ТРИНАЕСЕТТИ ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ

# ДИЈАЛОГ НА ГЛУВИ НА ВИСОКО НИВО

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA

Македонски центар за европско образование

Macedonian Centre for European Training

*Тринаесетти извештај*
*од следењето на процесот*
*на пристапување*
*на Македонија во ЕУ*

# ДИЈАЛОГ НА ГЛУВИ НА ВИСОКО НИВО

април 2012

**ДИЈАЛОГ НА ГЛУВИ НА ВИСОКО НИВО**
**Тринаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ**

**Издава:**
Фондација Отворено општество – Македонија

**За издавачот:**
Владимир Милчин, Извршен директор

**Подготвил:**
Македонски центар за европско образование и
Фондација Отворено општество – Македонија

**Лектура:**
Абакус

**Ликовно-графичко обликување:**
Бригада Дизајн

**Печат:**
Скенпоинт

**Тираж:**
500 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

**CIP - Каталогизација во публикација**
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

341.171.071.51(4-672ЕУ:497.7)"2012"

ДИЈАЛОГ на глуви на високо ниво : тринаесетти извештај од следењето на процесот
на пристапување на Македонија во ЕУ. - Скопје : Фондација отворено општество - Македонија, 2012.
- 48, 48 стр. ; 21 см

Насл. стр. на припечатениот текст: High level accession dialogue for the deaf. -
Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

**ISBN 978-608-218-150-9**

а) Македонија - Зачленување - Европска унија - 2012

**COBISS.MK-ID 92034570**

# СОДРЖИНА


**I. КАДЕ СМЕ ВО АПРИЛ 2012 ГОДИНА? 5**

1. ШТО Е ПДВН? 7
2. (НЕ)НАМЕРНА МАНИПУЛАЦИЈА?! 8
3. ОЧЕКУВАЊАТА НА ГРАѢАНИТЕ 9
4. МЕТОДОЛОГИЈА 11

**II. АНАЛИЗА 12**

1. МЕДИУМСКАТА СЛОБОДА НА РАСПРОДАЖБА 13
   - 1.1. Говор на омраза 14
   - 1.2. (Само)регулација 15
   - 1.3. Независното судство поважно и од декриминализацијата 17
   - 1.4. Сопственоста – рак рана на медиумите 18
   - 1.5. Заклучок и препораки 19
2. СЕДИ ПРАВО, СУДИ КРИВО 20
   - 2.1. Конечно стокмен Уставен суд 21
   - 2.2. Трета мајка - лустрација 21
   - 2.3. Пратеничка неуставност 22
   - 2.4. Каде е конзистентноста на правиот систем? 24
   - 2.5. Заклучок и препораки 25
3. ВЕЧНАТА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 26
   - 3.1. Фантом администрација 26
   - 3.2. Постоечката законска рамка – Panta Rhei 27
   - 3.3. Фискална децентрализација 28
   - 3.4. Колку се задоволни граѓаните? 30
   - 3.5. Заклучок и препораки 30

4. ИЗБОРИТЕ – СЕРИОЗЕН ПРОБЛЕМ 31
4.1. Партија и држава… а само што ги споивме! 31
4.2. Како ја одвојуваме партијата од државата? 32
4.3. Маглата во Изборниот законик 33
4.4. Сомнителни финансии 34
4.5. Заклучок и препораки 36

5. ЕКОНОМИЈАТА – АМБИЦИОЗНА АГЕНДА 37
5.1. Мантрата „Doing Business“ 38
5.2. Пазарот на трудот и образованието 39
5.3. Подобрување на деловната клима 40
5.4. Сигурна старост со несигурни пензии 41
5.5. Државна пазарна економија 42
5.6. Подобро креирање и спроведување на економските политики 43
5.7. Потрага по консензус или по едногласност? 45
5.8. Заклучок и препораки 46

# I

# КАДЕ СМЕ ВО АПРИЛ 2012 ГОДИНА?

Во април 2012 година Република Македонија сè уште го нема решено спорот за името со Република Грција, а од 1 јануари 2012 година претседателството со ЕУ го презеде Данска. Програмата на данското претседателство беше официјално презентирана на 6 јануари, на конференција за печатот во Копенхаген. Беше изнесен краток осврт на четирите теми што ќе бидат доминантни за ова претседателство.

Првата област што ќе биде во фокусот на данското претседателство е насловена како „Одговорна Европа“. Одржливиот зелен раст и отворањето нови работни места подразбира Европа да закрепне од економската криза преку следење на одговорна економска политика, обезбедување јавни финансии и спроведување на неопходните реформи. Оттука, главни прашања ќе бидат промените во Лисабонскиот договор, зајакнатото економско владеење, како и регулацијата на финансискиот сектор.

Исто така, данското претседателство ќе се посвети на преговорите за финансиската перспектива 2014–2020, како и на реформата на главните стожерни политики, како што се земјоделството, структурните фондови и истражувањето. Буџетот на ЕУ ќе треба да ја одрази економската ситуација и да се концентрира на областите каде што ЕУ навистина може да даде поголем придонес.

Вториот приоритет на данското претседателство е „Динамична Европа“. Со оглед на тоа дека единствениот пазар е темелот на соработката во Европа, којшто произведе и раст и просперитет во последниве две децении, поголемо внимание ќе и се посвети токму на оваа придобивка. Натамошниот раст на Европа бара и натамошен развој на единствениот пазар на начин од којшто ќе имаат корист и граѓаните и претпријатијата, односно со зајакнување на образованието, истражувањето и иновациите. Единствениот пазар треба да се прошири на нови области и притоа мора да се искористат можностите што ги нуди дигиталниот пазар. Европа мора да биде силен поддржувач на компаниите со висока технологија и да воспостави поголеми (и подобри) права за потрошувачите. Претседателството се обврзува, на пример, да го развива единствениот дигитален пазар за да обезбеди пониски цени за повиците од меѓународниот роаминг и за широкопојасниот пристап, како и за купување и продавање преку Интернет.

Во однос на третиот приоритет „Зелена Европа“, Данска ќе го промовира концептот на зелена економија, фокусирајќи се на одржливоста во Европа. Тоа значи изнаоѓање решенија за сè понагласените проблеми со загадувањето, ограничените ресурси и климатските промени. ЕУ ќе работи на постигнување на утврдените климатски и енергетски цели, како што се зголемената енергетска ефикасност до 2020, поголемата застапеност на обновливата енергија и намалувањето на емисиите на стакленички гасови до 2050 година. Ќе се работи на донесување на ефикасна и зелена транспортна политика, како и на заедничките зелени стандарди на единствениот пазар. Дел од решението е воспоставување еколошки здрав земјоделски сектор кој ќе води сметка за климатските промени, како и одржлива реформа на политиката на ЕУ за рибарство. Средствата наменети за истражување и развој треба да се зголемат.

Четвртиот приоритет наречен „Безбедна Европа“ треба да се промовира преку заедничко дејствување и зголемена соработка во Европа. Ќе се работи на подобрување на ефективноста на борбата и заштитата од тероризам и од прекуграничен криминал. Зголемениот број баратели на азил од арапските држави, но и обемот на незаконската имиграција што доаѓа од источните и од југоисточните надворешни граници на ЕУ, ја нагласија потребата од соработка за подобро управување со миграцијата и со бегалците. Неопходно е да се постигнат конкретни резултати во преговорите за Заедничкиот европски систем за азил и за зајакнување на соработката во рамките на Шенген зоната.

Во однос на проширувањето на ЕУ, данското претседателство не ветува ништо освен стандардното дека „ќе ја поддржува желбата на соседните држави за поблиска соработка, вклучувајќи и пристап до европските пазари, и дека ќе даде придонес кон натамошниот процес на проширувањето“.

И во периодот опфатен со овој квартален извештај се случија неколку настани кои се битни за европската агенда на Македонија. Имено, се донесе ревизијата на Националната програма за преземање на европското законодавство за 2012 година и, по неколкугодишно игнорирање, организациите на граѓанското општеството имаа можност да го дадат својот инпут на состанокот на кој беше присутна потпретседателката на Владата задолжена за евроинтеграции, Теута Арифи. Исто така, во овој период се именуваа претставниците на граѓанското општество во Секторскиот комитет за мониторинг на I компонента на ИПА за техничка помош и градење институции (ТАИБ). За жал, во истиов период се случи и новата Стратегија за спречување на корупцијата на Државната комисија за спречување

на корупцијата (ДКСК), според која претставниците на телата на граѓанските организации ќе мора да доставуваат декларации за имотната состојба до ДКСК. Намерно или не, со оваа измена власта значително ја отежна работата на граѓанските организации и го стави под знак прашалник постоењето на голем број организации. Имено, многу од досегашните членови на граѓанските организации одбиваат да бидат дел од телата на коишто припаѓаа до неодамна, бидејќи не гледаат зошто треба да ги доставуваат овие документи до ДКСК. Какви ќе бидат последиците од оваа мерка, ќе се знае подоцна.

Сепак, најважното нешто што се случи во овој период во делот на европската агенда е започнувањето на Пристапниот дијалог на високо ниво (ПДВН), односно High Level Accession Dialogue (HLAD), кој е всушност и главна тема на овој квартален извештај.

## 1. ШТО Е ПДВН?

За првпат терминот Пристапен дијалог на високо ниво (уште познат како ХЛАД) беше споменат при посетата на Охрид на претседателот на Европската комисија (ЕК), Жосе Мануел Баросо, и комесарот за проширување, Штефан Филе, во април 2011 година, кога тие остварија средби со премиерот Груевски и со другите владини претставници. Целта на тогашната посета беше да се поместат од мртва точка односите меѓу Македонија и ЕУ, откако (дотогаш) две години по ред Македонија добиваше препорака од ЕК за започнување на пристапните преговори, но тие никако да почнат поради нерешениот спор за името со Грција. При посетата, Баросо го објасни процесот како серија разговори кои имаат за цел *„да ја поттикнат Македонија да работи повеќе на остварувањето и спроведувањето на своите реформски процеси и побрзо да го реши спорот со Грција“*. Во таа пригода, премиерот Груевски го искажа своето гледиште за разговорите во рамките на овој процес и своите очекувања дека тие *„ќе овозможат еден одржлив механизам за размена на гледиштата и регуларен мониторинг на политичките критериуми, како и на клучните реформски одредници нотирани во Извештајот за напредокот од претходната година“*.

Објаснувајќи ја структурата на ПДВН, Баросо во април 2011 година напомена дека *„средбите кои ќе се одржуваат двапати годишно во Брисел или во Скопје ќе бидат на високо ниво“*, без никаква најава околу конкретниот состав, ниту пак околу опсегот на засегнатите страни кои треба задолжително да се најдат како дел од овие разговори.

Првата сесија од ПДВН официјално започна на 15 март 2012 година со средбата меѓу премиерот Груевски и комесарот за проширување на ЕК, Филе, како клучен настан од првиот циклус на дијалогот. Сепак, оваа рамка за разговорите меѓу ЕУ и Македонија е замислена и дефинирана како инклузивна и отворена за вклучување на другите релевантни фактори во државата, како што е граѓанското општество, за одредување и имплементација на реформската агенда за пристапување на Македонија во ЕУ. Целта на овој дијалог е *„да внесе нова динамика во реформскиот процес за пристапување во ЕУ и на таков начин да ја зајакне довербата и да ја поткрепи европската перспектива на државата“*.

Владата и ЕК идентификуваа пет клучни области кои ќе бидат на агендата како главни предизвици на патот на Македонија при пристапувањето во ЕУ, и тоа: 1) слободата на изразувањето и медиумите; 2) владеењето на правото; 3) реформата на јавната администрација; 4) изборната реформа, и 5) зајакнувањето на пазарната економија.

Како следен чекор, до средината на април 2012 година беше предвидено донесување на таканареченото Оперативен патоказ (натаму: Патоказ). Нејасно е зошто Владата решила овој документ да го нарече „Оперативен патоказ“, особено ако се знае дека тој треба да ги даде деталните мерки, со временска рамка за нивно

имплементирање во наредниот период. Со други зборови, ако е патоказ, тогаш мора да биде оперативен, зашто во спротивно не е патоказ. Мониторингот на донесувањето и спроведувањето на мерките во Патоказот ќе се одвива постојано. Следните сесии на ПДВН се закажани за мај и за септември 2012 година.

## 2. (НЕ)НАМЕРНА МАНИПУЛАЦИЈА?!

Без разлика на детално и јасно дефинираните цели, опсегот, техниката и очекувањата во рамките на заклучоците од ПДВН објавени од ЕК, Владата манипулира со овој инструмент, претставувајќи го како напредно ниво на преговорите и практично како почеток на претпристапните преговори за членство во ЕУ во поглавјата 23 и 24. Обата главни владини коалициони партнери на ист начин го толкуваат карактерот на овој дијалог – како неформален, но суштински почеток на преговорите. Лидерот на Демократската унија за интеграција (ДУИ), по состанокот со комесарот Филе изјави дека овој дијалог практично ги започнува преговорите на ист начин како што другите држави од регионот ги започнале преговорите за пристапување во ЕУ. Во сосема ист стил, премиерот Груевски тврдеше дека дијалогот е мост до преговорите за членство, додека некои од провладините медиуми тоа го протолкуваа како начин да се заобиколи грчкото вето на пристапните преговори за Македонија[1].

МЦЕО и ФООМ би сакале да ги нагласат потенцијалните штети што можат да ги предизвикаат таквите погрешни интерпретации на овој процес кај граѓаните и граѓанското општество во Македонија. Подолу ги издвојуваме трите најголеми штети што можат да имаат многу поголеми последици врз натамошниот процес.

1. Ќе се зголемат очекувањата на граѓаните од ПДВН, како инструмент за преговори меѓу Македонија и ЕУ, па оттука разочарувањето по заклучувањето на Дијалогот ќе биде уште поголемо. Таквиот исход ќе предизвика уште поголема фрустрација кај граѓаните и кај другите заинтересирани фактори, што може дополнително да ја разгори тенденцијата за ЕУ-фобија кај медиумската и кај општествената јавност и да предизвика зголемен антагонизам во однос на евроинтеграциите. И, конечно, граѓаните би ги сметале реформите поврзани со евроинтеграциите за бесцелни и бескорисни, а тоа би било идеален контекст за одложување на решавањето на крупните проблеми и предизвици на патот на Македонија кон постигнување на стандардите за нормална, уредена и демократска држава.

2. Толкувањето на ПДВН како практичен почеток на пристапните преговори може да послужи како одличен изговор на Владата за да ги запостави другите области опфатени со критериумите за пристапување во ЕУ, во кои се очекува постигнување резултати, особено прашањето на регионалната соработка и решавањето на спорот за името со Грција. Досега Владата повеќепати го изнесе ставот дека сите потребни реформи се имплементирани и дека единствената пречка за успешни претпристапни преговори со ЕУ е спорот за името со Грција. Доколку ПДВН биде протолкуван како фактички преговори, постои опасност да се оди понатаму со слободните толкувања и да се каже дека не е ни потребно да се реши спорот со името, бидејќи веќе сме нашле начин како да ја заобиколиме Грција и да ги почнеме преговорите (фактички)[2].

[1] http://0.mk/12cc1

[2] Во овој комитет беа именувани членовите: Билјана Јанева од Институтот за економски стратегии и меѓународни односи, Охрид; Даниела Саздова од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС), Фани Каранфилова Пановска од Фондацијата Отворено општество Македонија - (ФООМ) и Лидија Димова од Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО).

3. Како последица на сè што е споменато претходно, критичарите на владините политики и застапниците за напредување на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ можат да станат уште поизложена цел на говор на омраза и напади доколку се обидат да ја разобличат ваквата манипулација во однос на вистинскиот карактер на ПДВН. Случаите на говор на омраза или вербалните напади кон критичарите на власта по повод прашањата на евроинтеграциите секогаш се интензивираат кога тие се обидуваат да ги изложат фактите или да деконструираат некои од владините спинови. На овој начин се замолчуваат критичарите и слободната мисла, а значително се отежнува работата на граѓанските организации кои се занимаваат со мониторинг, застапување и покренување на прашањата врзани за евроинтеграциите на државата.

## 3. ОЧЕКУВАЊАТА НА ГРАЃАНИТЕ

Откако ги разгледавме реалните и замислените очекувања на ЕК и на Владата на Република Македонија, логично следува да ги разгледаме и очекувањата на граѓанскиот сектор и начинот на кој граѓанските организации и самите граѓани би сакале и би можеле да се вклучат во овие разговори. При формулирањето на заклучоците по првиот циклус на ПДВН, одржан на 15 март 2012 година во Скопје, беше наведено дека целта на овој механизам е да внесе *„нов динамизам во реформскиот процес на пристапувањето во ЕУ, а со тоа да ја зајакне довербата и да ја поткрепи европската перспектива на државата“*[3]. Исто така, во тие заклучоци се нагласува дека ПДВН ќе претставува *„инклузивна рамка која ќе ги инволвира другите релевантни фактори на национално ниво, вклучувајќи го пред сè граѓанското општество, при дефинирањето и спроведувањето на националната реформска агенда од процесот на пристапување во ЕУ“*[4].

Од ова можеме да заклучиме дека граѓанските организации во Македонија имаат сосема легитимни очекувања да бидат неодминлив и релевантен дел од процесот на овие разговори. Но, бидејќи не се јасно дефинирани правилата, ниту пак практиката според која граѓанските организации би биле вклучени во процесот, нивното учество зависи исклучиво од волјата на Владата и на ЕК.

Од досегашниот процес можеме да наведеме два познати примера од ПДВН во кои беа вклучени и консултирани граѓанските организации. Првиот пример е дијалогот меѓу Владата на Република Македонија и Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ), во кој една граѓанска организација е непосреден претставник на медиумите и на новинарите во преговорите со Владата за решавање на проблемите идентификувани во областа на медиумите: слободата на изразувањето и професионалните стандарди[5]. Вториот пример е консултацијата што ја оствари комесарот Штефан Филе со неколку граѓански организации кои работат во областите на изборниот систем, реформите на јавната администрација и пристапувањето на Македонија во ЕУ, како и слободата и стандардите во медиумите, при неговата прва посета во рамките на ПДВН во март 2012 година. При таа средба, тој ги слушна забелешките на граѓанските организации во однос на овие области, но никако не е познато што се случи понатаму со тие забелешки и како (ако и воопшто) еврокомесарот постапил по нив.

[3] http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=BEA3A24055B9544886C347682B8A643C

[4] Ibid 4.

[5] Ibid 4.

Бидејќи просторот за толкување и практикување на учеството на граѓанското општество е сè уште отворен и недоволно дефиниран, МЦЕО и ФООМ ќе се осмелат да изнесат неколку можности каде што граѓанските организации би можеле да се вклучат во процесот на разговорите во ПДВН и да ги изнесат своите очекувања од процесот, како релевантен фактор предвиден да биде целосно вклучен во овој преговарачки механизам.

Од ЕК може и треба да се очекува посериозен и поструктуриран модел на консултирање на граѓанските организации во сите фази на одвивањето на ПДВН: осмислувањето, донесувањето, спроведувањето и оценувањето на мерките кои се предвидени како оперативно имплементирање на целите на ПДВН. Тоа би значело дека најпрво би можеле да бидат формирани консултативни групи на претставниците на граѓанските организации за секоја од точките од ПДВН, но и за процесот во целина, бидејќи во Македонија има искусни мониторинг-организации и активистички групи со ставови и идеи кои можат да помогнат во подобрувањето на целата преговарачка рамка. На овој начин, и Владата и ЕК ќе покажат искрена желба да ги вклучат граѓанските организации во процесот, да ги чујат нивните ставови и идеи за точките од ПДВН и, воедно, да им овозможат да ја играат нивната природна улога на набљудувачи (а со тоа и контролори) на владините активности и застапувачи на граѓанските интереси. Така, ЕК би ја зголемила транспарентноста и кредибилноста на овој процес, како рамка пред очите на граѓанското општество, бидејќи многумина од секторот со недоверба гледаат на овој механизам поради неговата недефинираност во однос на целите и очекувањата.

Ваквиот сигнал на ЕК за отвореноста на ПДВН кон граѓанските организации несомнено би го зголемил притисокот врз Владата на Република Македонија активно да ги вклучи во фазата на донесување, спроведување и евалуација на мерките предвидени со процесот и нивната проверка во однос на европските и демократските стандарди. Граѓанските организации треба да бидат консултирани уште во подготвителната фаза на донесувањето на мерките од ПДВН, наместо да бидат прашани за мислење (ако воопшто бидат) откако мерката ќе биде донесена или спроведена. Обврската на Владата да ги консултира и да ги чуе граѓанските организации мора да биде независна од наметнувањето на кој било процес или рамка. Но, во последниве неколку години гледаме дека без ваква рамка или обврска поткрепена од ЕУ или од друг меѓународен фактор не се случува никаква сериозна консултација на невладините организации, особено не за прашањата поврзани со горливите проблеми опишани во целните точки на ПДВН.

За да може процесот на разговори во рамките на ПДВН да биде сосема инклузивен и одржлив (независно од која било владејачка политика), потребно е целосно и транспарентно да бидат вклучени и политичките партии од опозицијата (со оглед на тоа што учеството на партиите од власта е обезбедено преку владината улога во разговорите). Имено, тие и досега беа консултирани при првичните фази на разговори во рамките на ПДВН, но не успеаја да изнесат целосно дефинирани очекувања и барања за точките од дијалогот. Затоа, потребно е во сите фази на овој флексибилен механизам, чии точки можат да бидат променети во зависност од проблемите и приоритетите, опозициските партии да имаат дефинирани барања и очекувања, бидејќи точките од ПДВН се формулирани така што опфаќаат голем број јавни политики што ги засегаат сите, а не само Владата и институциите. Собранието на Република Македонија е особено важна институција каде што се застапени сите партии и каде што расправата за прашањата од ПДВН би требало да се одвива редовно и транспарентно. Доколку сите политички фактори (вклучувајќи ја и опозицијата) заземат проактивна позиција во однос на ПДВН, целиот процес ќе биде посериозно третиран и од ЕК и од граѓанските организации, но и од Владата.

Што се однесува до граѓанското општество, таму очекувањата се најголеми. МЦЕО и ФООМ сметаат дека шансата на граѓанскиот сектор

кој е стручен и заинтересиран да реагира во петте области на ПДВН и активно да се вклучи во овој процес, со свои очекувања и со динамичен мониторинг, мора да биде искористена. На кој начин може најдобро да се организираат здруженијата, групите и поединците од граѓанскиот сектор не е јасно определено и допрва треба да се дефинираат моделот на анализа, мониторинг и да се формулираат очекувањата. Сепак, она што е јасно како ден е дека граѓанските организации и поединци имаат доволно знаење, искуство и алатки за мониторинг за да не се задоволат само со точките утврдени во разговорите меѓу Владата и ЕК, туку и самите да предложат сопствени очекувања и посакувани мерки во петте области дефинирани со ПДВН.

За таа цел, во следниот неколкумесечен период МЦЕО и ФООМ ќе преземат низа активности, анализи и истражувања кои ќе имаат за цел да вклучат поголем број граѓански организации во процесот на дискусија, анализа и формулирање на барањата од темите на ПДВН. Тие гледишта на граѓанското општество ќе бидат доследно и соодветно комуницирани до институциите во Брисел и во Скопје, а целта на активирањето ќе биде зголемено и автентично учество на граѓанските организации во ПДВН, како инструмент што треба да влее доверба дека ќе внесе „*нова динамика во реформскиот процес за пристапување во ЕУ и на таков начин да ја зајакне довербата и да ја поткрепи европската перспектива на државата*“.

## 4. МЕТОДОЛОГИЈА

Целта на овој квартален извештај е да даде конечна оценка за работата на политичките фактори во Македонија, во контекст на спроведувањето на ПДВН, а со тоа и на нашата ЕУ-агенда. Предмет на анализа во овој извештај се актуелните настани во државата поврзани со овие разговори, но и очекувањата што ги разви овој процес кај граѓаните на Република Македонија.

Појдовна основа за овој мониторинг се документите што ги изработуваат Владата на Република Македонија, Европската унија, како и медиумското покривање на настаните поврзани со ЕУ во Македонија. Главни документи коишто се анализираат се: *Ревизијата на Пристапното партнерство* од 5 февруари 2010 година (натаму во текстот: Ревизија 2010), *Националните програми за усвојување на правото на Европската унија – Ревизија 2012, 2011, 2010, 2009 и 2008* (натаму во текстот НПАА 2012, 2011, 2010, 2009 или 2008); *Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2011 година* (натаму во текстот Извештај 2011), *Одлуката на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Пристапното партнерство со Република Македонија,* Брисел, февруари 2008 година (натаму во текстот Пристапно партнерство) и други релевантни документи.

Во извештајот е опфатен периодот од јануари до март 2012 година. Покрај анализата на суштинските документи и деск-истражувањето, се спроведоа и интервјуа со некои од засегнатите страни.

Од страна на медиумите се следеа 17 медиуми, и тоа: седум дневни весници (*Утрински весник*; *Дневник*; *Вест*; *Вечер*; *Нова Македонија, Фокус* и *Ден*) и централните информативни емисии на седум телевизии со национална и со сателитска концесија (*Канал 5*; *Сител*; *Телма*; *МТВ 1*; *Алфа, Алсат-М* и *Вести 24,*), како и трите информативни портали *Плусинфо, Скај МК* и *Курир*.

# II

# АНАЛИЗА

Анализата за овој квартален извештај ја правиме врз основа на целите утврдени од страна на ЕК за тоа што треба да исполни Владата за да се смета дека има регистриран напредок во европската агенда на нашата држава. Европската комисија ги утврди и целите според кои ќе го мери напредокот во петте области идентификувани како критични во оваа фаза.

Тие цели по области се следниве:

1) Медиуми – слобода на изразување и професионални стандарди
   - промена во законодавството за клевета, подобрување на судската практика и зајакнување на професионалните стандарди, и
   - подобрено спроведување на правилата за сопственоста од страна на Советот за радиодифузија, како и измени на законодавството.

2) Владеење на правото и темелни права
- поефикасна правда;
- подобрен квалитет на правдата и независност на судството;
- зајакнати мерки против корупцијата и докази за спроведените мерки;
- зголемена ефикасност и транспарентност на управувањето со истражните техники за пресретнување на комуникациите, и
- подобрен дијалог меѓу заедниците.

3) Реформа на јавната администрација
- подобрено управување со човечките ресурси;
- подобра рамка за управните постапки, и
- натамошно спроведување на децентрализацијата.

4) Реформа на изборното законодавство
- обезбедено задоволително ниво на поделба на државата и на партијата;
- решенија за празнините и недореченостите во Изборниот законик, и
- завршена целосна ревизија на Избирачкиот список.

5) Зајакнување на пазарното стопанство
- подобрен пазар на труд и образование;
- подобрена деловна клима, и
- -зајакнато изготвување и спроведување на економските политики.

И повторно истата приказна: сите пет области се веќе добро познатите краткорочни приоритети утврдени во Пристапното партнерство со Република Македонија. Новина е само првата област (Слобода на изразување), којашто е израз на влошената состојба на медиумите во државата. Само со еден поглед, на упатените им станува јасно дека ЕК е загрижена за политичките критериуми во Македонија. Инаку, зошто би барала *„Обезбедено задоволително ниво на поделба на државата и на партијата“*? Недвосмислено е дека станува збор за владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ.

Анализата во овој квартален извештај повеќе се осврнува на актуелната ситуација во сите пет области во Македонија и на тоа кои би можеле да бидат мерките со кои Владата и институциите ќе ги испорачаат претходно наведените цели.

Да одиме по ред!

## 1. МЕДИУМСКАТА СЛОБОДА НА РАСПРОДАЖБА

Оваа прва точка на ПДВН претставува еден од најсериозните удари врз процесот на евроинтеграциите на Македонија од нејзината независност до денес. Имено, во октомври 2011 година, при објавувањето на Извештајот 2011 година, еврокомесарот за проширување Штефан Филе ги изнесе клучните критики кон Македонија, нагласувајќи дека тие можат да ја загрозат препораката на ЕК за почеток на пристапните преговори. Во рамките на тие критики беа слушнати веќе познатите забелешки, како што се недоволната борба со криминалот и корупцијата, проблемите со реформите во јавната администрација и политичката зависност на судството.

За жал, во овој извештај за првпат е изразена *„сериозна загриженост за слободата на изразувањето“*. Натаму, во Извештајот се наведува дека медиумите се поделени по етнички и по политички линии, дека самоцензурата е широкораспространета, дека сопственоста на печатените медиуми е висококонцентрирана и нетранспарентна, дека тужбите за клевета против индивидуални новинари продолжуваат да загрижуваат, како и заплашувањето на

новинарите кои се соочуваат со политички закани и притисоци[6]. Конечно, во делот на поглавјето 23 (Судство и темелни права) се вели дека недоволно се следи практиката на Европскиот суд за човековите права во Стразбур, која се однесува на прашањата на слободата на изразувањето, дека медиумите и натаму се предмет на влијание на економските и на политичките интереси, дека е осиромашена разновидноста на медиумскиот простор, како и тоа дека заплашувањето на новинарите и селективното спроведување на законите против медиумските компании ги зголемуваат причините за загриженост. Ваквите критики досега беа непознати за степенот на демократијата во Македонија и тие укажуваат на недвосмисленото назадување на политичкиот критериум. Оваа слика за медиумската слобода не може да одговара на држава-кандидатка за членство во ЕУ, која е на прагот на пристапните преговори.

Токму од тие причини, како прва точка од ПДВН беше утврдена *Слободата на изразувањето и медиумските професионални стандарди*. За да добиеме поцелосна слика за оваа област, во рамките на целите поставени со ПДВН, ќе ги анализираме клучните настани за периодот покриен со овој извештај и ќе утврдиме какви мерки би требало да има во идниот Патоказ за суштински да ги решиме крупните проблеми во оваа област. За потсетување, ЕК очекува промена на законодавството за клевета, подобрување на судската практика и зајакнување на професионалните стандарди, но и спроведување на правилата за сопственоста од страна на Советот за радиодифузија и измени во законодавството.

[6] http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20120315_conclusions.pdf

## 1.1. Говор на омраза

Кога станува збор за првата цел (*Измени во законодавството за клевета, подобра судска практика и зајакнати професионални стандарди*), очигледно дека таа всушност има амбиција да ја обезбеди и да ја зајакне слободата на медиумите, да ги охрабри во вршењето на нивната истражувачка работа, во критикувањето и во изнесувањето на ставовите и анализите без да се чувствуваат обесхрабрени и подложни на самоцензура или на уредничко цензурирање на нивната работа. Но, при анализата на оваа точка, должни сме да ги погледнеме контекстот и амбиентот во кои работат критичарите на владините политики и да ги земеме предвид актуелните судски случаи против новинарите за клевета на политичарите. Уште поважно е да се имаат на ум ефектите од овие случаи врз квалитетот на новинарството во Македонија и врз потенцијалната „орбанизација“[7] на медиумските стандарди, како и тоталитаризацијата на целото општество. Всушност, борбата за либерализација на атмосферата и законските услови во кои работат медиумите е борба за слободно новинарство, слободно критичко размислување и изразување и, конечно, борба за демократизација и европеизација на Македонија.

Еден од неодамнешните примери за говор на омраза упатен до граѓанските организации (и целиот проевропски ориентиран медиумски простор) беше забележан во колумната напишана од десноориентираниот колумнист Тони Науновски, насловена како *„Брисеѓачишта во Македонија“*, објавена на 26 март 2012 година во највлијателниот провладин дневен весник *Дневник*. За да ги доловиме тонот и начинот на изразување, го пренесуваме само највпечатливиот дел од текстот во кој авторот директно употребува наменска кованица *„брисеѓачишта“*, обраќајќи се кон сите оние кои ја промовираат идејата за Македонија како држава-членка на ЕУ.

[7] Мониторингот на медиумите е партнерски проект со НВО Инфоцентар од Скопје.

Во својот текст Науновски вели: *„Со оглед на тоа дека секојдневно разликите помеѓу двете дијаметрално спротивставени позиции во однос на третманот, мислењето и доживувањето на ЕУ се радикализираат, се чини дека поимот „брисељачишта“ целосно го опфаќа дијапазонот на ставови што може да се лоцираат кај некои политички партии, меѓутоа уште повеќе и кај некои т.н. центри на моќ, познати НВО, граѓански иницијативи и здруженија итн.“*. Од една страна, ваквиот вокабулар има за цел да создаде омраза меѓу граѓаните фрустрирани од македонскиот ќорсокак во процесот на пристапување во ЕУ, а од друга страна, оваа позиција создава антиевропска атмосфера и страв кај граѓанските организации кои промовираат европеизација на Македонија, како и кај медиумите кои ги анализираат процесите и настаните од евроинтеграциите на државата. Се разбира, ќе замолчат и сите други потенцијални критичари на Владата и на нејзините политики. Ваквиот заплашувачки амбиент е дополнително влошен од недоволната разновидност на медиумскиот простор по затворањето на ТВ *А1*, како што беше забележано во Извештајот 2011 .

Уште еден битен пример за ширење на говорот на омраза од страна на провладин новинар е објавата на водителот Миленко Неделковски во февруари 2012 година на неговиот фејсбук профил, каде што тој наведува дека *„националностите во земјава се Македонци со погрешна вероисповед и дека шест години во својата емисија нема викнато ниту еден `шиптар`“* . Неделковски тврдеше дека не тој, туку некое друго лице со име Африм Лимани го „украло“ неговиот фејсбук профил и ја напишало таа објава . Сепак, Советот за радиодифузија не поверува на ова објаснување и ја казни ТВ *Канал 5*, каде што се емитуваат емисиите на Неделковски, со неколкудневна забрана за реклами .

Имајќи ги предвид овие примери и оние за кои веќе пишувавме во нашиот претходен единаесетти извештај , се наметнува сликата на една крајно неповолна, обесхрабрувачка, па дури и опасна работна средина за граѓанските организации и за критичките медиуми. Затоа, Владата ќе треба да направи многу повеќе од тоа да донесе стратегија за соработка со граѓанските организации, за тие да бидат вистински слободни и моќни учесници во општествениот живот и во креирањето на јавните политики, како што предвидува Пристапното партнерство. Истото важи и за процесот на градење слободни и критички медиуми кои ќе бидат општествени контролори на власта, креатори на јавното мислење и независни центри за информирање и анализа.

## 1.2. (Само)регулација

Прашањето на концептот и моделот избрани за преговори меѓу Владата и Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ) веќе беше анализирано во еден од нашите претходни извештаи[8]. Наведовме дека ЗНМ преферира доследно спроведување на актуелниот Закон за радиодифузна дејност наместо ново законодавство кое ќе ја регулира работата на медиумите и тврди дека се чувствува предадено од Владата откако сфати дека Предлог-законот за медиуми се подготвува далеку од очите на јавноста. Тогаш, ФООМ и МЦЕО ги оценија овие преговори како бесцелни, а учеството на ЗНМ во медумскиот театар режиран од Владата како беспредметно.

Сепак, текот на овие преговори и нивното поставување во рамката на ПДВН го наметнуваат прашањето за моделот на уредување на медиумското работење во Македонија, односно го отвораат клучното прашање: кој најдобро знае како да се уредат професионалните стандарди и медиумските слободи? Моделот на преговори за медиумските слободи што се одвива меѓу Владата и ЗНМ практично

[8] Единаесетти извештај од следењето на пристапувањето на Македонија во ЕУ „Еуфорија за ЕУ-фобија“, февруари 2012, стр. 7, достапен на: http://mcet.org.mk/wp-content/uploads/2011/05/edinaesetti-izvestaj-mk1.pdf

ја наметна дебатата за исправноста на овој модел на регулација или пак алтернативен модел на саморегулација, во кој медиумските работници, медиумите и нивните здруженија сами ќе ги утврдуваат правилата на оваа јавна и одговорна професија, од чиј квалитет зависи квалитетот на слободата на изразувањето во Македонија. Законот за медиуми може да служи како водич за регулирање и обезбедување на медиумските слободи, но пристрасно и недемократски изработен тој има капацитет да послужи како инструмент за контрола и ограничување на слободата на изразувањето. Бидејќи првата цел на ПДВН е слободата на изразувањето и професионалните стандарди кај медиумите, должни сме постојано да го држиме отворено прашањето кој е најдобриот пат за зајакнување на професионалните стандарди меѓу новинарите?

Во текот на март 2012 година формално беше основано ново новинарско здружение, во кое доминираат членови-новинари блиски до власта. Претседател на здружението, наречено Македонска асоцијација на новинарите (МАН), е Слаѓана Димишкова од *Македонската телевизија* (МТВ), генерален секретар е Драган Павловиќ Латас од ТВ *Сител*, а потпретседатели се Петар Ѕалев од *МТВ* и Муртеза Сулоџа од *Јени Балкан*[9]. Во извршниот одбор на МАН има новинари само од провладините медиуми: Маја Дамјановска од *Канал 5*, Дејан Николовски од *Нетпресс*, Градимир Марковски од *Вечер*, Филип Момировски од *Сител*, Ѓорги Томиќ од *Канал 5*, Ивона Талевска од *Вечер*, Мартин Пушевски од *МТВ* и Ивана Костовска од *Дневник* . Ова здружение, од самото формирање, како клучни цели на својата работа ги постави: регулирањето на статусот на новинарите, гарантирана минимална плата и зголемени контроли од страна на трудовата инспекција[10]. Исто така, МАН изрази желба да земе активно учество во преговорите со Владата во рамките на ПДВН и да ги наметне овие прашања во текот на разговорите и законското регулирање на медиумскиот простор. На овој начин се доведува во прашање легитимитетот на ЗНМ како единствен или овластен преговарач во името на медиумските работници во преговорите со Владата во рамките на ПДВН. Се поставува прашањето што ќе се случи доколку Владата одлучи да ги вклучи претставниците на МАН и да им даде легитимитет на нивните барања. Конечно, имајќи го предвид составот на МАН, се наметнува дилемата дали Владата можеби го поттикнала формирањето на ваквото здружение, со цел да го намали легитимитетот на ЗНМ и да ја заслабне неговата позиција во овие и онака проблематични преговори. Дури и да ги прифатиме намерите на МАН како најискрени, ќе мора да се реши кој е легитимен претставник на медиумите пред Владата и дали ЗНМ ќе се бори да ја докаже својата легитимна позиција или ќе ги отвори преговорите за другите новинарски здруженија и синдикати.

Друг фактор кој може да бара учество во дебатите за медиумските слободи и професионалните стандарди е Самостојниот синдикат на новинарите и медиумските работници (ССНМР), формиран во ноември 2010 година на чело со новинарката Тамара Чаусидис, која во август 2011 година, без никакво објаснување, беше отпуштена од телевизијата *Алсат-М*, што таа го протолкува како обид за нејзино замолчување и за задушување на новинарското синдикално движење . Таа изрази став дека е добро да постојат разговори меѓу Владата и новинарите, но дека тие треба да се водат без избрзана радост околу декриминализацијата на клеветата и дека треба да се чека текстот на Законот за медиуми кој, според нивните информации, има бројни недостатоци[11]. Целта на постоењето на овој синдикат е

[9] Критики изнесени во делот на политичките критериуми (граѓански и политички слободи и права), Ibid, стр. 57.

[10] Ibid, стр. 209–210.

[11] Законот за медиумите во Унгарија, под водство на премиерот Виктор Орбан во текот на 2010 и 2011 година, стана симбол за антидемократското уредување на медиумскиот простор среде ЕУ, и затоа беше остро осуден и конечно суспендиран под притисок на институциите и политичките фактори на ниво на ЕУ; http://0.

да го врати и да го одбрани достоинството на новинарскиот труд, со битка за економско-социјалните права, како и правата на работен однос, кои денес не се почитуваат[12]. Најдобар начин за унапредување на медиумските професионални стандарди и подобрување на положбата на новинарите во нивниот работен однос, според ССНМР, е синдикалното организирање и дејствување[13].

Со самото постоење, овие фактори независни од ЗНМ претендираат да влијаат врз преговорите на релација ЗНМ-Влада. ЗНМ е должно да воспостави механизам за консултација на овие и на другите засегнати страни, со цел да се добие целосна партиципативна слика врз основа на која ќе се градат преговарачките позиции на новинарската страна на преговарачката маса, или пак ЗНМ, како клучен фактор во овој процес, може да прогласи дека Владата глуми преговори и не е заинтересирана за вистинско решавање на проблемите во областа на слободата на изразувањето и медиумските стандарди. Наместо такви преговори, ЗНМ би можело да организира широка расправа во медиумскиот сектор, каде што медиумите, новинарите, новинарските организации и синдикати ќе можат да ги изнесат своите ставови и предлози кои потоа, како утврдени барања и стандарди, ќе бидат доставени до Владата и ќе имаат клучно значење при формулирањето на евентуалниот Закон за медиуми. Она што е клучно во оваа фаза на преговорите е да се признае (иако ЗНМ тоа имплицитно го направи) дека овие преговори се неуспешни, дека не постои искрена политичка волја за решавање на проблемите во врска со медиумските слободи и стандарди и дека преговорите во суштина се бесцелниКлучен аргумент што ја поткрепува бесцелноста на овие преговори е односот на Владата кон клучните области кои се од интерес за ЗНМ. Имено, во периодот опфатен со овој квартален извештај Владата не даде конкретен одговор на прашањето дали сериозно и во каква форма планира да иницира декриминализација на клеветата, иако имаше такви најави, а згора на тоа го отфрли и предлогот на опозицијата за ова прашање, кој беше иницран во Собранието на Република Македонија во јануари 2012 година[14]. И покрај постоечките 167 активни случаи на клевета пред судовите во Македонија[15], нивниот иден статус сè уште не е познат, бидејќи доколку тие се префрлат во сферата на граѓанското право, по нив ќе треба да се постапува според тие правила, бидејќи тие се поповолни за потенцијалните сторители на кривичното дело. Сепак, во март 2012 година новинарите преку ЗНМ повторно објавија дека се разочарани од преговорите, бидејќи не биле поканети на најавената средба во Владата во врска со декриминализацијата на клеветата[16]. Некои медиуми ги карактеризираат овие преговори како „далеку од договор“[17] и предвидуваат дека дури и да се случи Владата да се согласи на декласификација на клеветата како кривично дело, износите за надомест на штета во граѓанска постапка преку граѓански приватни тужби против новинарите би биле екстремно високи[18].

## 1.3. Независното судство поважно и од декриминализацијата

Прашањето за декриминализација на клеветата во законодавството на Македонија се наметна како единствено важно и клучно при

mk/09ffd.

[12] http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=5122AC9F01350D42A17F573E60E30627

[13] Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011 година, стр. 16, достапен на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_ rapport_2011_en.pdf

[14] Дневен весник *Фокус*, 25–26.2.2012, стр. 6–7.

[15] http://www.mkd.mk/5852/makedonija/pratenicite-ne-prifatija-dekriminalizacija/

[16] Дневен весник *Фокус*, 25–26.2.2012, стр. 7.

[17] Дневен весник *Фокус*, 3–4.3.2012, стр. 6.

[18] http://0.mk/fb879

решавањето на проблемите со медиумските слободи и професионалните стандарди. Сепак, доколку посериозно навлеземе во оваа тематика ќе согледаме дека суштината на гарантирањето на медиумските слободи се состои во функционирањето на судскиот систем и неговото правилно толкување и спроведување на стандардите за слободата на говорот и клеветата, утврдени со Европската конвенција за човековите права и со судската практика на Европскиот суд за човековите права.

Да се потсетиме на случајот „Милошоски против Костова", за кој детално пишувавме во единаесеттиот извештај насловен „Еуфорија за ЕУ-фобија"[19], како типичен случај на тужба од политичар кон новинар. Откако беше драконски казнета со 15.000 евра отштета во прв степен, таа одлука беше потврдена и од второстепениот суд, а Костова беше осудена како да извршила кривично дело клевета, бидејќи довела до морална дилема за сомневање во криминалните активности на семејството на Милошоски, иако практиката на Европскиот суд за човековите права укажува токму на спротивното право – медиумите да поставуваат дилеми и да провоцираат јавно сомневање во активностите на политичарите. Факт е дека клучна улога во целиот овој процес имаат судовите, кои треба да бидат образувани и подготвувани сериозно и доследно да ги практикуваат стандардите на Советот на Европа утврдени со Европската конвенција за човековите права (ЕКЧП) и Европскиот суд за човековите права (ЕСЧП), како што се прави во демократските општества кои со добра волја, а не под присила, ги спроведуваат демократските стандарди за слободата на изразувањето.

[19] http://24vesti.com.mk/index.php/makedonija/293-makedonija/5648-2012-04-10-11-30-18

## 1.4. Сопственоста – рак рана на медиумите

Составот на Советот за радиодифузија (СРД) беше сменет уште во текот на 2011 година, откако во јули 2011 година беше изменет Законот за радиодифузна дејност. Така, ова тело наместо девет, оттогаш има петнаесет членови. Тие членови се избираат од Собранието, по предлог на претседателот на Република Македонија и на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) (по двајца членови) и по предлог на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и на Државната комисија за заштита на конкуренцијата (по еден член)[20]. Со именувањето на новите членови беа целосно видоизменети составот и структурата на СРД, со што се овозможи целосна контрола на ова тело од страна на власта (имајќи ги предвид предлагачите на членовите). Таквата ситуација неизбежно води кон неефикасно третирање на некои крупни проблеми идентификувани со Извештајот 2011 и оние одредени со целите на ПДВН.

Еден од клучните проблеми на медиумскиот простор се сопственичката структура на медиумите, поточно фактот дека политичарите и/или членовите на нивните семејства се сопственици на еден или на повеќе влијателни медиуми. Впрочем, тоа е наведено како еден од клучните проблеми со медиумите во Македонија уште во извештаите на ЕК од 2008 година. Во Извештајот 2011 се вели дека сопственоста на медиумите останува нејасна, висококонцентрирана и со силни политички врски. Законот за радиодифузна дејност (член 11) забранува јавните функционери и членовите на нивните семејства да бидат сопственици на медиуми, бидејќи тоа претставува конфликт на интереси со активностите на политичките партии и на јавните функционери воопшто. Сепак, иако оваа одредба постои уште од 2005 година, досега не е постапено по неа. Општопознато

[20] Единаесетти извештај од следењето на пристапувањето на Македонија во ЕУ „Еуфорија за ЕУ-фобија", февруари 2012, стр. 24–35, достапен на: http://mcet.org.mk/wp-content/uploads/2011/05/edinaesetti-izvestaj-mk1.pdf

е дека сопствениците на телевизиите *Сител* и *Канал 5* се членови на семејствата на пратеници од владејачкото мнозинство, додека од 2011 година во новиот состав на Собранието на Република Македонија има и еден член на семејството на сопственикот на радиото *Канал 77* од редовите на опозицијата.

Во март 2012 година, СРД им зададе рок на овие три медиуми до 30 септември 2012 година да ја усогласат својата сопственичка структура со членот 11 од Законот за радиодифузна дејност[21]. Ова претставува прв позитивен и неопходен чекор за уредување на медиумскиот простор во согласност со законските прописи и со забелешките на ЕК. Сепак, останува да се види дали СРД ќе има еднаква мера за постапување во случаите кога припадниците на власта се во конфликт на интереси со медиумското сопствеништво и кога во таква позиција се и претставниците на опозицијата. Селективното спроведување на законите, исто така, претставува сериозен проблем на институциите во Македонија. СРД мора да изнајде системски начин како редовно да ја проверува сопственоста на сите медиуми и како да постапува во согласност со Законот за радиодифузна дејност – доследно и еднакво кон сите. Само во таков случај ќе може да се каже дека СРД правилно постапува во однос на решавањето на проблемот утврден со ПДВН, кој бара подобрување на примената на прописите на сопственоста во медиумите и изменување и дополнување на законодавството.

## 1.5. Заклучок и препораки

Со оглед на чувствителноста на оваа област, Владата ќе мора да изнајде сила да воспостави вистинска соработка со медиумските работници. Голем проблем кај провладините медиуми е говорот на омраза кој сè уште останува неказнет, односно СРД спорадично одлучува да казни по некој медиум за употребата на говор на омраза.

Во преговорите со Владата за декриминализација на клеветата учествува само ЗНМ, а има повеќе засегнати страни. Нејасно е кој треба да одлучува за професионалните стандарди во новинарството и дали тие треба да бидат дел од законската норматива. Сепак, едно е јасно – какво и да е решението, тоа ќе подразбира независно и одговорно судство кое ќе умее да ја користи и судската практика на Европскиот суд за човековите права во Стразбур. Сопственоста на медиумите и натаму произведува тензии меѓу политичарите и медиумските работници. Зошто прашањето на сопственоста досега не е решено – не се знае, но факт е дека ова прашање се провлекува во извештаите на ЕК уште од 2008 година.

За да може Македонија да покаже некакви резултати на овој план, неопходно е да се спроведат минималните препораки наведени подолу:

1. Владата мора да докаже дека навистина има добра намера да преговара со новинарската фела. Најдобар начин како да го направи тоа е членовите на коалиционите партии да ги повлечат сите покренати тужби против новинари. На тој начин ќе покаже дека има искрени намери да преговара од еднаква позиција, а не да се крие зад власта;

2. Постоењето на повеќе засегнати страни во преговорите (Синдикатот, МАН, невладините организации кои се занимаваат со медиумската област итн.) бара од ЗНМ да смисли како да воспостави механизам за консултација на сите фактори за градење на инклузивни позиции во преговорите со Владата;

3. ЗНМ треба да организира широка расправа во медиумскиот сектор каде што медиумите, новинарите, новинарските организации и синдикати ќе можат да ги изнесат своите ставови и предлози – не само за декриминализацијата на клеветата, туку и за утврдувањето на професионалните стандарди.

[21] Ibid.

## 2. СЕДИ ПРАВО, СУДИ КРИВО

Долгонајавуваниот ПДВН конечно отпочна со посетата на комесарот за проширување Штефан Филе. По првата сесија од ПДВН, обете страни – премиерот Груевски и комесарот Филе – излегоа со заедничка изјава и со заклучок во кој како цел за ПДВН беше утврдено и владеењето на правото, како и темелните човекови права. Во согласност со целите на ПДВН, комесарот Филе очекува *„конкретни активности кои треба да ги преземе државата“* за секоја од утврдените цели, како и остварување на определени приоритети во рамките на секоја цел. Преку вака утврдените приоритети, ЕК очекува забрзување на процесот на реформи во државата, а тоа впрочем го потврди и комесарот Филе во својата изјава по првата сесија, велејќи: *„Целта е да се создаде моментум кој ќе му дозволи на Скопје да биде поблиску до преговорите за членство. Тоа е и за да се зачува на значајно место во агендата на Европската унија, проектот на Македонија да и се приклучи на ЕУ“*.

Сепак, кога станува збор за владеењето на правото, се чини дека власта може да биде сосема задоволна. Ако има простор за задоволство на власта, секако дека нема простор за задоволство на државата. Судејќи по досега постигнатото, се чини дека власта го „среди“ јавното обвинителство, го стокми по свое судството, на сите свои политички противници успеа да им додели по една „лабава“ пресуда или, пак, некоја друга одлука или решение, колку да ги етикетира. Јасно е дека целта на ваквото однесување е да се оневозможат личностите кои власта ги смета за закана, од една или од друга причина, за тие никогаш повеќе да не го повратат својот интегритет.

Начинот на утврдување на приоритетите во ПДВН подразбира барем согласност и свест за значењето и содржината на тие приоритети, што беше предвидено дополнително да се разработи. И додека премиерот Груевски и комесарот Филе си водеа „дијалог“, на другата страна неколку случувања оставија сомневање за корупција, непотизам, па дури и награда за „успешно завршената работа“ (справувањето со политичкиот противник). Македонија уште не почна да се движи кон остварување на задачите од ПДВН, а веќе почна дополнително да ја усложнува состојбата во врска со владеењето на правото, поконкретно во судството. Настаните кои следуваа се сè освен *„поефикасна правда“* и доказ за *„независност на судството“*, а мерките против корупцијата наместо да се зајакнат станаа *„потранспарентни“*.

Настаните коишто го одбележаа периодот опфатен во овој квартален извештај не одат во прилог на она што ЕК го очекува од Македонија. Имено, откако во спектакуларна акција на Полицијата, пред објективите на многубројните камери, на ден по завршувањето на парламентарните избори 2011 година беше уапсен лидерот на Обединети за Македонија, Љубе Бошкоски, сомнително и сосема нетранспарентно беше спроведена и постапката во судот. Впрочем, случајот на Бошковски како што почна, така и заврши – со изрекување на казната која за многумина беше позната уште пред да биде објавена. Јавноста ја погодуваше пресудата (и тоа доста успешно) и однапред се знаеше колку години ќе мора да одлежи Бошкоски за својата ултрапопуларна *„бандо криминална“*.

Во нашиот десетти (*„Тешкото од ЕУ“*) и во единаесеттиот извештај (*„ЕУфорија за ЕУ-фобија“*)[22] пишувавме за случајот на судијата Радица Василевска. Тема на овој извештај е судијата, но гледано низ призмата на владеењето на правото и ПДВН. Судијата Радица Василевска, откако пред крајот на 2011 година му пресуди на Бошкоски, во март 2012 година од страна на Судскиот совет беше унапредена во судија на Апелацискиот суд во Скопје. Во подеднакво *„транспарентна“* постапка беше наградена и судијата Лидија Неделкова, која за власта успешно ги координираше случаите „Бошкоски“ и „Пајажина“. Таа

[22] http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mId=36&eventId=40229

од Судскиот совет беше избрана за судија на Врховниот суд. Иако претседателката на Судскиот совет Александра Зафироска велеше дека *„Никој не може да влијае на гласањето во Судскиот совет“*[23], сепак сомнеж врз изборот и поткрепа на ставот дека навистина станува збор за награда фрла фактот дека судијата Неделкова *„го фати последниот воз за во Врховен“*, имајќи го предвид фактот дека изборот за судии на Врховниот суд од следната година ќе се прави само од кандидатите кои имаат искуство во еден од апелациските судови. Точно е дека Лидија Неделкова беше претседател на скопскиот кривичен суд и точно е тоа дека тоа е најголемиот суд во државата, но сепак таа нема доволно искуство од апелација за да биде судија во Врховниот суд. Симптоматично е и тоа дека скандалозната одлука Судскиот совет ја донел во истиот ден, 15 март 2012 година, додека се одржувала првата сесија од пристапниот дијалог на високо ниво и биле утврдувани целите и приоритетите на истиот.

## 2.1. Конечно стокмен Уставен суд

Се чини дека на скандалите при изборот на нови судии им нема крај. Покрај во редовното судство, годинава на власта и се укажа шанса да инсталира тројца нови судии и во Уставниот суд. На крајот на мај истекува мандатот на тројца од уставните судии, именувани по предлог на Собранието на Република Македонија (поранешната претседателка на Уставниот суд Лилјана Ристова-Ингилизовска и судиите Игор Спировски и д-р Зоран Сулејманов).

Шпекулациите за новите уставни судии започнаа уште многу порано, а многумина очекуваат дека на трите испразнети столчиња ќе седнат *„нови носители на функции што се склони кон власта“*. Од друга страна, ваквите шпекулации со своите изјави ги поттикнаа неколкумина претставници на владејачката партија. Пратеникот Илија Димовски отиде дотаму што една од последните суштински одлуки на Судот ја опиша како *„одлука која е иницирана од политичката симпатија на дел од членовите на Уставен суд“*[24], обвинувајќи ги судиите дека се политички инсталации на Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ). Исходот, сепак, зависи од парламентарното мнозинство.

## 2.2. Трета мајка - лустрација

Лустрацијата, по третпат, се изроди во вистински процес на стигматизација. Упорноста во стигматизирањето на неистомислениците станува сè позасилена, особено сега кога бројот и силата на аргументите за политиките на Владата драстично се намалуваат.

Во таа насока, мора да потсетиме дека процесот на стигматизација на „политичките противници“ првпат го третиравме во нашиот седми извештај *„Влада Дооел“*, кога пишувавме за спроведената постапка против поранешниот претседател на Уставниот суд, Трендафил Ивановски. Повторно се навративме на процесот и на Законот во нашиот десетти извештај *„Тешкото од ЕУ“* и во единаесеттиот извештај *„Еуфорија за ЕУ-фобија“*. Откако веќе стана јасно дека неистомислениците на власта се нарекуваат кодоши, соработници, предавници и дека им се лепат слични атрибути, ги поставивме дилемите за лустрацијата и за нејзината оправданост и уставна основаност. И случајот „Драматург“ беше обработен, заедно со неговото чудесно протекување во јавноста пред одлуката на Комисијата за верификација на фактите (во натамошниот текст: Комисија за лустрација), за извршниот директор на Фондацијата отворено општество – Македонија, Владимир Милчин. При последното

[23] Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011 година, стр. 17, достапен на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf

[24] http://0.mk/8e8ab

опфаќање на лустрацијата, покрај поставувањето прашања за методологијата на работа на Комисијата за лустрација, зборувавме и за случаите на поранешните министри за култура и за внатрешни работи, односно надворешни работи, Ѓунер Исмаил и Љубомир Данаилов Фрчкоски.

Третирањето на лустрацијата во овој извештај нема да ја загуби смислата ако продолжи во истиот стил, бидејќи негативни примери сè уште има. Сепак, поради потребата да зборуваме за ПДВН, процесот на лустрација го гледаме низ призмата на владеењето на правото. Законот за определување дополнителен услов за вршење јавна функција (во натамошниот текст: Закон за лустрација) беше менуван и дополнуван во неколку наврати. Едната измена се случи кога Уставниот суд ја разгледуваше неговата уставна основаност и откако прогласи и укина повеќе членови од Законот како неуставни[25]. Веднаш потоа следуваа измени и дополнувања на Законот со кои повторно се интервенираше во текстот на истиот и повторно се воведоа одредби кои претходно Уставниот суд ги прогласи за неуставни. Последната измена на Законот дојде уште пред повторното одлучување на Уставниот суд, кога група пратеници предложија да се донесе нов Закон за лустрација[26], во кој не само што повторно се вметнуваат одредби кои претходно беа прогласени за неуставни, туку дополнително се проширува опфатот на Законот и рокот за негова примена.

Ова сериозно ја загрозува правната држава, а ги доведува во прашање и темелните вредности на уставниот поредок воспоставен со Уставот и, особено, владеењето на правото како темелна вредност. Се нарушува и концептот за поделба на власта, системот за контрола и заемно почитување, независноста на судството и правната несигурност што се создава и нејзините ефекти, сега веќе институционализирана преку Владата и Собранието. Со други зборови, демократијата во државата е сериозно нарушена, а тоа е дел од политичкиот критериум за членство во ЕУ. Конечно, последната измена на сè уште важечкиот Закон се случи со последната одлука на Уставниот суд, кога дури 12 членови од Законот беа прогласени за неуставни[27].

## 2.3. Пратеничка неуставност

Лустрацијата е процес замислен како справување со минатото, со цел да се одбележат поединците кои од политички или од идеолошки причини или заради остварување материјална корист ги кршеле или ги ограничувале човековите слободи и права и да се оневозможат да продолжат да го прават истото и во актуелниот општествено-политички систем. Оттука, ако се земе предвид дека актуелниот општествено-политички систем се гради од донесувањето на Уставот на Република Македонија во 1991 година, тогаш временскиот опфат на Законот е јасен, а тоа е моментот на донесување на Уставот.

Јасен е и персоналниот опфат на Законот, а тоа се сите оние кои во поранешниот систем од политички и од идеолошки причини соработувале со органите на прогонот и на тој начин придонеле за кршење или за ограничување на човековите слободи и права. Меѓутоа, тоа не се прави за да се идентификуваат или да се одбележат сторителите, туку за да се спречи да продолжат да го прават истото и во иднина. Персоналниот опфат се прецизира и преку појаснувањето дека се утврдува дополнителен услов за вршење на јавната функција.

[25] http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20120315_conclusions.pdf

[26] http://www.time.mk/read/2d1cb02e80/8ffcb5cfe6/index.html

[27] Ibid 50. Владата, во тесна соработка со Европската комисија, веќе има идентификувано детални мерки и надлежни институции за имплементација. (The government, working in close cooperation with the European Commission, has already identified detailed measures and responsible bodies for their implementation).

Уставниот суд на Република Македонија во својата последна одлука по Законот за лустрација одлучи да укине дури 12 членови (...*член 1* во деловите: *„како и лицето кое било носител на јавна функција, а кое не е починато“* и *„како и лицето кое било носител на јавна функција“*, *член 2 став 1, член 5 точка 29* во делот:*„и организации“*, *член 6 став 3, член 7* во делот: *„и лицата кои биле носители на јавни функции, а кои не се починати“*, *член 10-а, член 10-б и член 12 став 3, член 30 став 1, член 32 и член 35-а алинеја 3)*, сметајќи ги за противуставни. Судот смета дека Законот е доволно јасен, па оттаму утврдува дополнителен услов за вршење јавна функција, што претставува операционализација на Уставот, каде што условите за вршење на јавната функција не се докрај наброени или исцрпени.

Според Судот, не е јасно *„...дали поранешните носители на јавни функции, кои не се починати, само поради фактот дека се поранешни носители на јавни функции, треба да подлежат на процес на лустрација...“*[28]. Судот поставува и дополнително прашање, особено за целта на лустрирањето на поранешните носители на јавни функции, ако се знае дека смислата на Законот е поинаква и дека *„... по својата суштина треба да се однесува само на носителите на јавни функции во актуелниот демократски систем и со кој се ограничува пристапот на такви функции на лицата за кои претходно се потврдило дека со своето однесување директно или индиректно учествувале во ограничување и повреда на основните слободи и права на граѓаните, од политички или идеолошки причини, заради остварување материјална корист или погодности...“*[29]. Судот ја завршува уставно-правната анализа на ова прашање со констатацијата дека ваквиот персонален опфат е спротивен на владеењето на правото како темелна вредност на Уставот, а ги повредува и правото на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, неприкосновеноста на интегритетот на човекот, како и правото на приватност. Натамошната уставно-правна анализа на Законот во неговиот персонален опфат и вклучувањето на овластените лица и вработените во здруженијата на граѓаните и фондациите, адвокатите, нотарите, медијаторите, го води Судот кон заклучокот дека *„...обврската за давање изјава, односно дополнителниот услов за вршење на јавна функција да се однесува и за лицата кои членуваат во здруженија на граѓани и фондации, значи инволвирање на државата во нивното работење, со што се надминуваат уставните гаранции на слобода на граѓаните на здружување заради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања, поради што ја укина оваа можност како несогласна со член 20 од Уставот.“*[30], односно со таквиот опфат *„...се ограничува правото на приватност при вработување во приватниот сектор на лица кои се евентуални поранешни соработници со органите на државната безбедност, со што се повредува член 25 од Уставот.“*[31]

Расправајќи за временскиот опфат на Законот, Уставниот суд оценува дека нема уставна оправданост лустрацијата да се протега и на периодот по донесувањето на Уставот од 1991 година, поради фактот дека истото ќе значи *„...негирање на вредностите и институциите изградени во Република Македонија во согласност со актуелниот Устав и доведување под сомнение на функционирањето на правниот систем, односно владеењето на правото, како темелна вредност на сегашниот општествено-политички систем“*[32].

Конечно, Уставниот суд во својата одлука во неколку наврати потсетува на претходната одлука (У/Број 77/2008-0-1 од 24 март 2010 година), како и на фактот дека по нејзиното донесување

[28] http://mcet.org.mk/wp-content/uploads/2011/05/edinaesetti-izvestaj-mk1.pdf

[29] Соопштение од 124-та седница на Судски совет на РМ, одржана на 15.3.2012 год, достапно на: http://www.ssrm.mk/Novosti.aspx?novost=124

[30] http://www.time.mk/read/8d4afd92af/0b0a6720d5/index.html

[31] Ibid 55.

[32] Ibid 53.

Собранието на Република Македонија пристапило кон измени и дополнувања на Законот, со кои одредени укинати одредби повторно се вратени во текстот на истиот. Судот укажува дека иако во образложението за носење на измените и дополнувањата на Законот се наведува потребата од доуредување на Законот и овозможување на неговата примена, сепак „*...уставно-правно оправдано и можно е во примената на Законот, да се почитува Одлуката на Уставниот суд со која е укинатата можноста лустрацијата да се спроведува за периодот по донесување на Уставот од 1991 година, која одлука е конечна и извршна, што би било во функција на обезбедување на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија...*“.

Одлуката на Уставниот суд беше очекувана и е потврда за издржаната уставно-правна анализа. Од друга страна, натамошни дилеми за неуставноста на Законот, или процесот онаков каков што го изроди власта, нема. Произнесувајќи се, Уставниот суд ги потсети и Собранието и Владата на својата независност и ги поучи дека неговите одлуки се конечни и извршни. Одлуките на Уставниот суд го обврзуваат Судот во исти или во слични предмети при неизменети општествено-правни состојби да одлучува на начинот на кој веќе еднаш одлучил. Впрочем, самиот факт дека Судот во оваа одлука цитира и се повикува на претходната одлука по Законот за лустрација, го покажува токму тоа. Оттаму, новиот предлог-закон за лустрација поднесен од група пратеници[33], со кој повторно се проширува временскиот и персоналниот опфат на процесот, во смисла на веќе укинатите противуставни одредби, ќе ја има истата судбина пред кој било состав на Уставниот суд на Република Македонија, а овие одредби повторно ќе бидат прогласени за противуставни.

Како и да е, сите настани што се случија во периодот опфатен со овој извештај се директно спротивставени на она што ЕК го зацрта како цел во делот на владеењето на правото и темелните вредности. Единствено не е јасно зошто власта (овде ги подразбираме и пратениците на владејачкото мнозинство) упорно инсистира на тоа да ги девалвира уставниот поредок и демократијата во државата.

## 2.4. Каде е конзистентноста на правиот систем?

Истражувајќи по предлогот за донесување закон, се обидовме да го добиеме мислењето на Секретаријатот за законодавство во однос на ова прашање. Секретаријатот за законодавство е задолжен за обезбедување на конзистентноста на правниот систем и за давање стручни мислења за усогласување на предлозите на законите и на другите прописи на Владата со Уставот на Република Македонија, со законодавството на ЕУ, како и со меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија[34]. Од таа гледна точка, беше интересно да се види мислењето на оваа владина институција.

Во мислењето на Секретаријатот за законодавство стои дека: „*Согласно членот 71, став 1 од Уставот на Република Македонија, право да предлага донесување закон има секој пратеник во Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи. Имајќи ја предвид оваа уставна одредба, цениме дека предложениот Закон е поднесен од овластен предлагач*“.

Ваквиот одговор и мислење воопшто не придонесува за обезбедување конзистентен правен систем, а уште помалку дава одговор за тоа колку предлог-законот има уставна основа. Ако на ова се додаде и мислењето кое Владата го доставила до Собранието, тогаш станува повеќе од јасно дека намерата на законодавецот (во

[33] Ibid 53.

[34] http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=c05f62b3-e5f8-4e2d-8b7c-40ea9cd387bb

случајов власта) е идентификување на соработниците на тајните служби и нивна лична дискредитација, справување со политичките противници и создавање нови жртви, без притоа да се утврди методологијата за спроведување на процесот, да се предвиди механизам за рехабилитација на жртвите на овие соработници, како и да се предвиди механизам со кој ќе се утврди соработката, а притоа нема *a priori* да се земат за точни документите на тајните служби од минатиот систем, за кои се сомневаме дека ги кршеле човековите права.

Во својата суштина, ПДВН има за цел да ѝ помогне на државата во спроведувањето на реформите потребни за пристапување во ЕУ. Оттаму, утврдените цели и приоритети претставуваат само водич во дијалогот и не го исцрпуваат во целост, така што продолжувајќи ја приказната за лустрацијата како стигматизација уште пред да почнеме да ја подобруваме состојбата што ЕУ сака да ја следи во Македонија, во корен го уништуваме принципот на владеење на правото.

Ако предлог-законот биде донесен, а сите дискусии водат кон тоа дека владејачкото мнозинство ќе го донесе, тогаш дилемите кои ги покренуваме во повеќе наврати за Секретаријатот за законодавство и за неговата стручност и професионалност се легитимни, а останува и прашањето кој ќе биде одговорен ако предлог-законот биде донесен? Дали, следејќи ја логиката на Владата постојано да казнува за (не) примена на законите, непочитувањето на одлуката на Уставниот суд ќе треба конечно да влезе во Кривичниот законик за да немаме вакви случувања во иднина? Дали некој пресметал колку нè чини целата постапка за донесување на Законот и колкава ќе биде штетата во буџетот која ќе ја направи владејачкото мнозинство? И конечно, дали некој размислил што ќе се случи ако до септември Владата не ги исполни целите утврдени во делот „Владеење на правото и темелни права“ од ПДВН?

## 2.5. Заклучок и препораки

ЕК очекува да види резултати во овој дел и ќе бара поефикасна и поквалитетна правда и понезависно судство, зајакнати мерки против корупцијата и реално спроведување на мерките, зголемена ефикасност и подобра транспарентност во управувањето со истражните техники за пресретнување на комуникациите и, конечно, ЕК очекува да види подобрен дијалог меѓу заедниците. Деновиве гледаме дека Владата наместо да се потруди да ги исполни очекувањата на ЕК, сè позачестено именува судии кои сомнително ги исполнуваат условите за позициите на кои се именуваат, а притоа воопшто не се тревожат поради очигледното злоупотребување на системот. Слично се случува и со Уставниот суд. И покрај тоа што двапати по ред за неуставни прогласува голем број одредби од Законот за лустрација, власта по третпат (преку група пратеници од владејачкото мнозинство) ја наметна својата волја, но во подобрени услови – со сменет состав на уставните судии.

Загрижува и состојбата со Секретаријатот за законодавство, кој смета дека ваквата практика е во согласност со Уставот, а притоа воопшто не се труди да реплицира на правната експликација на Уставниот суд дадена во претходните два обида за промена на Законот за лустрација.

Владата сè уште нема изготвено документ со кој ќе утврди како ќе ги исполни барањата на ЕК, иако ЕК уште во март донесе Нацрт-патоказ. На што се должи ова доцнење, сè уште не е познато. Во секој случај, ако Владата сака да ги исполни условите предвидени со ПДВН, тогаш треба да се погрижи за следниве препораки:

1. Изборот на судиите и на јавните обвинители да се врши според стручноста, компетентноста и во согласност со Законот;
2. При изборот на судиите и јавните обвинители да се внимава на конфликтот на интереси и на семејната поврзаност на судиите/обвинителите;

3. Лустрацијата да претставува сеопфатен процес кој покрај прекршителите на човековите права и нивното спречување да вршат јавна функција ќе ги опфати и жртвите и за тоа ќе се обезбеди соодветна компензација/рехабилитирање, и

4. Власта да не го урива уставниот систем и да не ги поткопува темелните вредности на истиот, а предлогот за донесување Закон за лустрација да ги земе предвид одлуките на Уставниот суд и претходно укинатите одредби да ги исклучи од предлогот.

## 3. ВЕЧНАТА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Кога ќе го оценува напредокот на Македонија во делот на реформата на јавната администрација (РЈА), ЕК ќе сака да види: а) подобрено управување со човечките ресурси; б) подобра рамка за управните постапки, и в) натамошно спроведување на децентрализацијата. И, повторно, целите звучат премногу познати, бидејќи истите се повторуваат од 2008 година наваму. Но, да видиме што има досега постигнато Владата во овој мошне важен сегмент за европските интеграции на Македонија.

Ако го погледнеме Пристапното партнерство, забележуваме дека Владата продолжува со својата тенденција РЈА да ја спроведува на начин што е спротивен на целите утврдени во документот. Генерално, најмногу забелешки има на отсуството на практични реформи и на потребата од сериозни заложби да се гарантира вистинска транспарентност, професионализам и независност на јавната администрација. Се чини дека Владата прави многу малку за да создаде и да промовира мериторен систем за постигнување отчетна, ефикасна и професионална јавна администрација на централно и на локално ниво. Не се преземаат видливи напори во насока на деполитизација и професионализација на јавната администрација, што се гледа од стихијното креирање на јавните политики и од хронологијата на измените и дополнувањата на Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници. И во двата случаја станува збор за недостиг на капацитет за стратегиско планирање и за конзистентно развивање на јавните политики. Активностите наведени во НПАА 2012 не се во согласност со приоритетите дефинирани во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2011–2015), а уште помалку со Акцискиот план за имплементација на Стратегијата.

Постои јасно отстапување меѓу активностите планирани со НПАА 2012 и Стратегијата за реформа на јавната администрација. Ваквото отстапување не оди во прилог на ефективното спроведување на мерките чијашто цел е транспарентен и стратегиски развој на јавната администрација. Освен тоа, активностите предвидени за 2012 година и наведени во НПАА 2012 не соодветствуваат на проблемите забележани во Извештајот 2011 (*политизација, отсуство на транспарентност, професионализам и независност и голем број времени вработувања кои подоцна се трансформираат во постојани вработувања во државната администрација*). Предвидените мерки не се во согласност со ЕУ-агендата и со реформите потребни за приближување на државата кон ЕУ. Отсуството на мерки и активности за градење на капацитетите за ефективно програмирање, управување и искористување на средствата од ИПА дополнително одат во прилог на оваа теза.

### 3.1. Фантом администрација

Добропознат и широкоприфатен факт е дека јавната администрација во Македонија е мошне обемна. Последната официјална бројка за големината на јавната администрација, којашто е наведена во

официјалните владини документи, изнесува 120.000 вработени и таа бројка е дадена во претходната Стратегија за реформа на јавната администрација од 1999 година. Јасно е дека од 1999 година до денес големината на администрацијата е во постојан подем или дека, во најмала рака, бројот на вработени во јавната администрација во последниве 13 години останал ист. Оттогаш, точниот број вработени во администрацијата не е целосно утврден, но се проценува дека административниот апарат брои од 118.000 до 140.000 вработени.

Последната одлука на Уставниот суд која се однесува на уставноста на Законот за јавни службеници и измените и дополнувањата на обата закона, „влијаеше" врз бројот на државните и на јавните службеници, при што тој број беше вештачки намален, па официјалната цифра сега изнесува 25.559 административни работници. Имено, Регистарот на јавните службеници брои вкупно 10.738 лица[35], а Регистарот на државните службеници брои вкупно 14.821 лице[36]. Во суштина, евиденцијата од годишните регистри на јавните и на државните службеници за 2011 година создаде хаос, при што повеќе од 90.000 административни работници се избришани од номенклатурата. Иако подготовката на овие регистри беше најавена како една од новините и како револуционерен чекор, постои очигледен проблем со утврдената методологија, односно со (ре)дефинирањето на критериумите за едно лице да биде регистрирано како државен или како јавен службеник. Но, дури и да е така, една работа е сигурна: бројката од 14.821 државен службеник заведени во соодветниот регистар покажува зголемување на вкупниот број вработени во државната управа за околу 25%, во споредба со 2009 година, кога нивниот број изнесуваше 11.130. Не е за занемарување ниту фактот дека Регистарот на јавните службеници содржи табели кои се зацрнети и не ја наведуваат родовата, етничката или образовната структура на вработените јавни службеници[37].

Се наметнуваат следниве прашања: *„Кога граѓаните ќе го дознаат бројот на административците во Македонија, особено ако се има предвид фактот дека средствата за нивните плати ги обезбедуваат токму тие!?"* И, второ, *„Како е возможно да се тврди дека се прават реформи и се креираат политики и закони, без притоа да се знае точниот број вработени во јавната и во државната администрација?!"*

## 3.2. Постоечката законска рамка – Panta Rhei

Потребата за темелни и кохерентни измени на законската рамка, која ја сочинуваат Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници, е јасна и очигледна. Овие законски акти не се координирани, честопати се лошо напишани и очигледно не соодветствуваат на фактичкиот и на правниот контекст на јавната администрација во Македонија. Доказ за тоа е практиката на чести измени и дополнувања на овие закони. На пример, Законот за јавни службеници беше изменет во три наврати од неговото донесување во 2010 година. Уставниот суд го разгледуваше овој закон во четири наврати и притоа укина одредени неуставни одредби содржани во него. Од 2010 година наваму, Законот за државни службеници беше менуван четирипати и еднаш беше предмет на разгледување од страна на Уставниот суд. Ваквото често менување на законите, проследено со укинување на одредени законски одредби од страна на Уставниот суд, создава уникатна ситуација која заслужува малку поголемо внимание!

Имено, Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници (измени и дополнувања кои се однесуваат на

[35] Член 40, став 2 од Законот за Владата на РМ, *Службен весник на РМ* број 59/2000.

[36] http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategija_za_RJA_en.pdf

[37] Во интервјуто за *Радио Слободна Европа*, Министерот за информатичко општество и администрација призна дека реалната бројка на административни работници во Македонија е близу 118.000. Достапно на: http://www.makdenes.org/content/article/24539590.html

задолжителниот психолошки тест и на тестот на интегритет[38], кои беа укинати од страна на Владата во јануари 2012 година, преку нови измени и дополнувања на релевантните закони) и Законот за општа административна постапка (измени и дополнувања кои го воведоа лавиринтот наречен *„администрацијата не молчи“*)[39], иако беа изменети во повеќе наврати во текот на една година, сè уште покажуваат сериозни недостатоци.

Практиката за донесување закони во брза постапка, без темелни анализи и широки консултации со засегнатите страни, резултира со ситуација еден законодавен акт (на пример, Законот за државни службеници) да биде изменет и дополнет трипати во текот на 12 месеци (декември 2010, март 2011 и јануари 2012), и тоа за една иста работа (психолошкиот тест и тестот на интегритет). Законските решенија од првата до третата измена варираа – од воведување на одреден институт/новитет (тестовите) до негово укинување. Освен тоа, во периодот меѓу првата и третата измена, законското решение не се спроведуваше, односно поради неодржливоста на самото решение се постапуваше спротивно на Законот. Се поставува прашањето дали Македонија е толку богата држава што може да си дозволи со парите на граѓаните да плаќа за некомпетентниот владејачки и бирократски апарат? Следното логично прашање е кој ќе ја преземе одговорноста за вработувањата на државните службеници (без психолошки тест и тест на интегритет) направени спротивно на Законот што е во сила, и тоа во периодот од април 2011 до јануари 2012 година.

Извесно е дека новите измени и дополнувања на Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници од февруари 2012 година[40] ќе придонесат кон натамошни притисоци, политизација и атак врз професионализмот на вработените во јавната администрација. Имено, овие измени и дополнувања обезбедуваат трансфер на вработените во јавната администрација без оглед на нивниот статус, односно без оглед на фактот дали тие се јавни/државни службеници или технички персонал (во двете насоки), што се прави со дискрециони одлуки на службениците на раководните позиции во соодветните локални, централни или други државни институции. Новите промени направени во Законот за државни службеници на крајно нетранспарентен и дискреционен начин го регулираат трансферот и мобилноста на јавните/државните службеници. Поглавјето од Законот што се однесува на мобилноста на вработените (поглавје 2) не дава детали, па оттука не обезбедува недискриминирачки, солиден и транспарентен механизам за справување со трансферот на лицата и доделување на статусот државен службеник. Исто така, промените можат и веројатно ќе бидат искористени за „наградување“ на политичките послушници.

## 3.3. Фискална децентрализација

Фискалната децентрализација останува најпроблематичниот дел од процесот на децентрализација во Република Македонија. Фискалната автономија на општините е на многу ниско ниво, имајќи предвид дека 57% од приходите локалните самоуправи ги добиваат во форма на наменски дотации, додека само 6% од приходите се добиваат како блок-дотации[41].

Кога станува збор за приходната страна на општинските буџети, главен извор на финансии за локалните самоуправи остануваат приходите од комуналните такси и од градежните дозволи, кои изнесуваат дури 69% од вкупниот износ на приходи од сопствени

[38] Извештај на Регистарот на јавните службеници, достапен на: http://0.mk/f45c2

[39] Извештај на Регистарот на државните службеници, достапен на: http://0.mk/4b2f5

[40] Примери за зацрнети табели можат да се најдат на страниците 6, 27, 36, 42, 52.

[41] Деветти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ „Рибарски приказни“, стр. 37–44, достапен на: http://mcet.org.mk/newsite/wp-content/uploads/2011/06/Q1AW2011.pdf

извори. Данокот на имот учествува со 10% во општинскиот буџет. Позајмувањето кај општините останува на ниско ниво, пред сè поради воспоставената процедура за обезбедување позајмици, која во голема мера ги прави општините зависни од централната власт. Имено, дури и во случај кога општинскиот совет ќе донесе одлука за задолжување на општината, спроведувањето на оваа одлука е невозможно доколку општината не добие „благослов" од Владата и позитивно мислење од Министерството за финансии (МФ). Оттука, долговите на локалните самоуправи изнесуваат само 0,01% од БДП, иако вкупниот јавен долг на државата изнесува околу 30% од БДП.

Кога станува збор за расходната страна на општинските буџети, најголем дел од средствата се трошат за плати за вработените (50%) и за набавка на добра и услуги (26%), со што оперативните трошоци на локалните самоуправи се на многу високо ниво (околу 80% од општинскиот буџет). Како последица на тоа, трошоците за капитални инвестиции остануваат на ниво од само 20% од буџетот. Средствата, пак, наменети за капитални инвестиции не се рамномерно распределени по општините ширум државата, а најголем дел од нив се распределени за реализација на проектот „Скопје 2014", каде што Општина Центар (која е дел од Градот Скопје) има најголем удел во капиталните инвестиции. Со други зборови, инвестициите на сите локални самоуправи во Република Македонија (вклучувајќи ја и Општина Центар и проектот „Скопје 2014") изнесуваат само 1,1% од БДП или 39 евра по глава на жител. Споредено со другите држави од регионот, овој сооднос е повисок само од соодносот во Албанија и во Молдова, а е понизок од оној во Босна и Херцеговина (42 евра по глава на жител), Косово (52 евра по глава на жител), Србија (72 евра по глава на жител), Црна Гора (134 евра по глава на жител) и многу понизок од оној во Словенија (501 евро по глава на жител). Друг важен аспект е фактот дека во периодот од 2006 до 2011 година инвестициите и наплатата на данок на имот (како процент од БДП) останале на многу ниско ниво, односно 1% и 0,5% од БДП, додека буџетот за плати на локалната администрација се зголемил од 0,5% на повеќе од 2,5%.

Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) постигна согласност и донесе официјален став според кој ЗЕЛС побара *„значително поголеми финансиски приливи во општините за непречено функционирање и спроведување на сите надлежности, во согласност со процесот на децентрализација"*[42]. Ваквото барање на ЗЕЛС се должи на неколку причини:

(1) процентот што го добиваат локалните самоуправи од персоналниот данок на доход (ПДД) е многу мал и изнесува само 3% од вкупниот ПДД;

(2) многу локални самоуправи сè уште се соочуваат со долгови коишто ги наследиле од времето пред почетокот на децентрализацијата во 2005 година;

(3) постапките за позајмување се многу строги и зависат од политичката волја на централната власт;

(4) методологијата за пресметка на данокот на имот треба да се ревидира и даночната основица треба да ги вклучи комуналните мрежи и услуги (водоснабдување, гасовод, електрична енергија, телекомуникации), и

(5) локалните самоуправи имаат потреба веднаш и бесплатно да ги добијат податоците од евиденциите и регистрите што ги водат државните органи, бидејќи главните проблеми од финансиски аспект се надоместите што се наплатуваат за добивање податоци од Централниот регистар, Катастарот и од Министерството за внатрешни работи (МВР).

[42] *Службен весник на Република Македонија* бр. 24/2012.

За да се поттикне финансиската автономија на локалните самоуправи, важно е на општините да им се дозволи сами да одлучуваат за капиталните инвестиции на локално ниво. Ова подразбира напуштање на тековните практики, според кои ресорните министерства или другите централни агенции одлучуваат за инвестициите на локално ниво и во некои случаи директно ги реализираат овие инвестиции. Ваквата ситуација го попречува процесот на децентрализација и силно влијае врз фискалната и политичката автономија на локалните самоуправи.

## 3.4. Колку се задоволни граѓаните?

Резултатите од анкетата за задоволството на граѓаните од општинските услуги, спроведена во 2011 година, покажуваат дека од година во година процесот на децентрализација придонесува за испорака на подобрени услуги за граѓаните. Преточено во бројки на скала од 1 до 5 и споредено за годините 2010 и 2011, резултатот е мало зголемување на просечното задоволство на граѓаните од 2,71 (2010) на 2,81 (2011). Од друга страна, пак, севкупната просечна оцена и за 2011 година сè уште е под просекот и укажува на тоа дека постои простор за подобрување на локалните услуги, преку стимулирање, проширување и продлабочување на процесот на децентрализација.

Дополнителен податок за анализата на задоволството на граѓаните од општинските услуги е и тоа што најголем дел од граѓаните (42,5%) сè уште се индиферентни во однос на квалитетот на локалните услуги, што пак ја нагласува потребата за натамошна работа со граѓаните и со граѓанските здруженија, со цел да се запознаат со надлежностите и со работата на локалните самоуправи, за граѓаните да можат подобро да го следат работењето на локалната самоуправа и со тоа да придонесат за поголема транспарентност, одговорност и отчетност.

## 3.5. Заклучок и препораки

ЕК очекува Македонија да воведе систем за градење кариера базиран на заслуги, со цел да се изгради одговорна, ефикасна и професионална јавна администрација на централно и на локално ниво. За да се направи тоа, неопходно е да се има прецизно дефинирана законска рамка која, меѓу другото, ќе овозможи зајакнување на административниот капацитет на државните службеници. За жал, законската рамка воопшто не го дозволува тоа, и покрај постојаните нејзини измени. Згора на тоа, никаква реформа не е возможна доколку еднаш засекогаш не се демистифицира бројот на државните и јавните службеници во Македонија, односно сите оние кои добиваат плата од државниот буџет. Фискалната децентрализацијата во Македонија се одвива многу бавно, а во споредба со државите во регионот, инвестициите во локалната самоуправа во државата изнесуваат само 1,1% од БДП или 39 евра по глава на жител.

Исто така, ЕК очекува Македонија да обезбеди соодветен капацитет на државната администрација (и на централно и на локално ниво) за ефикасно програмирање и управување со средствата од ИПА. Тоа е неопходно доколку општините сакаат целосно да ги искористат придобивките што им се на располагање од претпристапната помош на ЕУ. Впрочем, администрацијата мора да исполнува минимум капацитети за да може понатаму поуспешно да ја спроведува Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА).

За да се постигне погоренаведеното, треба да се спроведат следниве препораки:

1. При подготовката на новиот Закон за администрацијата, Владата мора да ги земе предвид и да ги вклучи препораките на СИГМА, како и наодите забележани во Извештајот 2011;

2. Владата треба, во најбрз можен рок, конечно да ја утврди вистинската големина и структура на јавната администрација во

Македонија, бидејќи последните измени на законската рамка и регистрите за државните и за јавните службеници значително го отежнуваат овој процес;

3. Владата мора да обезбеди повеќе средства за општините доколку сака да има успешна фискална децентрализација;

4. Државните службеници мора да бидат соодветно обучени за целосно да ги искористат ИПА-средствата што им се на располагање. Досегашното искуство покажало дека токму II-компонента на ИПА, каде што главни корисници се општините, има најниско ниво на искористеност и дека Македонија веќе почна да ги губи парите наменети за прекуграничната соработка.

## 4. ИЗБОРИТЕ - СЕРИОЗЕН ПРОБЛЕМ

Предмет на дискусија во ПДВН е и реформата на изборите. Тоа е единствената област којашто претседателот на ЕК, Баросо, не ја потенцираше при посетата на Македонија во март 2011 година, кога всушност беше најавено отпочнувањето на ПДВН. Во официјалниот документ од март 2012 година се наведени три реформски цели во делот на реформата на изборите, чиешто исполнување се очекува од Македонија: 1) да се обезбеди доволна одвоеност на државата од партијата; 2) да се отстранат пропустите и нејаснотиите во Изборниот законик, и 3) да се заврши со деталната ревизија и со прегледот на избирачкиот список.

Еден површен поглед на наведените реформски цели открива дека, всушност, станува збор за првите три од шесте приоритетни препораки од Извештајот на набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР за предвремените парламентарни избори во Македонија од 2011 година43. Доколку го земеме предвид и Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР за предвремените парламентарни избори во Македонија од 2008 година, неминовно ќе заклучиме дека забелешките околу проблематичните аспекти, како и соодветните пораки на ОБСЕ/ОДИХР, се должат на непостоењето напредок во оваа област.

Токму од тие причини, оваа анализа ја ставаме во малку поширок контекст. На тој начин ќе покажеме дека зад бирократскиот јазик со кој ЕК ги дефинирала реформските цели стојат конкретни недостатоци со кои подолго време се соочува македонскиот политички систем, а на кои се укажува веќе подолг период.

### 4.1. Партија и држава... а само што ги споивме!

Предвремените парламентарни избори во 2008 година ја згрозија македонската јавност со насилството што се случуваше, особено во средините населени со припадници на албанското малцинство. Тоа беше и причината зошто во коментарите на јавноста, како и во Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР за изборите во 2008 година фокусот беше ставен на жртвите на насилството и на потребата сторителите да се изнесат пред лицето на правдата. Колатерална штета на овој пристап беа другите недостатоци на изборниот процес, кои не го добија заслуженото внимание. Така, уште во тогашниот мониториран предизборен период, ОБСЕ/ОДИХР забележале дека *„разликата меѓу партиските и државните структури на моменти беше нејасна“*, што го аргументирале со голем број примери.

Не е за изненадување ниту тоа што ОБСЕ/ОДИХР во 2008 година ја дале следнава препорака: *„Треба да постои јасна разлика меѓу*

[43] Анкета спроведена од страна на ФООМ и ЦРЛД во 12 општини, на примерок од 1.759 испитаници, преку пакет од 52 прашања групирани во 7 области на општински услуги и 9 дополнителни прашања. Детална анализа на анкетата е достапна на англиски и на македонски јазик на: http://0.mk/134d3

*улогата и функционирањето на државните и на партиските органи. Во таа насока, треба да се вложат повеќе напори во врска со прашањата кои беа идентификувани за време на изборната кампања".*

И во Извештајот за изборите во 2011 година ОБСЕ/ОДИХР забележале дека *„во текот на кампањата постоеја случаи на недоволно одделување на државните од партиските структури, спротивно на заложбата од став 5.4 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година"*, што било очигледно *„преку дејствувањето на одредени владини службени лица, особено оние кои исто така зедоа учество како кандидати на изборите"* и *„негативно* се *одразило на севкупниот квалитет на изборниот процес"*. Натаму се наведуваат цела серија забелешки кои ги натерале набљудувачите да стекнат впечаток дека не се јасни границите меѓу државата и партијата, се разбира владејачката.

Од сите наводи за нерегуларности, најинтересни се обвинувањата дека партиските активисти барале од државните службеници да им поднесат списоци со одреден број гласачи кои ќе гласаат за владејачката партија и ги заплашувале дека во спротивно ќе ги изгубат работните места, како и заканите до граѓаните дека ќе го изгубат правото на пензија доколку не гласаат за одредени партии и кандидати[44]. Овој случај беше документиран во новинарскиот прилог на веќе затворената ТВ *А1,* но – за жал – Јавното обвинителство не виде основа за кривично гонење, иако авторките на текстот подоцна добија награда за најдобар новинарски прилог .

Врз база на споменатите забелешки, претставниците на ОБСЕ во Извештајот ја формулираат следнава препорака *„Обезбедување доволна одвоеност на државата од партијата*: *органите на власта треба да ја разгледаат можноста за развивање механизми за заштита кои ќе осигураат доволно одвојување на државата од партијата, како што одредува ставот 5.4 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година. Постојните законодавни механизми на заштита, како што е членот 9 од Изборниот законик, треба да се толкуваат на начин со кој ќе се спречи инхерентниот конфликт на интерес што се јавува меѓу извршните позиции на власта, за што е потребна независност, и позициите да се биде кандидат, кои се стремат кон остварување политичка полза. Ваквите одредби, исто така, можат да бидат надополнети и да вклучуваат извршни механизми"*[45].

## 4.2. Како ја одвојуваме партијата од државата?

Фактот дека Владата прифатила да се разгледува проблемот на *„доволната одвоеност на државата од партијата"* и презела обврска за утврдување мерки со кои би го решила овој проблем е за поздравување, но истовремено и за жалење. Воедно, тоа е најамбициозната цел која се третира во ПДВН и која не се однесува само на изборниот процес, туку во поширока смисла, на целиот демократски процес во државата. Затоа, во формулирањето на конкретните активности за третирање на овој проблем, многу е важно како Владата и ЕК ќе го дефинираат проблемот.

Според првиот пристап, на оваа цел би се гледало широко, односно во контекст на прашањата на политичката култура, демократската свест и, генерално, во контекст на владеењето на правото, како што впрочем ги гледаат и ОБСЕ/ОДИХР во своите извештаи. Во тој случај, невозможно е проблемот на *„доволната одвоеност на државата од партијата"* да постои до отпочнувањето на предизборните кампањи,

[44] За повеќе детали, види го дванаесеттиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ „Има пари, ама…", достапен на: http://mcet.org.mk/wp-content/uploads/2011/05/QAW12-Ima-Pari-Ama.pdf

[45] Извештајот е достапен на: http://www.osce.org/mk/node/84061

а потоа целосно да исчезне, поради тоа што Владата усвоила неколку измени на законите од областа на изборите.

Доколку се утврди дека Владата е поборник на ова гледиште, за почеток многу поважни би биле јасните пораки на политичарите, особено оние од власта, дека секакво заплашување и повредување на правото на тајност на гласот ќе биде строго санкционирано. Исто така, ќе бидат потребни кампањи, јавни дебати и едукација на граѓаните за нивните права на најосновно ниво, а неминовно ќе биде и прекинувањето на практиката државните институции и носителите на функции да употребуваат партиска реторика, како во многу случаи досега.

На страната на ЕК, би било важно да не се инсистира само на законски измени и да не се поставуваат рокови, туку да се стави до знаење дека *„доволната одвоеност на државата од партијата“* не е цел којашто може да биде постигната само преку исполнувањето на неколку мерки. Подобро е да се нагласи дека суштината на делот на ПДВН за изборите не е исполнување на условите кои ќе и овозможат на државата повторно да ја добие препораката за отпочнување на преговорите, туку да се направи чекор напред кон поголема демократија за сите граѓани. ЕК мора да испрати јасна порака и да покаже во практиката дека како свој партнер не ја гледа само Владата во потесна смисла, туку и судството, регулаторните и надзорните органи кои се задолжени за владеењето на правото, медиумите и, конечно, граѓанскиот сектор. Добар пример би било Јавното обвинителството да биде константно потсетувано дека е најповикано да реагира на наводите за заплашување на граѓаните, а Владата и ЕК да ги охрабрат граѓаните да ги пријавуваат заканите.

Вториот пристап во формулирањето на мерките со кои би се решил проблемот е фокусот да се стави исклучиво на законските измени на правните акти со кои се уредува изборниот процес, односно Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии. Во случај на ваков редукционистички пристап, потребно е ЕК да инсистира конкретните измени да соодветствуваат на зададената цел – *„доволна одвоеност на државата од партијата“*. Во спротивно, повторно ќе влеземе во замката на нормативниот оптимизам, кој ќе и даде легитимитет на Владата за донесување измени во законската рамка кои немаат врска со целта за која се наменети. Со оглед на тоа дека Државниот завод за ревизија (ДЗР) ја има главната улога во надзорот на финансирањето на политичките партии, корисно би било целосно да бидат земени предвид неговите препораки за подобрување на системот. Конечно, треба доследно да се спроведуваат и препораките на ГРЕКО и на Венецијанската комисија.

## 4.3. Маглата во Изборниот законик

Втората реформска цел од ПДВН во делот на реформата на изборите се однесува на *„отстранувањето на пропустите и нејасностите во Изборниот законик“*. По *„обезбедувањето доволна одвоеност меѓу државата и партијата“*, ова е втора најамбициозна цел во изборната реформа, која е извлечена од втората приоритетна препорака од Извештајот за изборите во 2011 година[46].

Дека оваа препорака има голема тежина покажува и фактот што 17 од 28 препораки во Извештајот се однесуваат на измени и допрецизирање на изборното законодавство. Од нив, по три се во делот на законската рамка и финансирањето на политичката кампања, по една во делот на набљудувањето на изборите и изборната кампања, додека по четири се однесуваат на изборната администрација, односно постапките за приговори и жалби. Од сите препораки, се чини дека три се најбитни за кредибилноста на изборниот процес и затоа заслужуваат краток осврт.

Главна новина којашто ја донесе изминатиот изборен процес беше гласањето надвор од државата, поради кое бројот на изборните единици и избраните пратеници се зголеми за три. Најспорниот момент

[46] Извештајот е достапен на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/33153

во гласањето на дијаспората, покрај неучеството на опозицијата во креирањето на законодавството, беше малиот број регистрирани гласачи надвор од Република Македонија, како и малиот број гласови потребни за добивање мандат во новите изборни единици, со што сериозно се наруши принципот на еднаквост на гласот. Поради ова, во Извештајот за изборите во 2011 година се препорачува ревидирање на постојниот систем на распределба на мандатите, за да нема значително отстапување во бројот на потребните гласови за избор на пратеници во дијаспората во однос на гласањето во Република Македонија. Слични препораки се содржани и во Мислењето на Венецијанската комисија од 2011 година за изборното законодавство. Иако според овој документ не постојат прецизни меѓународни стандарди, гласањето надвор од државата мора да биде предмет на истите критериуми како и вообичаениот изборен процес. Битно е измените во овој дел да се базираат на научените искуства од изборите во 2011 година. За Венецијанската комисија е проблематично тоа што секоја од новите изборни единици избира по еден пратеник, без оглед на бројот на регистрираните избирачи, што, пак, е во колизија со принципот на еднаквост на гласот. Освен тоа, пропорционалниот систем во државата не соодветствува со фактички мнозинскиот надвор, односно со оној во трите изборни единици надвор од државата.

Ланските избори беа преседан и поради прекршувањето на практиката изборното законодавство да се донесува со консензус. Во март 2011 година, во само една недела, Изборниот законик беше изменет двапати, што претставуваше уште еден удар на политичкиот дијалог, владеењето на правото, како и на демократската етика во изборниот процес. Оттука, логична е десеттата препорака од Извештајот за изборите во 2011 година, која гласи: *„Голема придобивка за успешно спроведување на идните избори може да се постигне преку донесување навремени и сеопфатни прописи кои ќе даваат насоки за изборниот процес и ќе ги компензираат недостатоците или недоследностите на Изборниот законик“*.

## 4.4. Сомнителни финансии

И третата најважна забелешка од Извештајот се однесува на делот на финансирањето на изборната кампања. Финансирањето на политичките партии, а особено финансирањето на предизборните кампањи, е еден од клучните причинители на корупцијата. Тоа не важи само за нецелосно консолидираните демократии, како што е Македонија, туку и за државите со долга демократска традиција.

Оттука, строгото контролирање на партиското финансирање е своевиден браник не само на изборниот систем, туку и на демократијата пошироко. Забележувајќи ги недоследностите на системот за финансиска контрола на политичките партии, ОБСЕ/ОДИХР препорачаа воспоставување на поделотворни механизми за ревизија: *„Одредбите за финансиското известување за изборната кампања треба да се прошират за да одредуваат поделотворни механизми за ревизија. Исто така, треба да се разгледа можноста за усвојување подетален образец за финансиското известување, со што ќе им биде наложено на организаторите на изборните кампањи да ги објавуваат трошоците според посебни ставки“*.

Според Изборниот законик[47], организаторите на изборната кампања се задолжени да отворат посебна жиро-сметка на која ќе се слеваат средствата од донациите на правните и на физичките лица. Донациите се ограничени на 5.000 евра за физички лица, односно 5% од вкупниот приход во претходната година за правните лица. Освен пари, како донација се третираат и бесплатните услуги, како и

[47] Некои од нив се: започнување кампањи од страна на властите пред отпочнување на официјалната изборна кампања; користењето владини средства за партиски активности; високата видливост на кампањите насочени кон промовирање на владините политики; промовирање на владини програми за бесплатни медицински прегледи на јавни места; вработувања и отворање на рурални здравствени центри во текот на кампањата; пристрасниот одговор на полицијата на насилните инциденти поврзани со изборите и заканата со тужба за клевета на Министерството за внатрешни работи кон тогашниот опозициски челник, Радмила Шекеринска.

давањето услуги по цена пониска од пазарната, од кои во практиката најголем дел претставува рекламирањето на телевизиите. Секоја партија може да потроши најмногу 180 денари (3 евра) за секој регистриран гласач во изборната единица. Сите трошоци за кампањата се покриваат исклучиво од средствата од жиро-сметката за изборната кампања, која треба да се затвори откако ќе бидат исплатени средствата од буџетот на Република Македонија, односно најдоцна три месеци по поднесувањето на крајниот извештај.

Законот предвидува поднесување три извештаи за финансирањето на кампањата од посебната жиро-сметка: 1) првиот се поднесува на единаесеттиот ден од изборната кампања; 2) вториот на еден ден по завршувањето на истата, и 3) финалниот извештај најдоцна петнаесет дена по завршувањето на кампањата.

Централно место во системот на финансиска контрола има ДЗР, кој има право да поднесе барање за поведување прекршочна постапка и пријава до Јавниот обвинител, доколку утврди неправилности и злоупотреби. Освен до ДЗР, трите извештаи се поднесуваат до ДИК и до Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), а сите тие се должни да ги објаваат на своите веб-страници. Конечниот извештај се испраќа и до Собранието на Република Македонија, а за локалните избори и до Советот на општината и до Советот на Град Скопје.

Иако системот, навидум, е сосема солидно поставен, од практиката на последните избори произлегоа неколку куриозитети. Најиндикативен е примерот со владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ, која во финалниот извештај пријавила дека на посебната жиро-сметка прибрала 1,1 милион евра (68.033.000,00 денари), а имала расходи од 4,4 милиони евра (272.335.000,00 денари), од кои 4 милиони евра (244.423,000,00 денари) во ставката *„издатоци за реклама и пропаганда“*. На тој начин, разликата што треба да ја покрие владејачката партија изнесува над 3 милиони евра.

Проблемот е во тоа што поради непостоењето законска обврска да се поднесе извештај по финалниот извештај (15 дена по изборите), ДРЗ го мониторира само 20-дневниот период на траење на кампањата. Затоа, транспарентноста во конкретниот случај зависи единствено од добрата волја на владејачката партија да ги сподели со јавноста информациите за покривање на долговите.

ДЗР во својот конечен извештај за ВМРО-ДПМНЕ ја забележал оваа законска недоследност: *„Доследната имплементација на наведените законски одредби во практиката предизвикува вкупниот извештај да не ги опфаќа трансакциите/промените во деловните книги коишто се случуваат од денот на изготвувањето на (н.з. финалниот) извештајот до денот на затворањето на сметката за изборните кампањи, што би имало влијание на реалното и на објективното искажување на финансискиот извештај“*. Исто така, за долгот на владејачката партија стана збор и во Собранието, а одговарајќи на пратеничко прашање премиерот Груевски потврди дека постои долг кој ќе бил подмирен на законски начин[48].Сепак, останува непознато од кои извори ќе се подмирува долгот, доколку се знае дека сметката е веќе затворена, а членот

[48] И други нерегуларности нашле свое место во овој извештај: 1) приговори на граѓани до Народниот правобранител, во кои се вели дека им било побарано да составуваат списоци; 2) писмото на Премиерот кое било напишано на меморандумот на Владата и упатено до сите државни службеници и вработени во неа, во кое осврнувајќи се на *„нападите на нашите политички соперници“* и *„неоснован напад од опозицијата“* ги повикал да ја *„гарантираат слободата на изборите“*; 3) случајот кога министерката за внатрешни работи, Гордана Јанкуловска, воедно носител на кандидатската листа на ВМРО-ДПМНЕ, ги обелодени кривичните досиеја на неколку овластени претставници на СДСМ, кои на денот на изборите требаше да ја набљудуваат работата на Државната изборна комисија; 4) обвинувањата за злоупотреба на овластувањата на МВР за изборни цели, во врска со одреден број полицајци-етнички Албанци кои биле уназадени во службата поради нивната наводна нелојалност кон ДУИ и обвинувања за отпуштање на три виши полициски службеници само неколку недели пред изборите; 5) тесното толкување на ВМРО-ДПМНЕ на членот 9 од Изборниот законик, кој одредува на *„овластени службени лица“* од МВР и од Министерството за одбрана (МО) привремено да им мирува работниот однос, откако ќе бидат утврдени како кандидати.

71 од Изборниот законик е дециден кога вели дека *„сите трошоци за кампањата ќе се покријат исклучиво од средствата на жиро-сметката за изборната кампања“*. Хипотетички, телевизиите како најголеми донатори на услуги може да ѝ ги простат долговите на партијата. Но, тоа би значело дека средствата ќе мора да се прокнижат како донација. Во тој случај, големе можноста донациите да го надминат законски дозволениот лимит од 5% од вкупните годишни приходи, што пак би повлекло кривична одговорност.

Оваа дилема се обидел да ја реши и ДЗР, со свое „автентично толкување“ на очигледните законски недоследности и повикувајќи се на практиката во која *„дел од учесниците во изборната кампања имаат создадени обврски кои не можат да ги покријат од обезбедените средства на сметката на изборната кампања, па овие обврски ќе бидат пренесени во деловните книги за редовната сметка и ќе бидат покриени/платени од извори кои не се предвидени во членот 83 од Изборниот законик*“.

Групата држави против корупцијата (ГРЕКО) во Извештајот за евалуацијата на Република Македонија уште во 2010 година забележала дека постојните законски решенија оневозможуваат да биде во целост прикажана финансиската активност во текот на изборните кампањи. Затоа, една од препораките до Владата била *„да се прошири периодот на финансиското упатување што се применува за изборните кампањи, со цел финансиската активност во текот на овој период да биде прецизно и соодветно евидентирана*“. Измените во Изборниот законик пред изборите во 2011 година не ја зедоа предвид оваа препорака, иако Владата имаше доволно време да го усогласи законодавството со оваа препорака.

## 4.5. Заклучок и препораки

Со оглед на чувствителноста на оваа област, Владата и ЕК треба да ги имаат предвид препораките на ОБСЕ/ОДИХР од претходните избори и истите да ги преточат во конкретни мерки. Минатогодишните избори и изменувањето на Изборниот законик во насока на формирање нови изборни единици надвор од државата без учество на опозицијата, може да го доведе под прашање кредибилитетот на целиот изборен процес. Венецијанската комисија дефинираше три темелни елементи на изборното законодавство – правилата за изборниот систем, составот на изборните комисии и уредувањето на границите на изборните единици – и тие не треба да бидат предмет на измени најмалку една година пред одржувањето на изборите[49]. Нејасно е зошто ДЗР си дозволи да го заобиколи законот, кој во овој дел е јасен. Во Македонија законите ги толкува Собранието. ДЗР не смее да изнаоѓа оправданија за непочитувањето на Законот, а уште помалку да ги упатува прекршителите на негово заобиколување. Групата држави против корупцијата (ГРЕКО) во Извештајот за евалуацијата на Република Македонија уште во 2010 година забележа дека постојните законски решенија оневозможуваат финансиската активност во текот на изборните кампањи да биде во целост прикажана.

Избегнувањето на недоследностите треба да биде во фокусот на ЕК и на Владата при формулирањето на конкретните мерки по најавениот Патоказ. Треба да се инсистира на вклучување на граѓанските организации, не само заради принципот на инклузивност, туку и поради тоа тие што имаат добра експертиза. Наскоро, се очекува да биде објавен Извештајот за усогласеноста на Република Македонија со препораките на ГРЕКО, кој ќе даде одлична насока за тоа како да се формулираат корисни мерки. Затоа, сметаме дека власта треба сериозно да се зафати со реализација на сите препораки на ОБСЕ/ОДИХР, а особено на следниве:

[49] Извештајот е достапен на: http://0.mk/355d4

1. *Имајќи предвид дека локалните избори ќе се случат за помалку од една година, Владата мора да покаже добра волја и повисоко ниво на политички дијалог и, во соработка со опозицијата, што е можно поскоро да ги донесе новите изборни правила;*

2. Доколку политичките елити сакаат да најдат законско решение за проблемот со финансирањето на изборните кампањи и надминувањето на очигледната незаконитост, најбезболно е да посегнат по автентично толкување на Изборниот законик. Патем, на тој начин нема да се урниса имиџот на ДЗР како една од ретките професионални институции во државата;

3. Одредбите за финансиското известување за изборната кампања треба да се прошират за да одредуваат поделотворни механизми за ревизија. Исто така, треба да се разгледа можноста за усвојување подетален образец за финансиското известување, со што на организаторите на изборните кампањи ќе им биде наложено да ги објавуваат трошоците според посебни ставки;

4. Да се прошири периодот на финансиско упатување што се применува за изборните кампањи, со цел финансиската активност во текот на овој период да биде прецизно и сеопфатно евидентирана, во согласност со препораките на ГРЕКО. Измените на Изборниот законик пред изборите во 2011 година не ја зедоа предвид оваа препорака, иако Владата имаше доволно време да го усогласи законодавството со оваа препорака. Оваа препорака мора да се спроведе пред идните локални избори.

## 5. ЕКОНОМИЈАТА - АМБИЦИОЗНА АГЕНДА

Целите поставени во заклучоците од ПДВН во делот на економските критериуми, кој го опфаќа зајакнувањето на пазарната економија, се следниве: *1) да се подобри пазарот на трудот и образованието; 2) да се подобри деловната клима, и 3) да се зајакне креирањето на економските политики и нивното спроведување.*

Штом ќе се прочитаат вака дефинираните реформски задачи, се забележуваат две работи. Прво, задачите се речиси идентични со оние во Пристапното партнерство од 2008 година (во делот на економските критериуми и во делот на поединечните поглавја кои третираат економски прашања). Второ, сите три задачи се дефинирани со премногу општи и генерални формулации, опфаќаат широки подрачја или политики, што отвора простор за предлагање мерки и активности кои се исто така општи, неамбициозни, лесноостварливи, односно мерки и активности кои оставаат впечаток дека задачите се исполнуваат беспрекорно. Клучната опасност што лежи во ваквиот пристап е дека задачите „ќе се исполнат", односно чекираат, а проблемите кои треба да се третираат ќе останат нерешени, па дури и ќе се влошат во одредени сегменти.

Волјата и капацитетот на Владата искрено да работи на исполнувањето на клучните цели во економскиот дел ќе се покаже: прво, преку мерките и активностите што самата ќе ги дефинира во Патоказот за исполнување на обврските предвидени со заклучоците на ПДВН, и второ и поважно, преку темпото и квалитетот на нивното исполнување во предвидените рокови.

Во недостиг на посериозни и посуштински информации околу ПДВН, не ни преостанува ништо друго, туку да ги проанализираме досегашните чекори на Владата во областите што ги опфаќа секоја од трите цели во делот јакнење на пазарната економија преку веќе развиените

инструменти на ЕК[50]. Со оглед на тоа дека ЕК ќе ја оценува работата на македонската Влада во контекст на коментарите нотирани од ЕК во минатогодишниот извештај за тие области, овде правиме обид да видиме кои би биле прашањата за кои ЕК најмногу би сакала да види напредок.

## 5.1. Мантрата „Doing Business"

Прашањето што се наметнува штом ќе ги погледнете целите од ПДВН е зошто токму оваа цел е зацртана како итна реформска задача во процесот на евроинтеграции на Македонија, ако во сите пригоди од сите владини претставници (и на сите медиуми – платени и неплатени) постојано се слуша/гледа/чита дека Македонија е држава со најдобра деловна и инвестициска клима во целиот свет? Веќе 5 години по ред во сите владини документи квалитетот на деловната клима во државата постојано се оценува со суперлативи. Овие оценки главно се базираат на годишните извештаи на Светска банка (СБ) за водење бизнис – *„Doing Business"*, кои се претворија во еден вид мантра на носителите на економската политика во државата, а особено на Премиерот и на Вицепремиерот одговорен за економски прашања. Така, во 2007 година бевме *„четврти реформатор во светот"*, во 2010 година Ставревски прими награда од Светска банка за *„топ-реформатор во светот"*, во 2011 година бевме *„најдобри во регионот и во Европа"*, а годинава *„го подобривме својот рејтинг за 12 места и го заземаме високото 22 место од вкупно 183 држави кои се оценуваат во овие извештаи на СБ"*. Нашата намера не е да го спориме квалитетот и релевантноста на методологијата за оценка на трошоците и едноставноста за водењето бизнис на Светска банка. Репутацијата на оваа институција зборува самата за себе. Исто така, не е спорно тоа што Владата во својата опседнатост со овие извештаи вложи многу енергија, време и напор да ги подобри состојбите кај сите (сега 11) индикатори што ги оценува Светска банка.

[50] Достапно на: http://0.mk/3217b

Но, Извештајот на Светска банка не е ниту единствен, ниту пак целосен, односно не опфаќа многу други индикатори кои се клучни за привлекувањето странски инвеститори или пак за зголемувањето на домашните инвестиции, за подобрување на вкупната конкурентност на економијата, за поголем и одржлив раст и, конечно, за подобар животен стандард на граѓаните. На пример, *Извештајот за глобалната конкурентност* на исто така реномираниот Светски економски форум за 2011–2012, кој го мери Индексот на глобалната конкурентност (ИГК), ја рангираше Македонија на 79 место од вкупно 142 држави во светот. Исто така, овој индекс го сочинуваат многу повеќе фактори и индикатори[51], а во многу од нив кои се клучни за водењето бизнис, Македонија има лоша оценка. Така, сопственичките права се рангирани со 101, судската независност со 105, ефикасноста на правната рамка со 102, квалитетот на патиштата со 102, квалитетот на инфраструктурата за авионски сообраќај со 133, расположливоста со услуги за истражување и обуки со 108, расположливоста на финансиските услуги со 127, можноста да се платат финансиските услуги со 117 и одливот на мозоци со 133. Оттука, може да се заклучи дека сите извештаи на релевантните меѓународни организации и институции не гледаат на македонската економија во розова светлина. Тенденцијата Владата да ги користи единствено рангирањата на Светска банка како потврда за оправданоста и успешноста на владините економски политики и реформи и тенденцијата секој потег, секоја мерка која има импликации врз економијата во државата да се оправдува и да се поткрепува со фактот дека Светска банка нè рангирала како топ-реформатор, се само груби манипулации. Веројатно најдобар доказ за тоа е македонската економска реалност, која е премногу очигледна за да се негира. Владината мантра се манифестира како уште еден

[51] Поглавје 8 (Политика на конкуренција), Поглавје 9 (Финансиски услуги), Поглавје 19 (Социјална политика и вработување), Поглавје 20 (Претпријатија и индустриска политика), Поглавје 26 (Образование и култура), како и Поглавје 14 (Транспортна политика), Поглавје 15 (Енергетика), 16 (Даноци), 17 (Економско-монетарна унија) итн.

одличен спин кога ќе се погледнат секојдневните потези на креаторите на економската политика и нивните ефекти на терен, потези кои не се мерат со методологијата на Светска банка.

## 5.2. Пазарот на трудот и образованието

При одредувањето на мерките и активностите кои би требало да ги исполнат барањата поставени од ЕК по првиот состанок на ПДВН, би било пожелно да се земат предвид и приоритетите утврдени во Пристапното партнерство за засегнатите области, како и минатогодишните забелешки од Извештајот на ЕК. Кај економските критериуми, поголемиот дел од среднорочните приоритети сè уште не се реализирани, а се од исклучителна важност за економскиот развој на Македонија. Конкретно, станува збор за следниве среднорочни приоритети: а) *подобар квалитет на јавната потрошувачка, преку зајакнување на капацитетот за среднорочно планирање и за подобро извршување на буџетот на јавниот сектор*; б) *натамошно подобрување на квалитетот на образованието, преку последователно финансирање на инфраструктурата/персоналот неопходен за спроведување на новите реформи во образованиот сектор*, и в) *натамошно подобрување на пазарот на трудот и намалување на невработеноста, преку дополнителни мерки за младите и долгорочно невработените и преку модернизирање на социјалната сигурност и образованиот систем*.

Логичен потег на Владата би бил да направи анализа на забелешките на ЕК за пазарот на трудот и за образованието дадени во Извештајот 2011 и, соодветно на тоа, да предвиди мерки и активности во Патоказот. Имено, Извештајот 2011 вели дека имало мало подобрување на вработеноста (5,5%) во првиот квартал од 2011, во споредба со 2010 година, и тоа главно во земјоделскиот сектор и во производството. Вработувањата во земјоделскиот сектор главно се должат на фактот дека по првпат се регистрирани фармерите кои живеат од земјоделство. Извештајот 2011 истакнува дека особено загрижува високата невработеност кај младите и кај помалку образованите. Во другите делови од Извештајот 2011 (Поглавје 19 –Вработување и социјална политика), ЕК поконкретно ја идентификува целната група кај која очекува да види поголем напредок – младите, долгорочно невработените и лицата со посебни потреби. Со оглед на тоа дека станува збор за најранливите групи во општеството, државата (односно Владата) мора да направи проценка на влијанието на економската ситуација врз сиромаштијата, бидејќи стапката на сиромаштија постојано расте. Од сите маргинализирани лица, посебно внимание бараат Ромите, особено ако се има предвид дека стапката на намалување на бројот на учениците Роми во раните училишни години е сè уште многу висока. Згора на тоа, ЕК ни забележува затоа што *„нема напредок во имплементацијата на Националната стратегија за еднаквост на лицата со посебни потреби 2010–2018“*.[52]

Натаму, во делот посветен на човечкиот и на физичкиот капитал, ЕК констатира дека општото ниво на образование и обука на работната сила е сè уште релативно ниско и дека јазот меѓу квалификациите на работната сила и барањата на пазарот е сè уште значаен. Ефикасноста на јавните инвестиции во образованието може значително да се подобри, како и квалитетот на образованието. Нивото на образование во Македонија е сè уште ниско, а човечкиот капитал е релативно мал и со многу низок квалитет. Ниското образовно ниво и расположливоста со малку капитал довеле до ниско општо ниво на продуктивност, а општото ниво на инвестиции во 2010 година и во почетокот на 2011 година беше пониско отколку во претходната година. Расходите наменети за јакнење на економијата заснована на знаење и натаму се ниски.

[52] Види: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/criteria/index_en.htm

Оттука, би се очекувало напорите на Владата при подготовката на Патоказот во делот на *„подобрувањето на пазарот на трудот и образованието“* да се отсликаат во конципирањето мерки и активности што би биле насочени кон намалување на јазот меѓу квалификациите на работната сила и реалните потреби на пазарот, кон подобрување на ефикасноста на јавните инвестиции во образованието и подигање на неговиот квалитет, кон зајакнато подобрување на човечкиот капитал на земјата и спроведување активни мерки за вработување насочени кон целните групи кои се во фокусот на вниманието на ЕК (младите, долгорочно невработените, лицата со посебни потреби, жените и Ромите).

## 5.3. Подобрување на деловната клима

И оваа цел е уште една мошне општо дефинирана задача што треба да ја сработи Република Македонија до септември 2012 година во рамките на ПДВН. Со оглед на тоа дека од првиот ден откако е на власт Владата работи на овој план, би било пожелно да се консултира Извештајот 2011, за да се види каде точно треба да се интервенира со посебни мерки и активности. Се разбира, при нивното конципирање ќе треба да се води сметка за приоритетите од таа област утврдени во Пристапното партнерство.

Во Извештајот 2011 ЕК посочува повеќе проблеми кои се поврзани со оваа област. Имено, зборува за бавните правни процедури (на пример, процедурите за обезбедување работни дозволи за странци) и за фрагментацијата на одговорностите меѓу централната и локалната власт. Се разбира, тоа претставува голема пречка за директните странски инвестиции (СДИ). Во делот на подобрувањето на инфраструктурата, на што веќе подолго време инсистираат и домашните стопанственици, ЕК укажува дека *„акумулацијата на јавен капитал е попречена од слабите капацитети за имплементација, но исто така и од употребата на средствата за некои помалку продуктивни намени, како на пример за разубавување на главниот град“*. ЕК истакнува дека расположливоста со капитал на државата е релативно ниска и дека инфраструктурата сè уште бара реконструкција и модернизација.

Во врска со слободното дејствување на пазарните сили, ЕК нагласува дека улогата на државата се зголеми како резултат на кризата, а државната сопственост е концентрирана главно во телекомуникациите, енергијата и јавните услуги. Правниот систем и натаму создава проблеми. Извршувањето на договорите сè уште оди тешко и го попречува деловното опкружување, особено за малите и средните претпријатија (МСП). Констатирајќи зајакната правна и финансиска независност на регулаторните и на надзорните тела, ЕК предупредува дека административниот капацитет и досието на остварувања на некои од нив (пример, Агенцијата за регулирање на железничкиот сообраќај, Агенцијата за електронски комуникации, Регулаторната комисија за енергетика, агенциите за регулирање и супервизија на доброволните пензиски фондови и Комисијата за хартии од вредност) сè уште треба да се зајакнуваат. Натаму, ЕК ги нагласува слабостите во владеењето на правото (особено во судството), што се карактеризира со бавни процедури. Недоволните ресурси и несигурното спроведување на договорите, но и присуството на корупцијата, погубно влијаат на деловната средина.

Во делот „Микс на макроекономски политики“ се посочува дека структурата на јавните расходи се фокусираше на трансферите со мал пораст на капиталните инвестиции и на натамошното намалување на расходите за набавка на стоки и услуги. Се заклучува дека дел од јавните инвестиции можеа да бидат потрошени на начин кој во поголема мера го поддржува растот. Квалитетот на јавните инвестиции не се подобри значително и прашањето на високата невработеност, особено кај младите, останува да биде клучен предизвик за политиките.

Наспроти ловориките за топ-реформатор со најдобри услови за

водење бизнис, во реалноста Владата креира клима на несигурност и непредвидливост. Сосема спротивно од наводната добра соработка и партнерство со деловната заедница и со социјалните партнери, кои постојано ги нагласуваат владините претставници, многу од клучните економски мерки се кусогледи, краткорочни и се носат на *ад хок* основа. Честопати ваквите мерки се во спротивност со декларираните владини принципи во економијата и со приоритетите на креирањето на економските политики.

Најдрастични се примерите со различните законски решенија, кои покриваат различни области од економијата. Така, во март Владата донесе одлука со која се регулира трговијата и извозот на старо железо, отпадоци од челик, бакар и други материјали, односно со наредбата се забрани откупот и прометот со отпадоци од железо, челик, олово, цинк, калај, бакар, алуминиум и месинг. Образложението за овој чекор е дека разни делови од железни и други материјали (шахтите и сливниците на патиштата и на железничките пруги), кои се од јавен интерес, многу се краделе, за потоа да се продаваат и истопуваат во железарниците, леарниците или во металските работилници. Ваквата драконска мерка значеше инстантно затворање на многу мали бизниси и загуба на работни места за некои мали економски субјекти или големи економски загуби за поголемите субјекти. Одлуката се донесе без никаква консултација со засегнатите страни и без никаква проценка на влијанието на регулативата врз економските субјекти. Под притисок на вработените во овој сектор, организирани во Асоцијацијата на секундарни суровини при Стопанската комора на Македонија (СКМ), Владата вербално се согласи да ги промени, односно да ги ублажи ригорозните решенија, за на крај да остане на својата првобитна одлука. Оваа одлука ќе важела сè додека не се исполнеле одредени услови поставени од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање, во прв ред да се намалат кражбите на овие материјали?! Конечно, по едномесечни преговори со СКМ, Владата ја укина забраната .

Владата повторно, по кој знае кој пат, со едно непромислено законско решение успеа да уништи мали бизниси и да затвори, веројатно, неколку стотини работни места. Тежината на ова решение е дотолку поголема ако се има предвид фактот дека станува збор за металската индустрија, која е еден од клучните извозни сектори на македонската економија, и која го полни буџетот и носи значајни девизни приливи со кои се покрива дупката во платниот биланс на Македонија[53]. Втората порака што се испраќа е дека Владата може (а тоа и го прави) прекуноќ да донесе одлуки кои значат комплетно менување на условите за водење бизнис, услови кои вашиот бизнис од профитабилен одеднаш можат да го направат непрофитабилен. Во таква деловна клима, која се менува според моменталната инспирација на Премиерот или на неговите министри, по правило раководена од мотивот за краткорочен политички профит, не би сакал да вложува ниту еден домашен, а особено не странски инвеститор.

## 5.4. Сигурна старост со несигурни пензии

Овој случај не е само пример за непредвидливост и нестабилност на деловната клима и условите за водење бизнис, туку и за незаинтересираноста на македонската Влада за барањата утврдени во ПДВН во делот на економијата. За жал, тоа не е единствениот доказ за незаинтересираноста. Примерот со измените на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување е само уште еден доказ за државен интервенционизам и мешање на државата во инвестициската политика и инвестициските одлуки на економските субјекти. Со овој закон Владата прекрши еден од основните принципи на пазарната економија за слободата на избор на одлука на претприемачите/инвеститорите својот капитал да го инвестираат според проценката на ризиците и шансите за остварување

[53] http://finance.gov.mk/node/1190

добивка. Со образложение дека законските измени се потребни за да се обезбеди поголема оперативна и финансиска независност на МАПАС, регулаторното тело во овој сегмент на пазарот кое беше под надлежност на Министерството за труд и социјална политика (МТСП), Владата во предлог-законот предвиде приватните пензиски друштва, кои оперираат во државата, во иднина (од 15.1.2013 год.) да не можат да инвестираат во хартии од вредност што ги издава државата на европскиот пазар на капитал[54]. Со тоа, тие не само што ја ограничија или ја намалија слободата на друштвата во иднина да ги инвестираат парите на своите осигуреници, идните пензионери, туку ги принудија истите да ги продадат веќе купените државни обврзници пред истекот на рокот за нивно достасување, со што нема да ја остварат планираната и сигурна добивка, туку ќе мора да прифатат пониски добивки, евентуално и загуби, со продажба на хартиите по моменталната цена на пазарот. Ваквото законско решение не само што ја прави нестабилна и несигурна правната рамка за приватните пензиски друштва кои работат во секторот, туку ја прави неизвесна и нивната идна инвестициска политика.

Со еден ваков потег, во крајна линија, настанува потенцијална директна загуба за пензиските фондови. Директната загуба, пак, за домашните штедачи, идните пензионери, е намалениот принос, односно помалите пензии кои тие ќе ги добијат во иднина за средствата кои ги вложуваат денес. Всушност, штедачите се и главни губитници во приказната, со оглед на фактот дека целата пензиска реформа со воспоставувањето на тристолбниот систем на пензиско осигурување, имаше за цел да се овозможат сигурни и безбедни пензии за идните пензионери, што најдиректно се загрозува со ваквите владини одлуки, кои ги поткопуваат темелите на целиот пензиски систем. Овде мора да се земе предвид и фактот дека од 2013 година, Владата –без никаква економска логика и резон – вети зголемување на пензиите за 10%, во обид да ги придобие пензионерите пред претстојните локални избори. Натаму, Владата во обид „да ја подобри" инвестициската клима во Македонија и да привлече странски инвеститори, како потврда за нејзината успешна политика на привлекување СДИ, исто така предвидува натамошно намалување на стапките за пензиски придонес, кои се плаќаат од бруто-платата од сегашните 18% на 17,6% и 17,5% во наредните две години. Бидејќи ваквиот раст на пензиите не е врзан со економскиот раст што реално ќе се оствари (ако воопшто се оствари некаков раст, со оглед на прогнозите на сите релевантни институции и досегашните економски показатели), ќе предизвика дополнително оптоварување на и онака празниот пензиски фонд. Намалувањето на приливите во фондовите во обата столба, врз основа на намалените идни придонеси за пензиско осигурување, само дополнително ќе ја влоши состојбата и кај фондовите, но и кај државната каса, која и онака го дотира државниот пензиски фонд. Дали Владата има проценки за тоа што конкретно ќе значат овие и ваквите измени изразено математички, во бројки, не можеме да знаеме, бидејќи и овде традиционално отсуствува проценката на влијанието на регулативата.

И во овој случај, единствен добитник од ваквото решение е државата, односно Владата, која соочувајќи се со големи проблеми во покривањето на буџетските расходи, на овој начин креираше дополнителни извори на капитал за идни задолжувања на домашниот пазар, кои ќе бидат далеку поповолни од оние на странскиот пазар, со оглед на кредитната способност и рејтингот на државата, како и со оглед на европската должничка криза која сè уште трае.

## 5.5. Државна пазарна економија

Владините апетити за трошење јавни пари, наспроти можностите на бизнисот и на граѓаните да ги покриваат истите, доведоа до тоа

[54] Подетална анализа на очекуваните ефекти од ваквите законски измени, види во статијата на *Граѓански* бр.2, 12 мај 2012 година, стр. 53–55

Владата да почне суптилно да интервенира и во монетарната политика, подрачје кое од јасни причини во секоја држава е во исклучива надлежност на централната банка. Народна банка на Република Македонија (НБРМ) започна да ги користи инструментите што ѝ стојат на располагање за управување со монетарната политика, во манир ист како и оној на Владата, а според нејзините потреби и од нејзини мотиви. Конкретно, НБРМ го ограничи емитувањето на благајничките записи коишто ги издава (од еднаш неделно на еднаш месечно) за да го прибере вишокот ликвидни средства од банките. Образложението за оваа мерка беше, се разбира, наводниот мотив слободните банкарски средства да се пласираат во приватниот сектор, преку одобрување на повеќе кредити за стопанството и со намалување на каматните стапки на кредитите.

Но, бидејќи кредитната одлука е одлука во рацете на банките и не зависи од добрите желби на Владата и на НБРМ, туку од нивната проценка за ризикот на пласираните кредити и можноста за заработка – а нив банките ги ценат за многу критични – тешко е да се очекува дека оваа мерка на НБРМ ќе ги натера да ги намалат каматите и да пласираат повеќе кредити во економијата. Впрочем, и гувернерот на НБРМ, Богов, во интервјуто предупредува дека доколку банките по оваа одлука ги намалат само пасивните, а не и активните каматни стапки, тие само ќе си ја зголемат својата маржа, без никаков ефект за бизнисот, а на штета на штедачите, кои сега добиваат помали камати на своите штедни влогови и се демотивирани да штедат повеќе. Оттука, многу поверојатно и пологично е дека вистинскиот мотив за ваквата одлука на НБРМ (иако гувернерот го негира тоа) е да се ослободат повеќе средства, кои банките наместо во инструментите на НБРМ, би ги пласирале во инструменти на Министерството за финансии (државни записи), со што би се овозможило полнење на буџетот на Владата од домашен извор и по поповолни каматни стапки.

Конечно, ваквиот однос на Владата кон божем независните институции во државата е само дополнителна потврда на она што го гледаме и чувствуваме секој ден, а тоа е дека Владата станува најголем стопанственик во државата, кој најмногу вработува, најмногу се задолжува кај банките и кај другите институции, најмногу продава, најмногу купува, најмногу троши, најмногу инвестира и, конечно, раководи со сите функции на сите државни институции од еден центар, на еден ист начин и со еден и единствен мотив – политичко преживување и останување на власт! Со таквата улога на државата (читај, Владата) и во услови на ваков државен интервенционизам, не може да стане збор за некакво слободно содејство на пазарните сили кои ќе ги формираат понудата и побарувачката, како основен принцип и предуслов за функционирањето на една пазарна економија. Можеме да зборуваме единствено за државна, односно „партиска“ пазарна економија. Се надеваме дека идното барање на ПДВН, покрај сегашното „одвојување на државата од партијата“ во делот на изборното законодавство, нема да биде итна потреба од одвојување на партијата и од економијата, како основен услов за евентуален иден економски раст и просперитет на државата и на нејзините граѓани.

## 5.6. Подобро креирање и спроведување на економските политики

Сè погласно се слушаат критички анализи на економските политики на Владата, кои главно се оценуваат како несоодветни, кусогледи и мотивирани од чисто партиски интереси. Како резултат на ваквите заклучоци, сосема се разобличува уште една мантра на Владата како топ-реформатор и како носител на толку потребната промена на економската парадигма[55] во државата, која требаше да обезбеди своевиден квантен скок на македонската економија и нејзино одлепување од листата на најнеразвиените во Европа.

[55] За мотивите на НБРМ за носење на ваква мерка, види подетално во интервјуто на гувернерот Димитар Богов во *Граѓански*, бр. 1 од 5 мај 2012 год, стр. 52–54.

Ако треба накратко да ги сумираме клучните резултати на економски план, тоа можеме да го сториме со сумирање на клучните економски параметри според кои: Македонија има најголема стапка на сиромаштија во Европа; Македонија е рекордер во невработеноста, со многу лоша структура на невработеноста, од која најмногу се погодени младите; Македонија има сè поголем трговски дефицит во размената со странство, како одраз на неконкурентноста и лошата производна и извозна структура, при што извезува само евтина работна сила; Македонија има сè поголем дефицит на тековната сметка; Македонија има најбрзорастечки јавен, но и приватен долг, кој сериозно ги разјадува шансите за некаков напредок во иднина; Македонија троши најмногу пари за привлекување, но и за субвенционирање на странските инвеститори и има најниско ниво на странски инвестиции; Македонија има и најниско ниво на домашни инвестиции и ниско ниво на штедење, кои не овозможуваат посериозно зголемување на БДП и на вработеноста; Македонија нема речиси никакви инвестиции во подобрувањето на патната, железничката и енергетската инфраструктура; Македонија има државен апарат со најголем број вработени, кој опфаќа повеќе од ¼ од вкупниот број вработени, кој е непрофесионален, корумпиран, но е платен многу повеќе од реалниот сектор, па оттука и премногу скап; Македонија има најлиберализирана трговија и најлиберализиран пазар, од кој најмногу профитираат монополите, особено во мрежните индустрии, кои остваруваат екстра профит на грбот на граѓаните итн. итн.

Зошто се несоодветни владините економски политики и каде се греши во нивното креирање, па и спроведување? Доволно е да го анализираме односот и јавните настапи на клучните креатори на економската политика во државата, пред сè на министерот за финансии и вицепремиер задолжен за економски прашања, Зоран Ставрески, кој е еден вид економски гуру на владејачката елита и на самиот премиер во измината година, за да ја утврдиме првата причина. Економијата, иако не е прецизна наука како математиката или како физиката и многу често се базира на малку прецизни економски филозофии и во себе содржи и извесно ниво на одредена доминантна политичка идеологија, сепак не трпи никакви импровизации и манипулации и брзо ги демистифицира истите. Затоа, проекциите на Владата за економски раст од цели 4,5%, кои ги изнесе Ставревски при презентирањето на буџетот за 2012 година, а врз кои се направија и сите проекции за економските движења во државата, брзо се покажаа како предимензионирани. И покрај сите предупредувања од страна на домашните експерти и аналитичари, како и покрај многу пониските проекции на релевантните меѓународни институции (ММФ, ЕБОР, ЕК итн.), кои се движеа од 1,8% до максимум 2,4% и кои неколкупати беа ревидирани, Ставревски убедуваше дека вака проектираниот раст е *„реалистичен и* достижен“ !

Набргу, ваквите „реалистични“ проекции се рефлектира во неможноста да се остварат проектираните буџетски приходи и расходи, да се извршуваат функциите на државата, во потребата од нови задолжувања на странскиот и на домашниот пазар, како и во ребалансот на буџетот и притисокот врз НБРМ во функција на полесно обезбедување средства за полнење на буџетот да ги стави и монетарните инструменти. За да биде трагедијата уште поголема, долго време откако и на министерот за финансии му стана јасно дека надуваните проекции за растот на БДП не можат да се одржуваат со кредит од ММФ, на Владата и требаа повеќе од шест месеци за да ја ревидира стапката на раст. Згора на тоа, и новата намалена стапка на раст (од 2,5%) повторно е проектирана на високо и недостижно ниво. Набрзо тоа го потврди и НБРМ, која ги намали своите проекции за раст на БДП од 2,4% на 2%.[56] Одговорноста за

[56] Квалитетна елаборација на потребата од сериозна промена на економската парадигма во Македонија, види ја анализата „Тектонски поместувања во економската политика“ на Никола Поповски за *Граѓански*, бр. 9 од 30 јуни 2012 год, стр. 60–61.

премногу оптимистичките владини прогнози и овојпат ќе ја сноси европската криза или Грција, но последиците ќе ги сносат и граѓаните и деловната заедница, кои и поверувале на Владата, па соодветно ги насочиле своите инвестициски одлуки.

## 5.7. Потрага по консензус или по едногласност?

Втората причина за несоодветноста на владините економски политики лежи во очигледното непостоење консензус за основите на економската политика, што се манифестира на повеќе нивоа: на ниво на политичките партии, на ниво на економско-социјалните партнери, на ниво на пошироката научна и заинтересирана јавност, на стратегиско и на оперативно ниво.

Прво, не постои консензус меѓу политичките актери (власта и опозицијата), што се гледа во постојаното одбивање на Владата да прифати какви било сугестии или предлози на партиите кои не се во власта. Несакањето барем малку да се отстапи од своите предлози е очигледно не само на владините прес-конференции, туку и на парламентарните седници, каде што секој предлог на опозицијата се дочекува на нож. Критиката, пак, колку и да е здрава, основана, аргументирана и добронамерна, се прогласува ако не за најголемо национално предавство, тогаш за ситно политичко калкуланство или, во најмала рака, за непознавање на економијата.

Второ, главните стратегиски документи кои се однесуваат на економскиот развој и европските интеграции на државата, вклучувајќи ги и секторските стратегиски документи коишто треба да ги водат економските политики, веќе одамна не се документи кои претставуваат одраз на усогласени национални развојни приоритети. Тие веќе одамна се само одраз на владините работни програми, кои пак се копии на изборните програми на владејачката ВМРО-ДПМНЕ. Најочигледен е примерот со НПАА – клучен документ во приближувањето кон ЕУ – кој, за жал, е само копија на фамозната *„Преродба во 100 чекори“* и на *„Преродбата, проширена и надградена“*. Така, наместо да читате за изградба на пречистителни станици за усогласување со европското законодавство за животната средина, ќе читате за изградба на 100 тениски терени, 200 спортски сали, за којзнае колку компјутери за подобрување на образованието итн. Згора на тоа, отсуството на Национален развоен план (НРП) кој би ги вклучил стратегиските национални развојни приоритети на државата (идентификувани со консензус од сите политички фактори) и би ги поврзал јавните инвестиции со оние потребни за ефективно спроведување на евроинтеграциите, дополнително демонстрира каде лежат владините приоритети.

Непостоењето консензус се рефлектира, исто така, и на севкупниот буџетски процес. Планирањето и извршувањето на буџетските расходи воопшто не ги зема предвид потребите и барањата на различните групи во општеството, од една страна, но и економската реалност во државата, од друга страна. Буџетот дури и не се дебатира соодветно во Парламентот, освен формално, па оттука тој ги рефлектира исклучиво владините приоритети. Највпечатлив е примерот со имплементацијата на Програмата за јавни инвестиции, која наместо да ги потенцира најитните развојни потреби на државата, одразува партиски приоритети (пример, изградбата на Музејот на ВМРО, Музејот на жртвите на комунизмот, поголемиот дел од проектот „Скопје 2014“ итн.). Ваквите „приоритети“ се толку значајни за Владата, што расходите за нив не се кратат при ребалансот на буџетот. Напротив, тие трошат огромен дел од буџетот планиран за јавни инвестиции, и тоа на многу сомнителен начин, проследен со скандали за сериозни корупативни дејствија. Апсолутниот недостиг на транспарентност на јавните расходи, потврден и во минатогодишниот извештај на Државниот завод за ревизија за извршувањето на буџетот, воопшто не изненадува.

Не постои реален консензус меѓу Владата и главните социјални и економски партнери околу економските политики, поради отсуството на постојан, отворен и транспарентен процес на консултации и дијалог. Економско-социјалниот совет (ЕСС), како главно консултативно тело за економските политики, во реалноста не ја исполнува својата улога на рамноправен партнер на Владата. Од неговото проблематично и мачно основање, кое како обврска од евроинтеграциите требаше да се реализира многу одамна, не произлезе ниту еден документ, позиција, ниту пак јавно изнесување на своите ставови и позиции или идеи во врска со прашањата кои се од негов интерес (економската криза, растечката сиромаштија, сè потешката социјална состојба на многу граѓани, кратењата во буџетот за социјални потреби итн.). Не функционира дури ни веб-страницата на ЕСС (www.ess.mk). Така, и ЕСС се претвори во уште една обврска од листата задачи со ЕУ-предзнак која е штиклирана во Извештајот за напредокот на Македонија, а во реалноста не функционира и е далеку од тоа да си ја извршува својата улога во општеството.

Но, економските мерки и политики не се дискутираат ниту надвор од ЕСС. Главните претставници на работниците и на работодавачите, како и бројните индустриски и трговски комори, се формално консултирани, но многу малку од нивните предлози се земаат предвид. Тоа се главно минорни прашања или прашања/проблеми на микро ниво. Главните економски насоки на Владата се многу ригидни и доста конзистентни. Симулацијата на култура на дијалог и соработка со бизнис заедницата, со социјалните партнери и со граѓанскиот сектор, Владата ја користи за да прикаже во јавноста, особено пред ТВ-камерите, дека има, наводна, широка поддршка за своите економски политики. Главен инструмент за обезбедување на овој тип консензус се казните и давачките, контролите на различните инспекции или, пак, можноста за вклучување во разно-разни тендери за јавни договори[57].

За да биде претставата комплетна, минатата година Владата си основа таканаречен „Економски совет“, кој го сочинуваат Премиерот, Гувернерот на НБРМ, министрите од економските ресори или други високи државни службеници кои се занимаваат со економски прашања. Другите заинтересирани фактори, како на пример независните економски аналитичари и експерти (освен апологетите на владините политики), ниту се поканувaат на нивните состаноци, ниту пак се консултираат во некоја друга форма. Оттаму, и овој Совет може да се третира како уште еден маркетиншки трик на Владата. Економскиот совет, всушност, дејствува како тело за обезбедување и потврдување на монолитноста на владината економска политика.

## 5.8. Заклучок и препораки

Факт е дека Владата ќе има најмногу проблеми при дефинирањето на мерките и активностите во овој дел од идниот Патоказ за исполнување на целите утврдени со ПДВН. Секогаш ќе постои опасност да се осмислуваат интервенции кои ќе бидат премногу општи или кои нема да можат да дадат некои позначителни резултати до средината на септември, кога ЕК ќе го затвори Извештајот 2012 за Македонија.

Но, исто така, факт е дека откако е најавен ПДВН, Владата прави сè што е спротивно на она што е веќе утврдено како услови за исполнување. Брзоплетите одлуки се донесуваат без никакви консултации со засегнатите страни. Спротивно на законот, не се прават ниту неопходните проценки за влијанието на регулативата, што пак зборува за фактот дека во Македонија нема владеење на правото и дека правната држава првенствено ја нарушува Владата.

[57] За намерите на Владата да ги финансира буџетските расходи со кредити од странство и за причините за откажување на аранжманот со ММФ, види ја анализата на Ида Протуѓер „Скапо платена тајна“ во *Граѓански* бр.8 од 23 јуни, стр. 58–61.

Притисокот врз Владата за конципирање на вистинските мерки ќе биде најголем во овој дел, пред сè поради големиот број засегнати страни во приказната. Од тие причини, за постигнување минимум резултати до септември, Владата на Република Македонија треба да ги спроведе барем следниве препораки:

1. Да се направи проценка за влијанието на економската ситуација врз сиромаштијата, особено поради тоа што таа има нагорен тренд. Анализата ќе треба да ги утврди критичните точки каде што Владата ќе мора итно да интервенира, за да се спречи зголемувањето на сиромаштијата;

2. Зајакнување на капацитетите на социјалните партнери, особено во контекст на креирањето на економските политики. Средбите со стопанствениците не само што треба да зачестат, туку треба да биде земено предвид и нивното мислење. Трошењето на буџетските средства не смее да се случува без задолжителните консултации на социјалните партнери;

3. Да се зајакнат капацитетите на социјалните партнери и на маргинализираните целни групи специфицирани во европските документи (млади, жени, етнички малцинства, долгорочно невработени, лица со посебни потреби итн.) за тие да можат навреме да ги искористат средствата што се на располагање од ЕУ, особено средствата од ИПА, поточно од IV компонента за развој на човечките ресурси.