</sup> Текстот на Спогодбата за стабилизација и асоцијација е достапен на: [http://sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/ZAKON\\_ZA\\_RATIFIKACIJA\\_NA\\_SPOGODBATA\\_ZA\\_STABILIZACIJA\\_I\\_A\\_SOCIJACIJA\\_ME\\_U\\_REPUBLIKA\\_MAKEDONIJA\\_I\\_EVROPSKATA\\_ZAEDNICA\\_I\\_NEJZINITE\\_ZEMJI\\_%5ELENKI.pdf](http://sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/ZAKON_ZA_RATIFIKACIJA_NA_SPOGODBATA_ZA_STABILIZACIJA_I_A_SOCIJACIJA_ME_U_REPUBLIKA_MAKEDONIJA_I_EVROPSKATA_ZAEDNICA_I_NEJZINITE_ZEMJI_%5ELENKI.pdf)

меѓународни фактори, и ПСЈИЕ тежнее да се наметне како автентичен глас на земјите од регионот. На Самитот на ПСЈИЕ во мај 2007 донесена е одлука за воспоставување на функционални врски меѓу ПСЈИЕ и Советот за регионална соработка (СРС), при што Процесот ќе ја продолжи досегашната улога на форум за политички дијалог и насочување на соработката на земјите учеснички, а Секретаријатот на СРС во Сараево работи под политичко водство на ПСЈИЕ и ќе служи како негова поддршка. Со ова поврзување на регионалните форми на соработка иницијативи меѓусебно се поддржуваат и веќе функционалните секторски иницијативи.

Земјите членки на ПСЈИЕ претседаваат во период од една година и во моментот Република Македонија е претседавач на Процесот до јуни 2013. Меѓу приоритетите за овој период се наведени и промовирање на соработката во областа на животната средина, со цел намалување на директните причини за промените во животната средина и климатските промени и развој на регионален пристап за заштита и управување со водните ресурси врз основа на докажано успешни модели<sup>405</sup>.

*Пактот за стабилност во југоисточна Европа (ПзС)* е иницијатива на земјите членки на ЕУ поддржана од Советот на Европа, која се воспостави во 1999 година со цел да се надмине постконфликтната состојба на Балканот<sup>406</sup>. Пактот функционираше 10 години по што беше заменет со *Совет за регионална соработка*, каде управувањето го преземаа самите земји членки. Поделбата на работата на ПзС во три работни групи и повеќе подгрупи отвори простор за специјализација на идните регионални форми на соработка. Подгрупите беа во голема мерка засновани на поделбата на области во *acquis communautaire* на ЕУ и поглавјата за пристапни преговори со ЕУ.

*Советот за регионална соработка (СРС)* е оперативен од 2008 година како последица на потребата да се измени концептот на регионална соработка во насока на поактивна улога на земјите членки и зголемување на нивната одговорност, односно јакнење на т.н. „сопственост на регионот“. СРС има за цел поголема насоченост на реформите во регионот кон интеграција во ЕУ, заснована на јасна политичка волја на земјите да соработуваат во дефинираните приоритетни области со постојана донаторска поддршка за регионот. СРС ги организира активностите во шест приоритетни области од заеднички интерес на целиот регион: економски и социјален развој, инфраструктура и енергетика, судство и внатрешни работи, безбедност, јакнење на човечките потенцијали и парламентарна соработка како рамковна тема вклучена во сите наведени области. СРС денес координира и бројни секторски иницијативи.

Дополнително, креирана е и *Инвестициската рамка за западен Балкан*, сега *Комитет за инвестиции во ЈИЕ*, со цел да ги доближи Европската комисија, билатералните донатори и меѓународните финансиски институции да развијат и поддржат серија проекти во регионот. Најзначајниот пакет финансиска поддршка досега го обезбеди ЕУ преку своите механизми ИПА, како билатерални или повеќе-кориснички, потоа преку ЕБРД и ЕИБ. Сега донаторите заедно поддржуваат инвестиции во вредност од 8 милијарди евра во областите транспорт, енергија, животна средина, социјалната сфера и развој на малите и средни претпријатија, а се очекува да стане уште поважен фактор за поттикнување на развојот и отворање на нови работни места во регионот преку подготовка и поддршка на релевантни инвестициски проекти.

<sup>405</sup> Приоритетите на македонското претседателство со ПСЈИЕ се достапни на: <http://www.seecp.gov.mk/macedonian-chairmanship/priorities-of-the-macedonian-seecp-chairmanship/>

<sup>406</sup> Повеќе податоци за ПзС на: <http://www.stabilitypact.org/>

## Библиографија

### Публикации

„Регионални иницијативи и мултилатерална соработка на Балканот“, Лопандиќ Д., Кроња Ј., Белград 2010

### Документи:

Меморандум за разбирање за развој на главната регионална транспортна мрежа на Југоисточна Европа, Луксембург, 2004 година

Договор за формирање на Енергетска заедница, Атина, 2005 година

Имплементирачка Одлука на ЕК за финансиската контрибуција на ЕУ во буџетот на Енергетската заедница за 2013 година COM (2013) 639 final, Брисел, 2013 година

Предлог Регулатива на ЕК за Насоките на Унијата за развој на ТЕН-Т, COM (2011) 0650 final, Брисел, 2011 година

Извештај за имплементација на Договорот за Енергетска заедница, 2011-2012, Секретаријат на Енергетска заедница, Виена, 2012 година

Годишен Извештај за реализирани активности за 2012, СЕЕТО Секретаријат, Белград, 2013 година

Завршна декларација од Самит меѓу државите членки на ЕУ и државите од југоисточна Европа, Загреб, 2000 година

Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки (Службен весник на РМ бр.28/2001)

Стратегија 2011-2015 на Регионалниот центар за животна средина на централна и источна Европа за периодот, Будимпешта, 2010 година

Годишен извештај за 2011 година, Регионален центар за животна средина на централна и источна Европа, 2012 година

Завршна изјава од министерската конференција на Инвестицискиот комитет за југоисточна Европа „Југоисточна Европа 2020 – за приближување и растеж“, Тирана, 2012 година

### Електронски извори:

[www.seetoint.org](http://www.seetoint.org)

[www.energy-community.org](http://www.energy-community.org)

[www.rcc.int](http://www.rcc.int)

[www.economy.gov.mk](http://www.economy.gov.mk)

[www.mtc.gov.mk](http://www.mtc.gov.mk)

[www.sep.gov.mk](http://www.sep.gov.mk)

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

[www.rec.org](http://www.rec.org)

[www.renanetwork.org](http://www.renanetwork.org)

[www.mfa.gov.mk](http://www.mfa.gov.mk)

[www.seecp.gov.mk](http://www.seecp.gov.mk)

[www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)

[www.wbif.eu](http://www.wbif.eu)