

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



ВЛАДАТА ТРЕБА
ДА СЕ ПОСВЕТИ НА
ЕУ АГЕНДАТА

24/7



*Прв извештај од следењето
на йпроцесот на пристапување
на Македонија во ЕУ*

**ВЛАДАТА ТРЕБА
24/7 ДА СЕ ПОСВЕТИ
НА ЕУ АГЕНДАТА**

Април 2009

**Владата треба 24/7 да се посвети на ЕУ агенданта –
Прв извештај од следењето на процесот на
пристапување на Македонија во ЕУ**

Издава:

Фондација Институт отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Подготвил:

Македонски центар за европско образование и
Фондација Институт отворено општество – Македонија

Лектура:

Анета Василевска - Љубецкиј

Ликовно-графичко обликување:

Бригада Дизајн

Печат:

Пропоинт

Тираж:

250 примероци

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

341.171.1(4-672ЕУ:497.7)"2008/09"

ВЛАДАТА треба 24/7 да се посвети на ЕУ агенданта:прв извештај од следењето
на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ.-Скопје:
Фондација Институт отворено општество-Македонија, 2009. -67,65 стр.;22см

Насл.стр. на припечатениот текст: The Government should work 24/7 on the EU
агенда: first quarterly accession watch report.

-Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки.-Текст на мак.
и англ. јазик.-фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-003-8

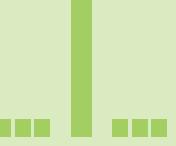
а) Македонија-Зачленување-Европска унија-2008-2009
COBISS.MK-ID 78572042

СОДРЖИНА

I. ЗОШТО ГО СЛЕДИМЕ ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА?		
1. ШТО Е ИЗВЕШТАЈОТ ЗА НАПРЕДОКОТ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА?	7	
1. <i>Кои институции се вклучени во процесот на проширување на ЕУ</i>	8	
2. ИЗВЕШТАЈОТ ЗА НАПРЕДОКОТ И ПРИСТАПНОТО ПАРТНЕРСТВО КАКО ИНСТРУМЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ	10	
3. СИТЕ НАШИ ПРОПУШТЕНИ ШАНСИ	10	
1. <i>Првата пропуштена шанса (2006)</i>	11	
2. <i>Што се тоа рејери?</i>	12	
3. <i>Втора пропуштена шанса (2008)</i>	13	
4. <i>Не смееме да ја пропуштиме шреташа шанса (2009)</i>	13	
4. МЕТОДОЛОГИЈА	14	
1. <i>Временска рамка</i>	15	
2. <i>Метод на анализа</i>	15	
II. ДО КАДЕ СМЕ СО ОСУМТЕ РЕПЕРИ?		
1. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕТСЕДАТЕЛСКИТЕ И НА ЛОКАЛНИТЕ ИЗБОРИ ВО 2009 ГОДИНА ВО СОГЛАСНОСТ СО ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК	16	
1. <i>Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата</i>	17	
2. <i>Насилниште инциденти од 2008 година заборавени?</i>	17	
3. „ <i>Економско насилиштво</i> “ – новиот македонски феномен	18	
4. <i>Владаша или локално</i>	19	
5. <i>Рекорден број набљудувачи</i>	20	
6. <i>Медиумите и Советот за радиодифузија</i>	20	
7. <i>Административни аспекти и Државната изборна комисија</i>	21	
8. <i>Заклучоци и препораки</i>	22	
2. КОНСТРУКТИВЕН И СЕОПФАТЕН ДИЈАЛОГ, ОСОБЕНО ВО ОБЛАСТИТЕ ВО КОИ СЕ БАРА КОНСЕНЗУС МЕДУ СИТЕ ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ, ВО РАМКИТЕ НА ДЕМОКРАТСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ	23	
1. <i>Што предвидува Извештајот 2008 и Скицата</i>	23	
2. <i>Кохабијација или концептрација на властите?!</i>	24	
3. <i>Демократски истијадок</i>	24	
4. <i>Спрутите не е интересна за Комитетот за односите меѓу заетнициште</i>	25	
5. <i>Деловникот за работата на Собранието – вечна приказна</i>	26	
6. <i>Националниот совет за европштетрации</i>	26	
7. <i>Со „сила“ до ненасилиштво во Собранието</i>	27	
8. <i>Заклучоци и препораки</i>	27	

3. ЕФЕКТИВНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ПОЛИЦИЈА	28	8. Заклучоци и йтрејораки	38
<i>1. Што ѹредвидува Извештајот 2008 и Скица</i>	28	5.КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ	
<i>2. Новиот Закон за внатрешни работи – „државна џајна“?!</i>	29	НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО	39
<i>3. Почиќување на човековите ѹрава</i>	29	<i>1.Што ѹредвидувааш Извештајот 2008 и Скица</i>	39
<i>4. Судсивошто нема ѹредносш ѹри следењешто на комуникациите</i>	30	<i>2.Изборниот Ѣроцес и ДКСК</i>	40
<i>5. Професионалноста на йолициската</i>	30	<i>3.Кайацишетош на ДКСК концентиран</i>	
служба е дискутиабилна	30	во ѹрејседашелкаша	40
<i>6. Заклучоци и йтрејораки</i>	30	<i>4.Зошто МВР не соработува?</i>	41
4. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ОД СУДСКИТЕ РЕФОРМИ,	31	<i>5.Нејасни рокови</i>	41
ЗАЈАКНУВАЊЕ НА НЕЗАВИСНОСТА И КАПАЦИТЕТОТ НА	31	<i>6.Заклучоци и йтрејораки</i>	42
СУДСТВОТО, ЗАОКРУЖУВАЊЕ НА РЕФОРМите ВО	32	6.ВРАБОТУВАЊЕ И НАПРЕДОК ВО КАРИЕРАТА НА ДРЖАВНИТЕ	
ОБВИНИТЕЛСТВОТО И ИМЕНУВАЊЕ ВО СУДСКИОТ СОВЕТ	32	СЛУЖБЕНИЦИ ШТО НЕ Е ПРЕДМЕТ НА ПОЛИТИЧКО	
<i>1. Што ѹредвидува Извештајот 2008 и Скица</i>	32	МЕШАЊЕ, ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ ЗА НАПРЕДУВАЊЕ	
<i>2. Досие на њосиштнувања за спроведување на</i>	32	СПОРЕД ЗАСЛУГИ И ЦЕЛОСНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ	
<i>новата законска рамка</i>	32	ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ	43
i. Законот за прекршици се уште е неусојласен	33	<i>1.Што ѹредвидувааш Извештајот 2008 и Скица</i>	44
ii. Законот за извршување шешко ѹоминува	34	<i>2.Кайацишетош на ОЧР се јакнай со ќенерички обуки</i>	45
кај државниште органи	34	<i>3.Закон за државни службеници или Закон</i>	
iii. Закон за миграција	34	за вработување?!	45
iv. Судски деловник	34	<i>4.Организаш на властта не гоставувааш извештаи до АДС</i>	46
<i>3. Човечки ресурси</i>	35	<i>5.Граѓаниште заслужувааш квалишетна државна служба</i>	47
<i>4. Финансиски ресурси</i>	35	<i>6.Кој рок важи за Законот за државни службеници?</i>	47
<i>5. Информашчко - комуникациска технологија</i>	36	<i>7.Обукиште можаш да йочекааш</i>	48
<i>6. Академија за обука на судии и на јавни обвинители</i>	37	<i>8.Најрш-закониште никаде ћи нема</i>	49
<i>7. Унитетување на заштитата на личниште ѹодатоци</i>	37	<i>9.Заклучоци и йтрејораки</i>	49

7. НАМАЛУВАЊЕ НА ПРЕЧКИТЕ ЗА СОЗДАВАЊЕ НОВИ РАБОТНИ МЕСТА, СО ПОСЕБНО ВНИМАНИЕ НА НЕВРАБОТЕНОСТА КАЈ МЛАДИТЕ И КАЈ ДОЛГОРОЧНО НЕВРАБОТЕНИТЕ	50	
<i>1. Што претвидуваат Извештајот 2008 и Скица</i>	51	
<i>2. Активниште мерки за вработување не се доволни</i>	51	
<i>3. Што велаш йодашоциште за невработеноста?</i>	53	
<i>4. Ставот на деловната заедница и на групите чинијели на пазарот на трудот</i>	53	
<i>5. Државата – најолем работодавец!</i>	54	
<i>6. Флексибилни рокови за Агенцијата за мобилност</i>	55	
<i>7. План за (не)стручно образование и обука</i>	56	
<i>8. Заклучоци и претораки</i>	57	
8. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ДЕЛОВНАТА КЛИМА ПРЕКУ ПОДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ЗАЈАКНАТА НЕЗАВИСНОСТ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА, ЗАБРЗАНИ ПРАВНИ ПОСТАПКИ И РЕГИСТРАЦИЈА НА ИМОТНИТЕ ПРАВА	58	
<i>1. Што претвидуваат Извештајот 2008 и Скица</i>	58	
<i>2. Подобра деловна клима</i>	59	
<i>3. Независност на рејулаторниште и на надзорниште тела</i>	60	
<i>4. Некомештеност 10 милиони евра</i>	60	
<i>5. Приливи на независноста на надзорниште и на рејулаторниште тела</i>	61	
<i>6. Заклучоци и претораки</i>	63	
III. РЕЗИМЕ	64	
1. ГЕНЕРАЛНИ ЗАБЕЛЕШКИ И ПРЕПОРАКИ	64	
2. ПОЕДИНЕЧНИ ЗАБЕЛЕШКИ ПО ОСУМТЕ РЕПЕРИ	65	
<i>1. Сироведување на претвидуваат Извештајот 2009 година во согласност со изборниот законик</i>	65	
<i>2. Конструктивен и соодветен дијалог, особено во областите во кои се бара консензус меѓу сите политички партии, во рамките на демократскиот институции</i>	66	
<i>3. Ефективно сироведување на Законот за Полиција</i>	66	
<i>4. Конституирани резултати од судскиот реформи, зајакнување на независноста и квалифицирана судска власт, заокружување на реформите во обвинителството и именување во судскиот совет</i>	66	
<i>5. Конституирани резултати од сироведувањето на антикорупциското законодавство</i>	66	
<i>6. Вработување и наредок во кариерата на државниот службеници што не е прегместен на политичко мешавина, зајакнување на системот за наредување според заслугите и целосно сироведување на законот за државни службеници</i>	67	
<i>7. Намалување на пречките за создавање нови работни места, со посебно внимание на невработеноста кај младите и кај долгорочните невработени</i>	67	
<i>8. Зајакнување на деловната клима преку подобро владеење на правото, зајакната независност на рејулаторниште тела, забрзани правни процеси и реализација на имотниште права</i>	67	



ЗОШТО ГО СЛЕДИМЕ ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА?

Aко за нешто имало консензус во Република Македонија, тоа е за членството на нашата држава во Европската унија. Сите политички партии, сите етнички заедници, сите општествени групи во Македонија сметаат дека членството во Европската унија е главен приоритет на државата. Затоа, сосема е разбираливо што Владата на Република Македонија при утврдувањето на приоритетите во својата програма, членството во ЕУ го постави на високото второ место,¹ веднаш по економскиот развој.

Македонија е во чекалницата на ЕУ веќе четири години. Поаѓајќи од фактот дека европската агенда на Македонија не може да биде сопственост на ниту една политичка партија ни власт, Фондацијата Институт отворено општество - Македонија (ФИООМ) и Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) почнаа со реализација на проектот „Следење на процесот на пристапување на Република Македонија во Европската унија“ (Accession Watch). Целта на овој тригодишен проект е да даде придонес кон забрзувањето на процесот на пристапување на нашата држава во ЕУ преку непосредно следење на процесот и благовремено реагирање на активностите што се преземаат во Македонија, а кои би можеле да имаат нега-

¹ Вториот приоритет од Програмата за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2008-2012 гласи „Интеграција на Република Македонија во НАТО и во ЕУ, врз основа на остварување на сите реформи и критериуми и решавање на спорот со Грција врз принципот на незагрозување на националниот идентитет“.

тивни последици по нашето пристапување кон Европската унија. Фокусот на вниманието за 2009 година се клучните приоритети од Пристапното партнериство 2008, односно реперите од чиешто исполнување зависи добивањето препорака за почеток на преговори за членство со Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2009 година, изработен од Европската комисија. Во текот на 2010 и на 2011 година ФИООМ и МЦЕО, покрај тоа што ќе продолжат да го следат овој процес, исто така, ќе работат на изработка на методологија за следење на процесот на пристапување по сите 35 поглавја.

Наодите и препораките од следењето ќе се објавуваат во форма на квартални извештаи, кои се надеваме дека Владата на Република Македонија, како и другите институции во државата, ќе ги сметаат за корисни и соодветно ќе постапат за надминување на дел од проблемите со кои ќе се соочуваат. Забелешките во извештаите никако не смеат да бидат сфатени како критика на властта, туку како непристрасна оцена на напредокот на нашата држава кон ЕУ со цел Македонија посекоро да стане дел од европското семејство. Сепак, за волја на вистината, авторите на овие извештаи сметаат дека тоа ќе биде можно само ако отворено и искрено се дискутира за недостатоците во функционирањето на засегнатите институции, бидејќи само преку откривање на вистинскиот проблем може да се дојде до вистинското решение.

Покрај изработка на кварталните извештаи, ФИООМ и МЦЕО ќе реагираат јавно на настаните што ќе се случуваат во општеството, кои ќе имаат негативни последици за европската агенда на Македонија².

Ставовите изразени во овие извештаи се ставови на ФИООМ

² Конференција за печат за преименувањето на автопатот Табановце-Богородица од Коридорот 10 во Александар Македонски, 3 февруари, 2009 година.

и на МЦЕО, а не на некоја политичка партија, на властта или на институциите на Европската унија. Се надеваме дека со нашите ставови ќе ја поттикнеме демократската дебата во државата така што коментари „за“ или „против“ нашите ставови се добредојдени во секој момент. Ние се обврзувааме дека тие ќе бидат забележани – иако не ветуваме дека ќе бидат и прифатени.

Сметавме, исто така, дека во овој прв извештај ќе биде неопходно да се објасни патот до добивањето датум за почеток на преговори за подобро да се разберат причините зошто и каде заглавила нашата држава, бидејќи на тој начин ќе ја дефинираме и рамката за следење.

1. ШТО Е ИЗВЕШТАЈОТ ЗА НАПРЕДОКОТ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА?

Европската комисија секоја година изработува Извештај за напредокот на Република Македонија, кој го објавува во ноември. Во него се наведени сите позитивни и помалку позитивни реформски чекори што државата ги остварила во текот на годината. Многу ретко се случува извештајот да наведува „негативни“ забелешки, а причина за тоа е, пред сè, неговата намена. Имено, тој има две намени: а) да ги информира државите-членки на ЕУ за состојбите во државата што настојува да стане идна држава-членка на ЕУ, бидејќи тие одлуките за Република Македонија ги базираат токму врз наодите во него, но и б) да ги информира граѓаните на ЕУ, кои го создаваат јавното мислење во конечната фаза кога државата ќе треба да стане дел од европското семејство. Оттука, разбираливо е што Европската комисија користи

„дипломатски“ јазик при изнесувањето на своите критики за тие да звучат помалку позитивни место негативни, односно ги урамнотежува наодите во извештајот.

1. Кои институции се вклучени во процесот на проширување на ЕУ

Не случајно, извештајот го изработува Европската комисија, а не некој друг, на пример, независни консултанти. Секоја од вклучените институции во оваа фаза - Европската комисија, Европскиот парламент и Советот на ЕУ – имаат своя улога во процесот на проширување на ЕУ. Сите тие се вклучени во дефинирањето на стратегијата на проширувањето на ЕУ со државите од Западен Балкан (во случајов, Процесот за стабилизација и асоцијација – и инструментите со кои би се остварила - договорниот инструмент - Спогодбата за стабилизација и асоцијација; финансискиот инструмент - ИПА и инструментот за мерење на напредокот - Пристапното партнерство³). Советот на ЕУ се грижи за националните интереси на државите-членки, Европскиот парламент ги застапува интересите на граѓаните на Европската унија (а не на државите-членки), додека, па, Европската комисија се грижи за интересите на самата Европска унија. Од перспектива на политиката на проширување, ова би значело дека Советот на ЕУ го разгледува идното пристапување на некоја држава од гледна точка на интересите на државите-членки, Европскиот парламент зазема став раководејќи се од интересите на европските граѓани, додека Европската комисија размислува од позиција на интересите на Европската унија. На тој начин се обез-

бедува и рамнотежата во донесувањето одлуки за прашањата што се битни за иднината на ЕУ и непопусто работата на сите овие институции е меѓусебно зависна. Тоа значи дека ниту Советот на ЕУ, како главен донесувач на одлуките, не може да донесе одлука без Европскиот парламент, а особено без Европската комисија, која иако не ги донесува одлуките, има исклучива надлежност да го иницира законодавство, но и да го повлече доколку не ги одразува интересите на Европската унија. Затоа, Европската комисија се нарекува уште и движател на европската (а не на националната) интеграција.

Политиката на проширување е една од најуспешните политики на ЕУ. Впрочем, тоа е докажано со безброй истражувања направени и од поединечните држави-членки, но и од Европската комисија. Сите три институции имаат важна улога во остварувањето на политиката на проширување – Советот донесува одлуки, Комисијата извршува, а Парламентот благовремено ги комуницира (промовира) идните придобивки од членство на засегнатата држава во ЕУ. Особено е важна улогата на Европската комисија, која е задолжена да ја спроведува политиката на проширување. Од една страна, нејзин интерес е што повеќе држави од Западен Балкан да станат членки на ЕУ за време на нејзиниот мандат, бидејќи и успешноста или неуспешноста на нејзината работа ќе се суди според реалното проширување. Од друга страна, Комисијата има обврска правилно да ги информира државите-членки, преку Советот на ЕУ, за подготвеноста или неподготвеноста на државата што сака да стане членка на ЕУ, за да донесат вистинска одлука. Ова само покажува колкава одговорност има Комисијата и пред државите-членки, но и пред државите-кандидатки.

³ Државите што се кандидатки имаат Пристапно партнество, а потенцијалните држави што ќе бидат кандидатки имаат Европско партнество.

2. ИЗВЕШТАЈОТ ЗА НАПРЕДОКОТ И ПРИСТАПНОТО ПАРТНЕРСТВО КАКО ИНСТРУМЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ

За да може успешно да ја извршува оваа исклучително сложена и одговорна задача, Европската комисија мора да биде независна и не-пристрасна бидејќи, во спротивно, последиците би биле поразителни за ЕУ. Затоа, Европската комисија ќе му препорача на Советот на ЕУ почеток на преговори за членство за Македонија само кога ќе има доволно аргументи да го поткрепи тој факт, па макар и по цена да изгледа дека недоволно успешно ја извршува својата работа. Комисијата го соопштува својот став во форма на Извештај за напредокот на државата за дадената година во кој ќе има, или ќе нема, препорака за почеток на преговори за членство во ЕУ. Простор за грешка на Комисијата нема поради огромната одговорност што ја има, а уште помалку може да ангажира независни консултанти да ѝ ја завршат таа работа од истата причина – одговорноста. Ако показател за успешната работа на Комисијата е бројот на државите што успеале да станат членки на ЕУ, показател за „позитивниот“ или за „негативниот“ Извештај за напредокот на една држава-кандидат е присуството, или отсуството, на препорака за почеток на преговори за членство во ЕУ во рамките на тој извештај. Оттука, нема сомнение дека Република Македонија добива негативни извештаи три години по ред!

Покрај Извештајот за напредокот, Европската комисија го доставува и таканареченото Пристапно партнерство. Ако извештајот е критичен осврт на напредокот и на проблемите што државата ги има

во одредени области, тогаш Пристапното партнерство е рангирање на тие слабости според приоритет и затоа е поделено на три дела: а) клучни приоритети, б) краткорочни приоритети и в) среднорочни приоритети. Пристапното партнерство и помага и на Комисијата и на државата-кандидатка. Клучните приоритети во него се израз на тежиштето на тоа што Комисијата ќе бара да види дека се исполнува во следниот извештај и врз основа на што ќе суди дали имало напредок за да се помине на следната фаза на интеграција - во случајот со Република Македонија⁴, тоа би било добивањето препорака за почеток на преговори за членство во ЕУ.

3. СИТЕ НАШИ ПРОПУШТЕНИ ШАНСИ

По препорака на Европската комисија, Република Македонија стана држава-кандидатка за членство во ЕУ во декември 2005 година, за време на Претседателството на Обединетото Кралство. Европското партнерство доставено заедно со извештајот предвидуваше неколку клучни приоритети што Македонија треба да ги исполни за да премине во следната фаза на интеграција, односно да ги почне преговорите за членство. Тие задачи беа: а) спроведување фер и демократски избори, б) донесување Закон за Полиција, в) реформа на системот на избор на судиите во Републичкиот судски совет, г) заокружување на едношалтерскиот систем за регистрација на претпријатија и д) правилно спроведување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, особено во областа на електронските комуникации.

⁴ Република Македонија доби Европско партнерство заедно со Аналитичкиот извештај во 2005 година, и Пристапно партнерство заедно со Извештајот за напредокот во 2007 година.

1. Првата пропуштена шанса (2006)

Да се потсетиме на настаните што следуваа во текот на 2006 година. Едношалтерскиот систем се заокружи кон средината на годината, дел од прекршувањата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација се отстранија со донесувањето на новиот Закон за радиодифузија во ноември 2006 година, изборите од јули 2006 година беа оценети како фер и демократски, Законот за Полиција, кој дотогаш беше заглавен, беше меѓу првите проекти на новата влада и остана уште Републичкиот судски совет. Практично, Република Македонија ги исполни речиси сите клучни приоритети во 2006 година, но, сепак, препораката за почеток на преговори изостана. Се поставува прашањето зошто.

Одговорот, веројатно, треба да се бара во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2006 година. Ако констатираме дека Европската комисија избегнува отворено да критикува во извештајот, тогаш може да се заклучи дека тонот што се користи за менувањата на државните службеници е прилично остар: „Треба целосно да се сироведаш механизмиште за зголемување на професионалноста, отчешноста и за ѕаранширањето на независноста и на йолишичката неутралност. Масовниште менувања на високиште службеници то министерствата и во јавниште џела со една единствена одлука во септември се само илустрација за што дека йолишичкиште промени сè уште имаат глабоко влијание. Ваквиште одлуки влијаат врз административната на ниво на висши службеници и се сиромавни на правилата за унапредување во системот на кариера⁵“. Тонот дополнително се заострува во

⁵ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2006 година,

Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2007 година иако се зборува за истите менувања на државната администрација: „Масовниште менувања на висиште службеници тоа промената на властта во 2006 година се илустрација за йолишизација на сите нивоа на државната администрација и тоа тоа наруши нејзиното функционирање и во 2007 година. Се затуби време и експертиза во реорганизација и во екстензивни промени на персоналот на јавната администрација“⁶.

Згора на тоа, Македонија ја пропушти шансата да излобира датум за почеток на преговори за членство за време на финското претседателство, во декември 2006 година, кога италијанскиот премиер Романо Проди ја повика Европската унија да го направи тоа⁷. Напротив, според амбасадорот на Германија во ЕУ, Вилхелм Шонфелдер „Македонија не побарала и не очекува од германското претседателство џочешок или сигнал за џочешок на преговорите за членство“⁸. Само по неколку месеци Македонија ја почна антиквизацијата на општеството со преименувањето на аеродромот Петровец. Коментарот на Европската комисија за овој чин е: „...преименувањето на аеродромот во Скопје во Александар Македонски Градиште то сфаќаја како превокација,

изработен од страна на Европската комисија, Брисел, 11 ноември 2006 година, SEC (2006) 1387, стр. 9.

⁶ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2007 година, изработен од страна на Европската комисија, Брисел, 6 ноември 2007 година, SEC (2006) 1432, стр.10.

⁷ Дневник, 7 декември 2006 година, напис „Проди бара од ЕУ датум за преговори со Македонија“.

⁸ Дневник, 7 декември 2006 година, напис „Македонија не побарала почеток на преговори“

сировитивно на Времената сиогодба од 1995 година. Треба да се избетнуваат акции, кои би влијаеле неизгашивно на добрососедскиите односите⁹.

Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2007 година не донесе ништо ново и препораката за почеток на преговори и овојпат ја немаше. Со извештајот го добивме и Пристапното партнерство, кое предвидуваше осум клучни приоритети и тоа: 1) Правилно спроведување на обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, 2) Конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во областите во кои се бара консензус меѓу сите политички партии, во рамките на демократските институции, 3) Ефективно спроведување на Законот за Полиција, 4) Континуирани резултати во спроведувањето на судските реформи, зајакнување на независноста и на капацитетот на судскиот систем, завршување на реформите во Обвинителството и именување на Судскиот совет, 5) Континуирани резултати во спроведувањето на антикорупциското законодавство, 6) Вработувањето и напредокот во кариерата на државните службеници да не бидат предмет на политичко мешање, зајакнување на системот на напредување според заслуги и целосно спроведување на Законот за државни службеници, 7) Намалување на пречките за создавање нови работни места, особено да се обрне внимание на невработеноста кај младите и кај долгорочни невработените и 8) Зајакнување на општата деловна клима преку подобро владеење на правото, зајакнување на независноста на регуляторните и на надзорните тела, забрзување на правните постапки и продолжување на регистрацијата на имотните права.

⁹ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2007 година, изработен од страна на Европската комисија, Брисел, 6 ноември 2007 година, СЕЦ (2006) 1432, стр.19.

За да ги придвижи настаните од мртвата точка, во март 2008 година Европската комисија реши претходно објавените клучни приоритети да ги подигне на ниво на репери. лично комесарот за проширување на Европската комисија, г. Оли Рен, во март 2008 година дојде да ја достави Комуникацијата до македонската влада, испраќајќи на тој начин јасна порака кај своите држави-членки (меѓу кои и Грција) дека е крајно време регионот да се помести нанапред во европските интеграции.

2. Што се тоа репери?

Поимот репер на англиски гласи „benchmark“. Ако консултираме речник, зборот репер е нормиран како именка што означува „*Стандард според кој нешто се оценува или мери*“, и како глагол (од англиски) значи „*мерење на работата на даден предмет во однос на друг сличен предмет на непретенцијален и научен начин*“. За Европската унија „benchmarking“ е техника или инструмент со кој се утврдува нешто, како пример (стандарт) со кој се споредуваат другите слични видови. Оваа техника Европската комисија за првпат ја користеше за утврдување на напредокот на исполнувањето на Лисабонската агенда на државите-членки и има строго пропишани правила – прво се одредува до кое ниво секоја држава-членка ги исполнила поставените задачи, потоа се дефинира средната вредност од сите држави-членки за конечно да се утврди „избраниот примерок“ или стандард под кој ниту една држава-членка не смее да се спушти. Во Македонија никогаш не се зазеде став за тоа како ќе се преведе зборот. Владата го користеше зборот „одредница“, а по медиумите најчесто се користеа термините „критериум“ и „услов“.

3. Втора пропуштена шанса (2008)

Се чинеше дека Владата ја сфати пораката од Брисел и веднаш изработи Акциски план за исполнување на реперите. Акцискиот план го сподели со Мисијата на ЕУ во Скопје и доби зелено светло. И кога се чинеше дека, конечно, ја сфативме пораката, се случија изборите, иако на сите пратеници поединечно им беше кажано од Брисел дека тие се непотребен луксуз во тој момент. Владата нè убедуваше дека првите предвремените парламентарни избори во Република Македонија нема да влијаат на темпото на исполнувањето на реперите и дека биле израз на демократија, и дека новата влада веднаш ќе се зафатела со исполнувањето на европските барања. Но, од денешна перспектива, знаеме дека изборите станаа деветтиот репер, а другите осум репери не се исполнети во предвидениот рок поради што не добивме препорака за почеток на преговори од Европската комисија. Згора на тоа, изборите беа оценети како најлошо организирани избори во историјата на независна Македонија и беа проследени со вооружени инциденти и со жртви.

Факт е дека знаевме што бара Европската унија од нас. Сега е веќе јасно дека погрешно го проценимвме влијанието на предвремените избори врз исполнувањето на реперите 8 + 1. Пораката што ја доби Брисел од Македонија во моментот кога решивме да имаме предвремени избори во јуни 2008 година беше дека членството во Европската унија ни е помалку важно од властта.

Втората грешка што ја направи Владата непосредно пред објавувањето на Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2008 година беше лицитирањето со процентите. Во обид да го прикрие неуспехот, Владата излезе прво со 75 проценти, а потоа со 90

проценти исполнетост на реперите на Европската комисија оставајќи впечаток кај јавноста дека Европската унија е престрога кон Македонија и дека ние, повторно, сме „жртва“ на влијанието на јужниот сосед. Ваквиот чекор може да се толкува на два начина: 1) Владата или намерно манипулираше со јавното мислење за, како што изјави Потпретседателот на Владата задолжен за европретегации, г. Ивица Боцевски, „*да ѝ подготви својот народ за неусуќ*“ бидејќи така постапувале „*одговорниште политичари*“, или 2) Владата немаше капацитет да го сфати значењето на таканаречените репери.

4. Не смееме да ја пропуштиме третата шанса (2009)

По третпат во Извештајот за напредокот на Република Македонија - овојпат за 2008 година - немаше препорака за почеток на преговори за членство. Владата се обврза дека ќе има широка општествена дебата за проблемите наведени во него, но веднаш потоа, 17 ноември 2008 година, дебатата замре со доставувањето на тужбата против Република Грција за прекршување на Времената спогодба во Меѓународниот суд за правда во Хаг.

За волја на вистината, Потпретседателот на Владата задолжен за европски интеграции, г. Ивица Боцевски ветуваше „*сеоїфајшан план йоврзан со исполнувањето на забелешкиште наведени во извештајот*¹⁰“. Овој документ Владата го објави во ноември 2008 година под наслов „Скица за реализација на препораките содржани во извештајот на Европската комисија за напредокот на Репуб-

¹⁰ Интервју на Ивица Боцевски за вестите на МТВ 1 од 6 ноември 2008 година.

лика Македонија за 2008 година". Содржината на документот не кореспондира со насловот, бидејќи во него не се содржани активности за надминување на проблемите наведени во извештајот, туку се осврнува само на некои од реперите. Тој содржи анекс за политичките критериуми, додека вториот анекс за економските критериуми не е изработен до денес. Што е уште почудно, овој документ е објавен без да се побара официјална консултација од Делегацијата на Европската комисија во Скопје, така што Владата и не знае дали тоа што го предвидела во оваа Скица е доволно за исполнување на реперите што ги бара Брисел. Во истиот документ, во делот за регионални прашања и за меѓународни обврски, Владата се обврзува да ја унапреди соработката со соседните држави¹¹, вклучувајќи ја и Република Грција, за веднаш потоа да го преименува автопатот Табановце - Богородица од Коридорот 10 во Александар Македонски прекршувајќи ги обврските што самата себеси си ги задала.

За среќа, претседателските и локалните избори поминаа со преодна оценка и сега се отвора можност да ја искористиме третата шанса. Неколкупати еврокомесарот Оли Рен нагласи дека треба да се фокусираме на исполнувањето на останатите репери: „Македонија мора да ги задоволи политичките критериуми, а изборите во март ќе бидат голем тест¹²“. Оваа изјава недвосмислено покажува дека работата не е завршена само со ненасилниот изборен процес.

¹¹ Скица за реализација на препораките содржани во извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008 година, ноември 2008 година, стр.28.

¹² Изјава на Оли Рен пренесена на вестите на МТВ 1, 23 февруари 2009 година.

4.МЕТОДОЛОГИЈА

Предмет на анализа е процесот на исполнување на клучните приоритети од Пристапното партнериство од страна на Владата на Република Македонија, особено од Секретаријатот за европски прашања и од ресорните министерства, како и работата на Собранието на Република Македонија при донесувањето на законите предвидени за исполнување на следниве репери: 1) Конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во областите во кои се бара консензус меѓу сите политички партии, во рамките на демократските институции, 2) Ефективно спроведување на Законот за Полиција, 3) Континуирани резултати во спроведувањето на судските реформи, зајакнување на независноста и на капацитетот на судскиот систем, завршување на реформите во Обвинителството и именувањето во Судскиот совет, 4) Континуирани резултати во спроведувањето на антикорупциско-то законодавство, 5) Вработувањето и напредокот во кариерата на државните службеници да не бидат предмет на политичко мешање, зајакнување на системот на напредување според заслуги и целосно спроведување на Законот за државни службеници, 6) Намалување на пречките за создавање нови работни места, особено да се обрне внимание на невработеноста кај младите и кај долготочно невработените, 7) Зајакнување на општата деловна клима преку подобро владеење на правото, зајакнување на независноста на регуляторните и на надзорните тела, забрзување на правните постапки и продолжување на регистрацијата на имотните права, и дополнителниот репер 8) Спроведување на претседателските и на локалните избори во 2009 година во согласност со Изборниот законик. Првиот репер - Правилно спроведување на обврските од Спогодбата за

стабилизација и асоцијација – не е предмет на следење, бидејќи мерките и активностите предвидени со Акцискиот план на Владата од 2008 година се реализираа во зададените рокови.

1. Временска рамка

Следењето на исполнувањето на реперите почна од ноември 2008 година, веднаш по објавувањето на Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2008 година и ќе трае до септември 2009 година, кога се затвора извештајот за 2009 година. Од ноември 2009 година продолжува следењето на новите клучни приоритети што Македонија ќе ги добие со новото Пристапно партнериство. Во периодот од ноември 2008 година до ноември 2010 година ќе се изработат седум квартални извештаи и еден извештај (првиот) што го опфаќа периодот од ноември 2008 година до 31 март 2009 година.

2. Метод на анализа

Појдовната основа за следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ се документите што ги изработуваат Владата на Република Македонија, Европската унија и медиумското покривање на настаните поврзани со ЕУ во Македонија. Главните документи на Владата што ќе се анализираат се: „*Мерки и активности за реализација на главниште приоритети за приспаднување во ЕУ, март 2008 година*“ (натаму во текстот Акциски план); „*Скица за реализација на претораките содржани во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008*“

година”, ноември 2008 година (натаму во текстот Скица), „*Програма за работења на Владата на Република Македонија за периодот 2008-2012 година*“, јуни 2008 година, Нацрт-верзијата на НПАА, јануари 2009 година, и другите стратегиски документи суштински за секторите што се следат. Референтна точка за анализите е, секако, Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008 година (натаму во текстот Извештај 2008), но и стратегиите за проширување, Пристапните партнериства, Документот за повеќегодишно индикативно планирање, оперативните програми на ИПА за I компонента, проектните фишеа од ИПА 2007-2009 година итн. Извештајот на ОДИХР за изборите во 2008 година, исто така, ќе биде во фокусот на вниманието со оглед на фактот дека препораките се преземени во Скицата на Владата.

Од страна на медиумите, ќе се следат 14 медиуми и тоа седум дневни весници (Утрински весник; Дневник; Вест; Вечер; Време; Нова Македонија и Шпец) и централните информативни емисии на седум телевизии со национална и со сателитска конcesија (A1; Канал 5; Сител; Телма; MTB 1; Алфа и Алсат)¹³.

Покрај анализа на суштинските документи ќе се користат и методите интервју, деск-истражување, прашалник и ќе се користи институтот за пристап до информации од јавен карактер. Методите и техниките ќе се надоградуваат во согласност со натамошниот напредок на следењето.

¹³ Мониторингот на медиумите е партнерски проект на НВО Инфо-центарот од Скопје.



ДО КАДЕ СМЕ СО ОСУМТЕ РЕПЕРИ?

З а реперот број 1 (Правилно спроведување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација) во Извештајот 2008, Европската комисија коментира дека е постигнат значителен напредок во областа на телекомуникациите со оглед на тоа дека се подобрени условите за конкуренција во корист на потрошувачите. Репер број 1 сега станува спроведувањето на претседателските и на локалните избори во 2009 година во согласност со Изборниот законик.

1. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕТСЕДАТЕЛСКИТЕ И НА ЛОКАЛНИТЕ ИЗБОРИ ВО 2009 ГОДИНА ВО СОГЛАСНОСТ СО ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК

Првиот репер се однесува на изборите и налага државата (1) да гарантира дека сите идни избори ќе се спроведуваат во согласност со Изборниот законик, и (2) навремено да се донесат сите одлуки за изборните неправилности и да се изречат соодветни казни за да го дестимулираат таквото однесување во иднина.

Измените и дополнувањата на Изборниот законик донесени од страна на Собранието на Република Македонија во октомври

2008 година требаше да создадат услови за избори што ги исполнуваат меѓународните стандарди. Овие измени и дополнувања ги следат препораките на ОДИХР добиени по изборите одржани во јуни 2008 година. Тие се однесуваат на: (1) финансирање на политичките партии – одговорност за јавно информирање за финансирите на кампањата, ограничување на финансиските средства искористени за кампањата; (2) финансирање на медиумите одговорност за објавување на цените за рекламен простор и обезбедување еднакво време за сите партии или кандидати; (3) зајакнатата одговорност на Советот за радиодифузија за следење на медиумите; и (4) построги казни за прекршителите.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Извештајот 2008 зборува за голем број изборни неправилности во текот на изборите одржани во јуни 2008 година, и тоа од неколку аспекти, вклучувајќи и: инциденти во текот на кампањата и на денот на избори, нееднаков пристап до медиумите и отсуство на казни за сторителите на прекршоците. Оттука, овој квартален извештај го разгледува исполнувањето на следниве аспекти во текот на предизборниот период: (1) одржување изборна кампања без насилиство, преземање правни лекови против насилините инциденти од 2008 година; (2) гарантирање предуслови за слободни и демократски избори; (3) гарантирање еднаков пристап до медиумите; професионално работење на Советот за радиодифузија; и (4) завршување на сите административни аспекти од изборите; професионално работење на Државната изборна комисија (ДИК).

Скицата ќе претставуваше подобра основа за реализација на клучните претпоставки за демократски избори доколку имаше сличен пристап. Имено, во делот на реперот за изборите Скицата го посветува целото свое внимание исклучително на процедуралните аспекти за организирање избори без кои и, впрочем, не може да има избори (формирање на ДИК, распишување избори, составување и увид во избирачкиот список, формирање други изборни органи итн.). Меѓутоа, Скицата не предвидува начини да се обезбедат услови за демократски избори без притисоци и заплашувања и не инсистира на завршување на кривичните постапки за инцидентите од 2008 година.

2. Насилните инциденти од 2008 година заборавени?

Кривичните постапки за сторителите на изборните неправилности во 2008 година не беа ефикасно завршени, а со тоа потенцијалните сторители ја добиваат пораката дека изборните неправилности се толерираат во оваа држава. Претседателот на Врховниот суд до судовите издаде инструкции за приоритет на случаите за изборно насилиство.

Податоците¹⁴ собрани од страна на коалицијата „Сите за правично судење“ и тие што се добиени од Јавното обвинителство (ЈО) покажуваат исклучително мал број завршени постапки за сторителите од 2008 година. Имено, овие податоци нè

¹⁴ Следење на институционалниот одговор против изборните нерегуларности, Извештај за напредокот, Коалиција „Сите за правично судење“, декември 2008 година.

информираат дека од вкупно 220 пријави поднесени од страна на Министерството за внатрешни работи (МВР) по изборите во 2008 година, ЈО официјално повело постапки за 217 лица. Во моментов се изречени само 21 пресуда. Едно лице е казнето со затворска казна од шест и пол години, шест лица добија казна од шест години затвор, две лица се казнети со пет години и три месеци затвор, две лица со затворска казна од една и пол година, три лица се казнети со една година затворска казна, едно лице е осудено на казна од седум месеци затвор и едно со казна од три и пол месеци затвор.

3. „Економско насилиство” – новиот македонски феномен

Општо земено, предизборниот период помина во донекаде помирна атмосфера. Сепак, не изостанаа извештаите за заплашување и за одреден број мали инциденти. Според извештаите, заплашувањето се случувало во текот на процесот на собирање потписи за претседателските кандидати. ОДИХР информираше за својата намера детално да ги разгледа овие случаи. Во предизборниот период повторно имаше напади врз изборните штабови, но со намален интензитет. За ваквите случаи беа најавени полициски истраги, но останува да се види дали евентуалните прекршители ќе бидат кривично гонети и казнети. Изборните денови и во двата круга поминаа мирно и без инциденти.

Овие избори воведоа нов изборен термин во Македонија -

„економско насилиство¹⁵“. Во периодот пред изборните кругови, и посебно пред вториот круг на гласање, постоеја голем број тврдења за граѓани што биле под притисок од страна на државни функционери и политички активисти на владејачката партија да гласаат за кандидатите поддржани од Владата. Ова посебно беше случај кај граѓаните што работат во јавната администрација, и тоа со договор на дело. Неколку медиуми известија за случаи на работници што биле преместени, па дури и отпуштени од работа. За вакви случаи извести и граѓанската асоцијација МОСТ¹⁶, најголемиот набљудувач на локалните избори. Освен тоа, сите извештаи на Мисијата на ОДИХР¹⁷ забележуваат слични настани. Извештајот од мониторингот на ОДИХР нагласуваше дека надлежните органи не вложија доволно напори за да стават крај на ваквите тврдења. Натаму, во Извештајот на ОДИХР¹⁸ се наведува „*Послојаш и верогостојни наводни тврдења дека Полицијата имала активна улога во кампањата во поддршка на владејачката партија, на пример,*

¹⁵ Изјава на Филип Рикер, амбасадор на САД во Македонија за ТВ Алсат, 3 април 2009 година, каде што наведува „... имало закани за одземање на пензии или социјална помош.... Кога живејачката на лубето им е загрозена, тоа е вид на економско насилиство“.

¹⁶ МОСТ, Претседателски и локални избори 2009 година, првична изјава од 6.4.2009 година, Скопје. „Меѓу двета изборни круга, граѓаните постојано известуваа за закани и за заплашувања, преместување од едно на друго работно место, па дури и за отпуштање работници. Ова најмногу се случувало во општините Берово, Охрид, Росоман, Шуто Оризари, но и во други општини“.

¹⁷ Изјава на ОДИХР за првичните наоди и заклучоци, Мисија за набљудување на изборите, Претседателски и општински избори, втор круг, 5 април 2009 година, страници 4 и 5.

¹⁸ Изјава на ОДИХР за првичните наоди и заклучоци, Мисија за набљудување на изборите, Претседателски и општински избори, втор круг, 5 април 2009 година, страница 5.

во Штии и во Демир Хисар”. Во интервју за телевизија А1, амбасадорот на ОБСЕ, г. Хереро изрази загриженост за заплашувањата и за злоупотребата на јавната администрација во текот на изборите.

И покрај пријавените случаи на притисок, ниту една владина институција не поведе постапка за натамошно истражување на ваквите тврдења, ниту Владата се огласи со обраќање кон гласачите да не „наседнуваат” на ваквиот вид притисоци. Исто така, поплаките за заплашување на гласачите остануваат силни во економски неразвиените подрачја. Вработувањето во администрацијата и социјалните бенефиции, велат, се условени со поддршката на поединците за кандидатите на владејачката партија. И покрај правните одредби што забрануваат вработување во јавната администрација пред и во текот на изборниот период, медиумите постојано известуваат за нови вработувања. Во текот на првиот изборен круг, претседателскиот кандидат на ВМРО-ДПМНЕ, Ѓорѓе Иванов, јавно изјави дека тој ги замолил своите студенти од универзитетот да го дадат својот потпис за кандидатурата на еден од другите кандидати¹⁹.

4. Владата оди локално

Ретко се почитуваше одредбата од Изборниот законик со која се забранува водење владини и општински кампањи по објавувањето на изборите. ОДИХР и другите извештаи го критикуваат огромниот ангажман на Владата и на владините институции во изборната кампања во корист на владејачките партии. Инвестициите финансирали од Владата беа редовна тема на телевизиските известувања.

¹⁹ Изјава дадена во текот на организираниот појадок на претседателските кандидати во Тетово, 12 март 2009 година.

Спротивно на Изборниот законик, во текот на изборниот период Владата организираше многубројни настани за свечено почнување градежни работи²⁰ (концертни сали, патишта, градинки). Владата отворено ги фаворизираше кандидатите за градоначалници од својата политичката партија. Исто така, во текот на овие настани, Владата се погрижи да ги вклучи своите кандидати за претседател и/или за градоначалници, при тоа испраќајќи порака дека финансиската помош од државниот буџет за општините е условена од политичката определба на идните градоначалници.

Пораките дека финансиската поддршка од државниот буџет за општините ќе биде загарантирана и доволна доколку тие се водени од градоначалници поддржани од Владата се дијаметрално спротивни не само на демократските вредности на државата, туку и со концептот за децентрализација како инструмент за демократизација на општеството. Намерно дезинформирање на граѓаните во однос на користењето на ИПА-фондовите на ЕУ²¹, исто така, беше дел од изборниот декор.

Сите институции на централната власт работеа под полна пареа за да ги поддржат владините кандидати. Политичките активности на јавните органи беа редовен настан во текот на изборите. Не само што целата Влада беше активна²² во сите општини за промоција на кандидатите на владејачката партија, туку не постоеше ни рамноправен пристап до јавни информации за сите кандидати. На

²⁰ „Лопатите станаа синоним за Владата”, Жаклина Хаџи-Зафирова, Деспина Трајковска, Утрински весник, 28 март, 2009 година.

²¹ „Фуере: Бочевски зборува невистини”, Дневник, 3 април 2009 година.

²² „Што е државно, тоа е и партиско”, Тони Ангеловски, Време, 19 март 2009 година.

пример, на кандидатите на опозицијата не им се даде можност да дискутираат за проблемите на локалната заедница со јавните претпријатија или со други институции водени од лица од владејачката партија. Ваков беше случајот со градоначалничкиот кандидат Петковски, кому не му беше дозволен состанок со директорот на Јавното сообраќајно претпријатие во Скопје.

5. Рекорден број набљудувачи

Изборите беа набљудувани од страна на рекорден број локални и странски набљудувачи. Посебно загрижува барањето на Министерството за внатрешни работи за добивање лични податоци на акредитираните набљудувачи од политичките партии.

Во текот на обата изборни дена набљудувачите известија за случаи на семејно гласање²³, групно гласање и за гласање за други лица, иако во помал обем во споредба со претходните избори.

Избирачките списоци покажаа рекорден број гласачи во државата (1,8 милиони во држава со само два милиона жители). Ова поттикна сериозни сомнежи во точноста на списоците кои ги раководи Министерството за правда и налага „повторно разгледување”.

Финансирањето на изборните кампањи покажува огромни разлики меѓу владејачките и опозициските партии. Од суштинско значење ќе биде спроведувањето независна и детална ревизија по изборите.

²³ МОСТ, Претседателски и локални избори 2009 година, втор круг, првична изјава од 6.4.2009 година, Скопје и Изјава на ОДИХР за првичните наоди и заклучоци, Мисија за набљудување на изборите, Претседателски и општински избори, втор круг, 5 април 2009 година, страница 8.

6. Медиумите и Советот за радиодифузија

Во октомври 2008 година, Собранието на Република Македонија донесе измени и дополнувања на Изборниот законик со кои подетално се описуваат обврските на Советот за радиодифузија (СР) за следење на медиумското покривање на изборите. Овие промени налагаат мониторингот да го опфати периодот од датумот на објавување на изборите до самиот изборен ден. Освен тоа, на СР му беше дадено и овластување за изрекување парични казни.

Измените и дополнувањата на законот налагаат сите медиуми да утврдат цени за рекламиот простор и да ги достават до ДИК, Државниот завод за ревизија (ДЗР) и до Советот за радиодифузија (СР). ДИК е одговорна за објавување на овие ценовници. ДИК не ги објави сите ценовници и не обезбеди информации за изречените парични казни за медиумите што не ги доставиле ценовниците навреме.

Анализата на Советот за радиодифузија за првата половина од кампањата (2 до 20 март) е, генерално, позитивна, укажувајќи на одредени медиуми што го прекршиле Изборниот законик. Во согласност со својата надлежност, Советот за радиодифузија поднесе прекршочни пријави²⁴ (i) за десет телевизиски станици за прерано почнување на кампањите²⁵, (ii) за две телевизиски станици за

²⁴ Извештај за мерките преземени од страна на Советот за радиодифузија кон радиодифузни оператори за време на претседателските и на локалните избори во 2009 година (за време на првиот изборен круг), страница 2.

²⁵ Извештај за мерките преземени од страна на Советот за радиодифузија кон радиодифузни оператори за време на претседателските и на локалните избори во 2009 година (за време на првиот изборен круг), страница 2.

неурамнотежено известување²⁶, и (iii) за три телевизиски станци за прекршување на изборниот молк²⁷. Советот за радиодифузија забележи и одреден број случаи на субјективно телевизиско известување за владините активности и на непочитување на правилата за рекламирање²⁸. Неколку телевизиски и радиостаници добија предупредување за натамошно подобрување на своето урамнотежено известување за изборите.

За жал, сè уште постои правна дупка во однос на пристапот и мониторингот на печатените медиуми: Советот за радиодифузија има надлежност за следење само на електронските медиумите, додека печатените медиуми остануваат надвор од регулираниот простор.

Медиумското презентирање на претседателските кандидати во текот на првиот изборен круг беше нецелосно поради одлуката на кандидатот на ВМРО-ДПМНЕ да го откаже учеството во неколку дебатни емисии организирани од медиумите, додека другите кандидати ги прифатија овие дебати. Посебно загрижува одбивањето учество во дебатата организирана од страна на единствениот национален радиодифузен оператор на албански јазик АЛСАТ.

²⁶ Извештај за мерките преземени од страна на Советот за радиодифузија кон радиодифузни оператори за време на претседателските и на локалните избори во 2009 година (за време на првиот изборен круг), страница 4.

²⁷ Извештај за мерките преземени од страна на Советот за радиодифузија кон радиодифузни оператори за време на претседателските и на локалните избори во 2009 година (за време на првиот изборен круг), страница 6.

²⁸ Резултати од медиумското покривање на претседателските и на локалните избори во 2009 година во вестите на националните радиодифузни оператори за време на првите десет дена од изборната кампања (2-20 март 2009), 16 март 2009 година .

Колку и дали се почитуваа правните одредби за финансирање на политичките партии и на изборните кампањи ќе се разгледува по изборите и тоа ќе биде составен дел на следниот квартален извештај. Овде останува да се констатира изјавата на германскиот државен министер Ерлер што ја даде за време на својата посета на Македонија кога се сртна со државниот врв: „*Nие знаеме дека не е секојаш обезбеден фер Џриод кон медиумите, особено кон електронскиите медиуми. Би било добро кота и штоа ќе се реши*²⁹“.

7. Административни аспекти и Државната изборна комисија.

ОДИХР³⁰ ја призна професионалноста и транспарентноста во работата на Државната изборна комисија. Се чини дека периодот за потврдување на избирачките списоци течеше непречено и без поплаки. Исто така, ДИК успеа да ги изработи сите правилници потребни за организирање на изборите. ДИК покажа добри работни односи со медиумите, со што гарантираше дека пошироката јавност има пристап до сите информации.

Првично, ОДИХР и набљудувачите на локалните избори го истакнаа недостигот од професионален кадар во ДИК што ја загрози навремената подготовка на сите предизборни активности. Посебни грижи беа искажани во однос на завршувањето на ак-

²⁹ Изјава на Ерлер за медиумите, 12 март 2009 година.

³⁰ Привремен извештај бр. 1 за претседателските и за општинските избори на ОДИХР, (13-25 февруари, 2009 година), страница 4.

тивностите за обука на избирачките одбори³¹. Се покажа дека недостига професионализам и непристрасен период во работата на некои локални избирачки одбори. Ова беше случај со работата на избирачките одбори во Тетово³² и во Струга³³, кои ги модификуваа резултатите од гласањето. Мисијата на ОДИХР³⁴ го оцени процесот на преbroјување на гласовите како „помалку позитивен”, додека ДИК најави казни³⁵ за сите претставници на јавната администрација што учествувале во вакви изборни фалсификати по завршувањето на изборите и врз основа на извештаите од набљудувачите.

8. Заклучоци и препораки

Општ заклучок е дека простор за подобрување на изборниот процес има доколку има и политичка волја да се направи тоа. Добро е Владата веднаш да ја дополни и комплетира Скицата, но подобро ќе ги реализираше клучните претпоставки за демократски избори ако при изработувањето на постојаната верзија доследно

³¹ „Обуката доцни, ама барем е темелна”, Тони Ангеловски, Време, 18 март 2009 година.

³² Утрински весник, 30 март 2009 година.

³³ „Цаноски најави кривични пријави за ОИК и за Мерко”, телевизија А1, 11 април, 2009 година.

³⁴ Изјава на ОДИХР за првичните наоди и заклучоци, 23 март 2009 година, страница 1.

³⁵ „По завршување на изборите, сите такви случаи ќе бидат проверени и за секој прекршил ќе бидат преземени соодветни мерки”, Александар Новаковски, претседател на ДИК, 1 април 2009 година и „Државната изборна комисија најави казни за изборни местенки”, Катица Чангова, Утрински весник, 2 април 2009 година.

се раководеше од забелешките наведени во Извештајот 2008. Кривичните постапки за сторителите на изборните неправилности од јуни 2008 година не се ефикасно завршени ни денес иако Врховниот суд издаде инструкции за нивно приоритетно решавање. За време на изборната кампања немаше физичко насилиство, но се појави нов вид, таканаречено „економско“ насилиство. Овие локални избори ќе се паметат и по тоа што Владата работеши 24/7 на локално ниво (како и дипломатскиот кор во Македонија) и покрај тоа што мониторинг на изборите вршеа рекорден број странски и домашни набљудувачи. Медиумите, можеби, немаа многу работа околу организирање дебатни емисии, но секако дека имаа што да пренесуваат од церемонијалното сечење ленти и „фрлане лопати“ на Владата. Административниот аспект на изборите останува незавршен со овој квартален извештај, но секако ќе биде коментиран во следниот.

Доколку Република Македонија сака да го подобри изборниот циклус во иднина, тогаш е неопходно да се преземат следниве активности:

1. Да се измени законската регулатива за избори со цел да се воведе јасна забрана за почнување изградба во текот на изборна кампања, освен во случаи кога постои итност за почеток на градба.
2. Да се вгради обврска за локалната самоуправа и за јавните претпријатија, најмалку еден месец пред избори да организираат презентација на актуелните проблеми, финансиската состојба и на плановите на општината/јавното претпријатие за сите заинтересирани партии и кандидати за избори.
3. Да се регулираат ангажманите за привремен работен однос преку агенциите за вработување во периодот откако ќе се

распишат избори.

4. Да се создаде строга и прецизна законска регулатива околу доделувањето социјална помош, која ќе ги укине дискреционите права.
5. Да се прочисти избирачкиот список.
6. Да се завршат кривичните постапки за инцидентите при изборите во јуни 2008 година.
7. Да се приспособи составот на ДИК во согласност со законската обврска кој било од двата пола да биде застапен со најмалку 30 проценти.
8. Да се регулира законски процедурата за гласање на неписмените гласачи.
9. Да се регулира постапката што се случува кога мнозинството на ДИК гласа воздржано.

2. КОНСТРУКТИВЕН И СЕОПФАТЕН ДИЈАЛОГ, ОСОБЕНО ВО ОБЛАСТИТЕ ВО КОИ СЕ БАРА КОНСЕНЗУС МЕЃУ СИТЕ ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ, ВО РАМКИТЕ НА ДЕМОКРАТСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Пристапното партнерство го смета политичкиот дијалог за клучен приоритет. Не попусто формулатијата што ја користи ЕК во документот посветува посебна важност на „*консруктивен и сеопфатен дијалог*”, особено во тие области во кои се

бара „*консензус меѓу сите йолијички Јарши, во рамкиште на демократскиште инститишуции*³⁶“. Оттука произлегува дека (1) дијалогот треба да биде редовен и да ги опфаќа сите прашања што влегуваат во надлежноста на чинителите што учествуваат во него; (2) дијалогот во функција на постигнувањето за консензус меѓу сите политички партии треба да ја надмине состојбата на победници и на поразени; и (3) дијалогот мора да се одвива во рамките на постојните демократски институции, кои мора да функционираат добро. Изноаѓањето поинакви форми на контрола и на надзор и создавањето поинакви форми на дијалог, кои излегуваат надвор од системот, можат да се сметаат за поддршка на дијалогот, но не можат да го заменат бидејќи, во спротивно, тоа ќе значи дека институциите немаат доволно демократски капацитет.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Европската комисија во Извештајот 2008 утврди повеќе слабости на процесот: (1) постои висока политичка напнатост и ограничен дијалог со опозицијата; (2) Собранието беше едноподруго бојкотирано од опозицијата; (3) користењето на итната постапка за донесување закони во отсуство на опозицијата придонесе за намалување на демократијата и на дебатата; (4) сè уште не е расчистено насиливството во Собранието од септември 2007 година; и при тоа заклучи: „*Овие развојни процеси ѝодигнаа сериозна заинтересеност за ефикасноста функциони-*

³⁶ Одлука на Советот за принципите, приоритетите и за условите содржани во Пристапното партнерство со Република Македонија од 18 февруари 2008 година со која се заменува Одлуката 2006/57/ЕС (2008/212/ЕС)

рање на йолишничкиште инситишиции. Потребни се значајни настамошни заложби во однос на йолишничкишт дијалог³⁷“. Од друга страна, Скицата на Владата предвидува спроведување на новиот Деловник за работа на Собранието на Република Македонија, спроведување на Акцискиот план за функционирање на Собранието, консензус во Собранието за прашања поврзани со спроведувањето на Рамковниот договор и функционирањето на Бадентеровиот принцип, како и за прашањата поврзани со пристапувањето во ЕУ и кохабитацијата на Претседателот на Владата и на Претседателот на државата.

2. Кохабитација или концентрација на власта?!

Најчувствително прашање е кохабитацијата на Претседателот на државата и на Претседателот на Владата. Од денешна перспектива може да се каже дека кохабитацијата дополнително се влоши веднаш по објавувањето на Извештајот 2008. Имено, во декември 2008 година, независно од причините, Претседателот на Република Македонија без претходна консултација и усогласување на позициите го разреши амбасадорот Никола Димитров од позицијата специјален пратеник во преговорите за спорот околу името со Република Грција³⁸. Во меѓувреме, имаше усогласеност на политичките ставови, но тоа обично се постигнуваше

³⁷ Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 2008 година, стр. 9.

³⁸ Со оглед на тоа дека овој извештај го опфаќа периодот од објавувањето на Извештајот 2008 до 31.3.2009 година, активностите на Претседателот на Владата, кои ѝ претходеа и ја поттикнаа оваа одлука на Претседателот на државата, не се предмет на овој извештај.

без одржување на редовните состаноци во согласност со предвиденото во Акцискиот план на Владата.

Во случајот на проблемот со името и преговорите со Република Грција, кои се одржуваат под покровителство на Обединетите нации, поставувањето на новиот главен преговарач го направи Претседателот на државата, по претходен избор на Владата на Република Македонија, а усогласувањето на ставовите се вршеше преку одвоени средби на новиот преговарач, амбасадорот Зоран Јоловски, со Претседателот на Владата и со Претседателот на државата. Факт е дека ниту Претседателот на државата, ниту Претседателот на Владата не направија доволно за вистинска кохабитација. Олеснителна околност за Република Македонија е тоа што по инаугурацијата на новиот Претседател на државата кохабитацијата повеќе нема да биде суштинска за настамошно следење, но затоа, пак, поделбата на власта може лесно да ја загрози демократијата, а со тоа и политичките критериуми. Во овој момент може само да се констатира дека немаше подобрување на кохабитацијата во изминатиот период.

3. Демократски појадок

Лидерските средби на четирите најголеми парламентарни партии се главниот инструмент за постигнување консензус. За жал, функционирањето на институциите на системот, особено на Собранието на Република Македонија, зависи првенствено од волјата на политичките лидери, оттаму водењето на политичкиот дијалог преку лидерските средби беше институционализирано и во рамки на активностите за постигнување консензус меѓу политичките

партии. Иако се одржуваат редовните средби на координаторите на парламентарните групи, сепак е забележливо дека лидерските средби го имаат притамот. Ефектот е, можеби, постигнат (беше донесен Изборниот законик во согласност со повеќето од препораките на ОДИХР, беа постигнати договори за начинот на одржување на изборите итн.), но, сепак, непобитен факт е дека лидерските средби не се, и не смеат да бидат дел од институциите на системот на една демократска држава, која настојува да биде членка на ЕУ.

Покрај лидерските средби, претседателските кандидати беа креативни и смислија друга форма на постигнување политички договор, а тоа е „претседателскиот појадок“. За жал, ваквите состаноци се покажаа згодни само за сликање пред камера за време на изборите, но не и за постигнување политички договор. Имено, и покрај настојувањата на сите кандидати да имаат телевизиски соочувања (вклучувајќи го и меѓународниот фактор во државата), кандидатот на ВМРО-ДПМНЕ, Ѓорѓе Иванов, оди да учествува во таквите дуели по првата неуспешна дебата на ТВ Телма во првиот круг, а особено по единственото соочување со неговиот ривал Љубомир Фрчковски во вториот круг. Нано Ружин, по средбата со американскиот амбасадор, Филип Рикер, дури и директно се повика на овој репер со надеж дека ќе го убеди Ѓорѓе Иванов да прифати соочување.

4. Струга не е интересна за Комитетот за односи меѓу заедниците

Комитетот за односи меѓу заедниците се воспостави минатата година и кога требаше да ги даде своите први резултати одеднаш затаи. И покрај обидите да дојдеме до информации за Деловникот

за работа на Комитетот, не бевме во можност да утврдиме дали тој е воопшто донесен. Ако е донесен Деловникот, тогаш тој не се наоѓа на веб-страницата на Комитетот при Собранието. Тоа што може да се најде на веб-страницата е надлежноста на Комитетот. Интересно е да се посочи текстот на член 10 од овој документ, кој утврдува дека „*Комишното разгледува прашања во врска со односи меѓу заедниците во Република Македонија, дава предлози и мислења за решавање на прашањата во врска со односи меѓу заедниците во Република Македонија и предлози и мислења кои доспаваат до Собранието*“. Читајќи го член 10, не можеме да не се прашаме како е возможно случувањата во Струга, кои датираат многу пред Собранието да запре со својата работа, да не бидат ставени на точка на дневниот ред на овој Комитет. Со натамошно истражување дознавме дека Комитетот за односи меѓу заедниците воопшто не заседавал во последните четири месеци.

Одржувањето на локалните и на претседателски избори значеше автоматски и запирање на работата на Собранието, поради што останува да се види каков ќе биде придонесот на Комитетот при разгледувањето на законските решенија што произлегуваат од Рамковниот договор и употребата на Бадинтеровиот принцип. Оттука, слободно може да заклучиме дека засега Комитетот за односи меѓу заедниците не ги дава очекуваните резултати.

5. Деловникот за работа на Собранието – вечна приказна

Извештајот 2008 забележува дека Собранието, конечно, го донесе Деловникот за работа, но тој е донесен во отсуство на

опозицијата од Собранието што, практично, значи дека мерката не е исполнета бидејќи немало консензус. Донесувањето на Дело вникот во отсуство на опозицијата не само што покажа дека не ги учиме лекциите од минатото, туку и дополнително го влоши политичкиот дијалог.

Во февруари 2009 година опозицијата предложи изменување и дополнување на Деловникот за работа на Собранието, а со тоа и заокружување на оваа мерка од Акцискиот план на Владата. Предлогот на опозицијата не се најде на дневниот ред на досега закажаните пленарни седници, додека од објавените информации на веб-страницата на Собранието не може да се заклучи дали и во која фаза од разгледувањето се наоѓа. Неоспорно е дека неговото изменување и дополнување до септември оваа година (кога се затвора Извештајот за Македонија за 2009 година) ќе биде клучно за да може да се смета дека реперот за политички дијалог е исполнет во целост.

Деловникот не е единствената пречка за функционирањето на Собранието. Извештајот на Владата за реализација на мерките и на активностите за исполнување на главните приоритети за пристапувањето во ЕУ забележува „По координирашта на координаториште на прашеничкиште трупи на 1 септември 2008 година, Прешедашелаш на Собранието донесе одлука за формирање работна трупа за изработување Закон за Собранието во рок од 60 дена“. Што се случува со тоа, не можевме да утврдиме. Сепак, со сигурност се знае дека овој закон нема да биде на дневниот ред на Собранието до неговата 53. седница. Оваа мерка нема да се исполни ако веднаш не се реагира, а, секако, овде има опасност и од донесување закон со лош квалитет и по скратена пос-

тапка, во функција на исполнување на реперите навреме, за што реагира и Европската комисија во Извештајот 2008.

6. Националниот совет за евроинтеграции

Шест месеци по објавувањето на Извештајот 2008, Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ) редовно одржува средби. Досега со НСЕИ се сретнале повеќе високи гости и странски делегации што престојувале во Македонија, што ја покажува важноста на ова тело за странските претставници. Сепак, Советот сè уште нема вработени лица и не е технички опремен за да ја извршува својата функција. Според правилникот за систематизација на службата на Собранието, со ребалансот на буџетот за 2008 година беа одобрени средства за вработување на 11 извршители, државни службеници во НСЕИ. Првиот конкурс за вработување на овие извршители беше објавен во јануари 2009 година, но беше повлечен од непознати причини³⁹.

Прашањето што се наметнува овде е дали воопшто ќе има вработувања во НСЕИ и зошто е потребно толку многу време за негово екипирање. Ако се знае дека Владата го изработи Акцискиот план за исполнување на реперите во март 2008 година и во него предвиди 11 извршители и соодветни буџетски средства, тогаш зошто денес (април 2009 година) сè уште не се вработени ветените службеници, особено ако се знае дека Владата се покажа како мошне експедитивна за вработување нови луѓе непосредно пред изборите.

³⁹ Причините за повлекување на конкурсот ќе бидат разгледани во следниот квартален извештај.

7. Со „сила“ до ненасилство во Собранието

Претходниот состав на Собранието не расправаше во врска со извештајот на Анкетната комисија за инцидентите во Собранието со што, практично, стана неизводливо да се исполнi оваа мерка. Според Претседателот на Собранието, Деловникот за работа на Собранието содржи одредба со која се оневозможуваат ваквите инциденти. Исто така, новиот Закон за Собранието треба да го вгради прашањето на одговорноста на обезбедувањето на Собранието преку воспоставување посебна служба.

Се чини дека Владата смета дека ваквото решение е доволно за Европската комисија да го оцени реперот како исполнет, бидејќи Скицата на Владата не содржи никакви дополнителни активности околу ова прашање. Со оглед на тоа дека Скицата не е консултирана со Европската комисија, не знаеме со сигурност дали ЕУ ќе прифати дека ние сме го решиле проблемот на насиливството со донесување нов закон. Друга работа е дали е тоа вистинското решение. Подобро организираното обезбедување на Собранието може да биде решение само ако сметаме дека насиливството во парламентот се случи само поради обезбедувањето. Во спротивно, бараме решение на непостоечки проблем. Дури и Европската комисија да го прифати ова решение, прашањето на навремено донесување Закон за Собранието станува уште поитно.

8. Заклучоци и препораки

Поради нефункционирањето на институциите на системот, особено на Собранието, речиси постојано се институционализираат

нови форми на водење политички дијалог. Нововоспоставените форми редовно излегуваат од уставно и од законски утврдените форми и го поткопуваат кредитibilitетот на демократски избраните институции. Одржувањето на изборите во Република Македонија речиси секогаш ги исцрпува капацитетите на државата, и административни и политички, и предизвика застој во спроведувањето на реформите. Се чини дека застојот, овојпат, се случи многу пред изборите, инаку како да се објасни зошто Комитетот за односи меѓу заедниците воопшто не заседавал во последните четири месеци, зошто иницијативата за измени на Деловникот не е ставена на дневен ред на Собранието, зошто Националниот совет за европингерации сè уште не е екипiran и зошто не е донесен Закон за Собранието.

Препораките што произлегуваат од ваквите заклучоци и кои можат да придонесат за нивно надминување се следниве:

1. Политичкиот дијалог мора да продолжи во рамките на постојните демократски институции. Парламентарното мнозинство може да демонстрира добра волја, а со тоа и да го поттикне политичкиот дијалог ако итно го стави прашањето за измени и за дополнувања на Деловникот на дневен ред, и тоа не само поради опозицијата, туку и за да го исполнi овој репер, кој подразбира консензус;
2. Комитетот за односи во заедниците мора итно да закаже седница за да покаже дека функционира и дека неговото воспоставување има смисла. Покрај случајот „Струга“ има и многу други прашања што треба да се продискутираат, како на пример, изборите, отсуството на албанските гласачи на претседателските избори, иницијативите за градење цркви и цамии итн.

3. Националниот совет за евроинтеграции мора итно да се екипира со одобрените 11 извршители за да може подобро да функционира и да ја одигра улогата за кој и е воспоставен, а тоа е да го претставува целото општество. Деновиве слушаме дека Претседателот на државата, Ѓорѓе Иванов, го составува својот тим, што подразбира нови вработувања. Би било несоодветно ако кабинетот на Претседателот се екипира пред Националниот совет за евроинтеграции, особено затоа што екипирањето на Советот е планирано уште од март 2008 година.
4. Што е можно посекоро треба да се комуницира со Мисијата на ЕУ во Скопје за да се утврди недвосмислено дека со донесувањето на новиот Закон за Собранието ние сме го решиле и случајот со насилиството и инцидентите во Собранието. Откако ќе се добие потврда, итно да се донесе Закон за Собранието.

3. ЕФЕКТИВНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ПОЛИЦИЈА

Реперот број 3 беше единствениот репер што Извештајот 2008 го сметаше за целосно исполнет. Акцискиот план на Владата од март 2008 година предвидуваше 5 мерки и тоа: (1) именување на другите командирни на полициските станици, (2) Правилник за полициско работење, (3) Акциски план за човечки ресурси со распределени средства, (4) план/проекции за зголемување на правичната застапеност и (5) воспоставување кохерентен систем за обуки на Полицијата, особено за граничната полиција.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Иако Извештајот 2008 констатира дека овој репер е исполнет, сепак наведува „...спроведувањето на Стратештијата за човечки ресурси се наоѓа во својата рана фаза⁴⁰“, а во однос на квалитетот на спроведената обука изразува извесна резерва укажувајќи на тоа дека „Целокупниот фокус беше премногу академски и целиот иошенцијал (на ажурираната методологија) не беше искористен во целосното⁴¹“. Тоа што најмногу загрижува во Извештајот 2008 се коментарите за политизацијата на повисоките полициски службеници. Скицата, пак, донекаде ги третира белешките во Извештајот 2008 така што во текот на 2009 година, Република Македонија ќе треба да покаже не само дека ги спроведува реформите во оваа област, туку и дека реализира активни мерки за отстранување на влијанијата врз Полицијата и обезбедува целосна професионалност, независност и непристрасност во своето работење. Покрај оваа мерка, Скицата зборува и за зајакнување на судскиот надзор во следењето на комуникациите.

Затоа, оваа анализа при мерење на постигнувањата во рамките на овој репер се фокусира на следниве показатели: 1) спроведување на Законот за полиција; 2) почитување на човековите права; и 3) професионалност на полициската служба.

⁴⁰ Извештај 2008, стр. 65.

⁴¹ Извештај 2008, стр. 64

2. Новиот Закон за внатрешни работи „државна тајна“?

Во периодот на известување беше предвидено донесување нов Закон за внатрешни работи, до крајот на февруари 2009 година. Оваа мерка не е исполнета. Законот треба да предвиди нови решенија, кои се однесуваат на изборот, вработувањето, унапредувањето, отпуштањето, како и на материјалната и на дисциплинската одговорност на вработените во Полицијата. Затоа тој е многу значаен од аспект на заштитата на човековите права. Загрижува фактот што никој, па дури ни стручната јавност, не е запознаен со нацртот на овој закон. Имајќи го предвид значењето на законот, особено е важно тој да биде донесен во транспарентна постапка, со учество на сите заинтересирани страни, а особено на невладините организации што се занимаваат со заштита на човековите права. Во моментов, тајноста на процесот нè наведува да се сомневаме во квалитетот и во намерите на МВР за зајакнување на позицијата на Полицијата на сметка на заштитата на човековите права. Во услови кога постои политизација во Полицијата, особено на повисоките полициски службеници, ваквиот пристап во донесување на овој закон е не-прифатлив.

3. Почитување на човековите права

Сè уште не е обезбедена целосна усогласеност со Европската конвенција за човекови права, ниту со препораките на Комитетот за заштита од тортура, ниту, пак, со Рамковната конвенција за

заштита на националните малцинства. И во последниот извештај на Народниот правоборанител се укажува на злоупотребата и на пречекорувањата на овластувањата од страна на Полицијата. Народниот правоборанител, исто така, со жалење укажа и на недостигот од ефикасна контрола над специјалните полициски единици „Алфи“, за кои постојат поебемни забелешки дека користат прекумерна и неоправдана сила, меѓу другото, против Ромите⁴². Сè уште не се преземаат никакви чекори за одговор на препораката на Европскиот парламент за следење на случајот на Калед ел-Масри⁴³. Кон крајот на 2008 година, Ел-Масри лично поднесе кривична пријава до Јавното обвинителство, меѓутоа ваквата иницијатива не вроди со плод.

4. Судството нема предност при следењето на комуникациите

Направени се чекори кон обезбедување поголема одговорност на службите за разузнавање кон Собранието. Меѓутоа, потребни се значителни натамошни напори, особено за засилување на судскиот надзор во следењето на комуникациите по дискутибилните новини усвоени при крајот на 2008 година. Досега, судството не успеа да обезбеди првенство при спроведувањата на мерките за следење на комуникациите, со што постои голема опасност за преширока употреба на овие мерки од страна на МВР.

⁴² Извештај 2008, стр. 13.

⁴³ Извештај 2008, стр. 13.

5. Професионалноста на полициската служба е дискутиабилна

Правилникот за селекција, избор и развој на персоналот во Министерството за внатрешни работи сè уште не е донесен, иако тоа беше предвидено за до крајот на март оваа година. Се чини дека политизацијата на полициските службеници сè уште доведува до злоупотреба. За тоа сведочи настанот во март кога беше насилен задушен протестот на студентите од архитектонскиот факултет против градењето какви било објекти на скопскиот плоштад од страна на непозната насилива толпа. Пасивното присуство на припадниците на Министерството за внатрешни работи уште еднаш потврдува дека сè уште постои прекумерно влијание врз Полицијата, што, несомнено, се одразува на нејзиното професионално работење. Секторот за внатрешна контрола и за професионални стандарди сè уште не успеа да ја зајакне својата независност така што не може да претставува ефикасна контрола врз Полицијата.

Спроведувањето на новата Стратегија за човечки ресурси и натаму останува значителен предизвик. Ако во септември 2008 година Стратегијата за човечки ресурси беше во „рана фаза“, Европската комисија во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2009 година ќе очекува да види резултати. Се доцни со воспоставувањето на системот за развој на кариера и за оценување.

6. Заклучоци и препораки

Се доцни со донесувањето на Законот за внатрешни работи.

Имајќи го предвид значењето на овој закон, од особено значење е тој да биде донесен во транспарентна постапка, со учество на сите заинтересирани страни, а особено на невладините организации што се занимаваат со заштита на човековите права. Министерството за внатрешни работи не ги води истрагите во согласност со внатрешните постапки, националното законодавство и меѓународните стандарди. Не постои ефикасен и независен механизам за контрола врз работата на Полицијата. Има сериозни забелешки за злоупотреба на Ромите од страна на „алфите“. Спроведувањето на новата стратегија за човечки ресурси останува значителен предизвик, а се доцни и со воспоставувањето на системот за развој на кариера и за оценување. Оттука произлегуваат следниве препораки:

1. Законот за внатрешни работи мора итно да помине низ процес на консултации со сите засегнати чинители, а особено со граѓанските здруженија што се занимаваат со прашањето на човековите права. Не случајно Европската комисија коментира дека „вклучувањето на граѓанското оиштештво во процесот на развој на полишикиште и во подготвоката на законодавството е минимално“⁴⁴.

2. Министерството за внатрешни работи мора да воспостави ефикасен и независен механизам за контрола врз работата на Полицијата. Таквиот механизам треба системски да ги зема предвиди забелешките од извештаите на Народниот правоборанител, но и од другите чинители во општеството што се занимаваат со прашањата за човековите права.

⁴⁴ Извештај 2008, стр. 14.

3. Министерството за внатрешни работи мора да го забрза процесот на воспоставување систем за развој на кариера и за оценување. За да го подобри квалитетот на обуките, но и ефектите од нив, системот за кариера треба да се поврзе со стратегијата за развој на човечки ресурси, а обуките да претпоставуваат и проверка на здобиеното знаење (тестирање, исполнување задачи веднаш по обука и нивно оценување, напредување условено со обуки и со мерење на ефектот од обуките итн.).

4. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ОД СУДСКИТЕ РЕФОРМИ, ЗАЈАКНУВАЊЕ НА НЕЗАВИСНОСТА И КАПАЦИТЕТОТ НА СУДСТВОТО, ЗАОКРУЖУВАЊЕ НА РЕФОРМИТЕ ВО ОБВИНИТЕЛСТВОТО И ИМЕНУВАЊЕ ВО СУДСКИОТ СОВЕТ

Несомнено, реформите во судството се актуелни повеќе години, а особено по 2005 година и донесената нова уставна рамка во насока на зајакнување на независноста, непристрасноста и ефикасноста на судството. Со Акцискиот план на Владата од март 2008 година беа предвидени осум мерки за исполнување она овој репер и тоа:

1) целосна функционалност на Апелацискиот суд во Гостивар и на Управниот суд во Скопје, 2) План за обука на Академијата за судии и на обвинители, 3) целосно усогласување на законите со Законот за прекршоци, 4) функционален информатички центар во суд-

свото, 5) досие за постигнувањата од работата на Судскиот совет, 6) формирање на Советот на јавни обвинители, 7) поддршка на засилената улога на јавните обвинители во предистражната постапка и во следењето на комуникациите и 8) пополнување на празните места во Уставниот суд.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Во моментов се очекува од Македонија да покаже дека избраните законски и системски решенија, навистина, во практиката придонесуваат за навремено, независно и непристрасно донесување одлуки од страна на судската власт. Европската комисија во Извештајот 2008 констатира „*Закониште за Јавношто обвиништелство и за Советиште на јавниште обвиништели сè уште не се сироведувааш поради ненайравениште измени на Закониште за кривична постапка*⁴⁵“. Извештајот 2008 го фали фактот што Судскиот совет донесе Правилник за оценување на работата на судиите врз основа на широк консултативен процес, но не испушти да забележи дека „*Правилникот беше донесен откако се најрави по големиот дел од унапредувањата*⁴⁶“. Сепак, повеќе загрижува тоа што Европската комисија во Извештајот 2008 констатира „*Министерот за правда има неколкушти дадено јавни изјави во врска со одлукиште за именување на судии што може да се толкува како обид за вршење несоодветно влијание врз Судскиот совет*⁴⁷“. Европската комисија

⁴⁵ Извештај 2008, стр. 13.

⁴⁶ Извештај 2008, стр. 13.

⁴⁷ Извештај 2008, стр. 14.

не пропушта да забележи дека буџетските ограничувања на судството се голем ризик за ефикасноста на судството.

Скицата на Владата ги воведува и мерките за зајакнување на буџетската рамка и на човечките ресурси, како и зајакнување на капацитетот на судската администрација. Во таа насока, евалуацијата во оваа област се фокусира на следниве показатели: 1) анализа на ефектите од спроведувањето на новата законска рамка; 2) кадровска независност; 3) финансиска независност; 4) воведување на ИКТ за зголемување на непристрасноста и на ефикасноста. Предмет на опсервација, исто така, беа и Академијата за обука на судии и на јавни обвинители и заштитата на личните податоци поради нивната важност во процесот на пристапување кон ЕУ.

Пристапното партнерство не предвидува среднорочни приоритети во оваа област, што подразбира заокружување на реформите во судството во текот на 2009 година. Се надеваме дека овој извештај ќе придонесе за забрзување на реформите во оваа област и за отстранување на утврдените слабости, со цел остварување успешни реформи до крајот на 2009 година.

2. Досие на постигнувања за спроведување на новата законска рамка

Иако процесот на реформа на судскиот систем интензивно се одвива од усвојувањето на уставните амандмани од 2005 година, за жал, Македонија сè уште нема воспоставено досие на постигнувањата, односно на ефектите, од новата законска рамка. Во овој дел од извештајот ќе ја опфатиме примената на неколку закони и тоа,

Законот за прекршоци, Законот за извршување, Законот за медијација и Судскиот деловник.

i. Законот за прекршоци сè уште е неусојласен

За соодветно и за целосно спроведување на Законот за прекршоци мора да се зголеми бројот на прекршочните комисии, да се зајакнат капацитетите на членовите на овие комисии преку сеопфатна обука, како и да се усогласат другите закони. Иако, Законот за прекршоци не предвидува воспоставување база на податоци за прекршочните предмети, во Министерството за правда е воспоставена практика на месечно известување за резултатите од спроведувањето на Законот за прекршоци.

Спроведувањето на Законот за прекршоци резултираше со зголемување на бројот на комисии за прекршоци. Во согласност со добиените податоци, заклучно со декември 2008 година, во 21 институција се формирани вкупно 41 комисија за прекршоци. Пред комисиите за прекршоци, до 31 декември 2008 година, вкупно се заведени 88.569 прекршочни предмети, од кои се решени 31.064 предмети, додека нерешени се 56.895 предмети, кои се сè уште во постапка. Според податоците од формираните комисии за прекршоци, ажурирани за јануари 2009 година, пред комисиите се заведени вкупно 4306 нови прекршочни предмети, додека се решени вкупно 2.951 предмети.

Исто така, Врховниот суд навремено достави известување дека во сите судови во Република Македонија се донесени одлуки во сите прекршочни предмети кај кои настапила застареност на водењето на постапката. Сепак, недостигаат податоци за бројот на предмети

за кои е донесено решение за застареност, како и за фискалните импликации за државата од непостапувањето на судовите во претходната прекршочна постапка.

Донесен е план за обуки за примена на Законот за прекршоци со кој се планира спроведување обуки во сите институции во кои се формирани комисии за прекршоци. Со планот се предвидува да бидат опфатени околу 150 лица, а обуките да бидат спроведени од страна на Академијата за обука на судии и на обвинители до април 2009 година. Се доцни со оваа мерка бидејќи до почетокот на април беа спроведени само една половина од обуките.

Во периодот на известување не се донесени измени на закони со цел натамошно усогласување на Законот за прекршоци. Дополнително разочарува фактот што не постои тенденција на формирање прекршочни комисии во рамките на новоформираните независни и регулаторни тела.

ii. Законот за извршување џешко ѹоминува кај државниште органи

Иако трендот на извршување на судските пресуди е позитивен, сепак, за натамошно спроведување на Законот за извршување е неопходно префрлување на сите извршни предмети на извршителите и зголемување на коефициентот на извршување на судските пресуди. За жал, префрлувањето на предметите на извршителите доцни бидејќи Собранието на Република Македонија не го донесе предвидениот Закон за изменување и за дополнување на Законот за извршување, иако е доставен во Собранието на Република Македонија во декември 2008 година. Со ова, се чини, Собранието не

им дава приоритет на законите што произлегуваат од Националната програма за преземање на европското законодавство (НПАА). Во моментов постои законска празнина бидејќи судовите веќе не постапуваат по извршни предмети. Уште повеќе, во најмала рака е проблематично решението во предложениот закон со кое се очекува извршителите про боно да ги извршат предметите што ќе им бидат префрлени од судството, а кои се околу 600.000.

Бројот на извршителите е значително зголемен и досега се именувани вкупно 68 извршители, 36 заменици-извршители и 39 помошници-извршители. Во врска со надзорот над работата на извршителите во 2008 година, извршени се вкупно 198 надзори и се предложени 30 дисциплински постапки за извршители. Во периодот од 1.1.2008 година до 10.12.2008 година се поднесени вкупно 39.793 барања за извршување, од кои се реализирани 18.594 или 47 проценти. Сепак, загрижува фактот што најтешко се спроведува реализацијата кон државните органи.

Табела: Спроведување на извршувањата од страна на извршителите⁴⁸

Година	2006	2007	2008
Поднесени барања за извршување	6.335	30.194	39.793
Реализирани извршувања	2.750 (43%)	12.102 (40%)	18.594 (47%)

⁴⁸Овие бројки не ги вклучуваат барањата за извршување поднесени до Јавното правобранителство.

iii. Закон за медијација

Законот за медијација не ги дава очекуваните резултати. И покрај недостигот од официјална и прецизна статистика за бројот на иницијативи за решавање на споровите и бројот на прифатени и на одбиени иницијативи, сепак генерална оцена е дека интересот за користење на овој вонсудски институт и натаму останува мал. Иако постојат проблеми во функционирањето на медијацијата во Македонија, се планираат мерки за зголемување на обемот на работата на медијаторите. Така, новиот Нацрт-закон за кривична постапка (ЗКП) предвидува воведување медијација и во кривичните предмети, а се предвидува и примена на медијацијата во управните и во семејните спорови. Во моментов се изработува анализа за примената на Законот за медијација.

iv. Судски деловник

Новиот Судски деловник за работа на судовите, кој почна да се применува од 1.1 2008 година, воведе електронско евидентирање на предметите и нивно доделување на судиите електронски, по случаен избор. Сепак, од инспекцијата на Министерството за правда во текот на 2008 година во 22 основни судови, три апелатиски судови и во Врховниот суд на Република Македонија се утврдени неправилности, односно несоодветно водење на електронските уписници во сите судови, со исклучок на еден основен суд. Загрижува фактот што дел од судовите сè уште ја немаат потребната компјутерска и софтверска опрема за спроведување на овие одредби и покрај големиот број набавки на компјутери од страна на Владата.

3. Човечки ресурси

Од аспект на унапредување на независноста на судскиот систем, се спроведува Законот за Судски совет според кој Судскиот совет ги врши своите надлежности (избор и разрешување на судиите) како гаранција за судската независност и самостојност. Законот ги вклучува сите меѓународни стандарди за обезбедување независност при изборот на нови судии. Сепак, очигледната политизација врз изборот на дел од неговите членови се одразува во неговата работа. Во периодот на известување, се чини, најдискутирана е одлуката на Судскиот совет за распишување конкурси за избор на судии непосредно пред промоцијата на првата генерација кандидати од Академијата за обуки на судии и на обвинители.

Изминатиот период бележи активности за пополнување на празните позиции за судии и за јавни обвинители. Во декември 2008 година се комплетираше Вишото јавно обвинителство во Гостивар и Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција во Скопје. Вкупно беа избрани 16 јавни обвинители. Сепак, загрижуваат контроверзите околу изборот на двајца јавни обвинители, кои, се чини, беа избрани со прекумерно влијание врз новоформираниот Совет на јавни обвинители.

Од вкупниот број судии, кој изнесува 685, пополнети се 671 место во Македонија. Поведени се 42 постапки (37 за нестручно и несовесно вршење на судиската функција и пет дисциплински постапки) и се завршени 21 постапка, кои резултираа со 10 разрешени судии поради нестручно и несовесно работење, четири судии поднеле оставка по сопствено барање и седум постапки се запрени, а 20 постапки сè уште се во тек. Сепак, значителен број слободни

места се сè уште отворени во Јавното обвинителство и во судството и допрва треба да се пополнат, вклучувајќи ги и слободните места во Управниот суд. За дел од нив се распишани конкурси, но во моментов се во мирување поради изборните активности, во согласност со законската регулатива. Загрижува фактот што сè уште ниту еден од промовираните кандидати од првата генерација на Академијата за судии и за јавни обвинители не е избран за судија.

Управниот суд во Скопје и Апелатскиот суд во Гостивар се целосно екипирани и функционални и покажуваат позитивни резултати од своето работење. Управниот суд почна да функционира со 19 судии, а со цел да се намали заостатокот на предметите, како и новиот прилив, Судскиот совет во март 2008 година ја прошири систематизацијата на Управниот суд за тројца нови судии, кои беа избрани во мај 2008 година. Судот моментно функционира со 22 судии и со претседател на судот. Во него се воспоставени седум специјализирани совети. Донесена е одлука за проширување на бројот на судиите во Управниот суд за уште тројца нови управни судии, како и за седуммина нови судски советници. Нивниот избор доцни поради изборните активности. Завршено е опремувањето на Управниот суд, извршено е кадровско екипирање и вкупно се вработени 31 судски службеници. Обезбедена е целосна функционалност на Апелатскиот суд во Гостивар, кој функционира со 12 судии. Завршено е опремувањето на судот и е извршено кадровско екипирање и вкупно се вработени 16 судски службеници.

Советот на јавни обвинители е комплетиран и функционира во полн состав од 11 членови. На конститутивната седница на Советот се избра претседател и заменик-претседател. Советот на јавни обвинители донесе Одлука за утврдување на потребниот број јавни

обвинители во сите јавни обвинителства. Сепак, се доцни со пополнување на испразнетите места во Јавното обвинителство. Сè уште не се обезбедени просторни капацитети за Советот, а се проблематизира и неговата ефикасност поради доцнењето во екипирањето на неговата стручно-административна служба.

4. Финансиски ресурси

Со Законот за изменување и за дополнување на Законот за судски буџет од 1 јануари 2009 година, управувањето на буџетот на судската власт од Врховниот суд на Република Македонија премина во надлежност на Судскиот совет, со што менаџирањето на буџетот ќе се врши во согласност со потребите на сите судови. Се донесаа измени на Правилникот за организација и за систематизација на Судскиот совет на РМ, со кои е предвидено формирање Сектор за судскиот буџет. Сепак, сè уште не е подготвена анализата на буџетските потреби на судовите и не е донесена Програма за планирање и за управување на буџетските средства.

Во однос на подобрувањето на судската инфраструктура, изработена е физибилити студија за изградба на нова судска зграда во Скопје и во тек е избор на фирма за подготовкa на проектната документација. Преземени се повеќе активности за реновирање и за опремување на 11 судови со проширена надлежност. Се доцни со изведбата на градежните работи во шест основни судови (Охрид, Струга, Велес, Тетово, Штип и Струмица), кои сè уште се во тек, а требаше да бидат завршени до крајот на 2008 година. Основниот суд Прилеп е комплетно реновиран и опре-

мен со мебел. Почнати се активности и за дограмба на Основниот суд Битола, тендерските постапки за реновирање на три основни суда (Гостивар, Куманово и Кочани) беа одложени поради изборните активности.

На седница на Судскиот совет, одржана во декември 2008 година, се донесе Инвестициска програма за 2009 година, по која институциите на судската власт почнаа да постапуваат. Во оваа програма се распределени средства за капитални инвестиции, вклучувајќи ја и Академијата за обука на судии и на јавни обвинители. Вкупните средства за оваа намена изнесуваат 61.000.000,00 денари за 2009 година. Во периодот што следува ќе треба да се види дали дел од овие средства ќе бидат пренаменети со оглед на најавениот ребаланс на Буџетот на Република Македонија поради финансиската криза.

Капацитетите на Јавното обвинителство за буџетско планирање сè уште не се засилени бидејќи не се пополнети четирите работни места за извршување буџетско-финансиски работи, кои се предвидени со Правилникот за систематизација на Јавното обвинителство на РМ, во Одделението за буџет и за финансирање при Финансиско-материјалниот сектор. И оваа мерка доцни бидејќи беше планирано да биде реализирана до април 2009 година.

5. Информатичко-комуникациска технологија

Не се сите информатички канцеларии во судовите кадровски опремени. Вработени се петмина од планираните седум информатичари во судството. За вработување на другите два-

јца информатичари постапката треба да се повтори. Се очекува оваа постапка да биде спроведена најдоцна до јули 2009 година. Писарниците во сите судови се опремени со 150 персонални компјутери и на нив е инсталirана програмата за внесување на судските предмети во електронска форма, а во тек е инсталацијата на уште 150 компјутери во судовите. Извршена е обука за судскиот информатички систем (СИС) за 270 вработени во писарниците на 29 судови. Во тек е и тендер за набавка на 600 компјутери и на 600 локални мрежни печатачи (450 комплети за судството и 150 комплети за Јавното обвинителство).

Објавување на одлуките на Врховниот суд на интернет беше планирано по воведувањето интернет во судовите, најдоцна до 31 декември 2008 година. Сепак, сè уште нема најави кога ќе биде реализирана оваа мерка. Иако во декември 2008 година во сите судови на 36 локации во Република Македонија е воведен интернет и антивирус програма на 1.420 корисници, сепак пресудите сè уште не се достапни онлајн. Веб-страницата на Врховниот суд не е ажурирана од јули 2008 година, додека другите судови имаат само основни податоци на своите веб-страници.

Се доцни и со активностите за воведување на Автоматизиран информатички систем за управување судски предмети (Automated Court Case Management System – ACCMIS). Софтверот ACCMIS се спроведува во пилот-судовите од 1.1.2009 година, а во другите до крајот на 2009 година. Во софтверското решение, покрај унифицирани номенклатури и автоматско управување со судските предмети, ќе биде спроведен и модулот дисплей со што ќе се прикажуваат информации од работата на судот, распоредот на судските предмети по судници и онлајн-комуникација на учесниците. Ефикасното

спроведување на ACCMIS во судовите ќе зависи од навремената и соодветна едукација на 2.200 вработени во судовите за употребата на ова софтверско решение.

Центарот за ИКТ при Министерството за правда изврши надградба на Правната база на податоци (LDBIS) и нејзино полнење со сите закони и подзаконски акти на Република Македонија, кои ги презема од Службен весник. Во моментов содржината на LDBIS содржи 6.000 закони и подзаконски акти, кои се донесени во Република Македонија во периодот од 1940 година до 2006 година.

6. Академија за обука на судии и на јавни обвинители

Академијата за обука на судии и на јавни обвинители (покрај директорот и извршниот директор) функционира со вкупно 18 лица. Во 2008 година, заврши обуката на првата генерација кандидати за идни судии и јавни обвинители. Теоретската настава за втората генерација кандидати за судии и јавни обвинители почна во септември 2008 година, а заврши во март 2009 година. Во тек е практичната настава по регионален принцип за сите четири апелачиски подрачја во државата.

7. Унапредување на заштитата на личните податоци

Спроведувањето на Законот за заштита на личните податоци се одвива без задочнување. Во согласност со НПАА, донесен е

Правилникот за изменување и за дополнување на Правилникот за технички и организациски мерки за заштита на личните податоци. Во септември 2008 година е ратификуван дополнителниот Протокол кон Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на поединци во однос на автоматска обработка на личните податоци во поглед на надзорните тела и прекуграничниот проток на податоци. Сепак, кадровското екипирање на Дирекцијата се одвива со застој. Дури во март 2009 година се пополнуваат празните места што беа предвидени за избор во 2008 година. Постапката за вработување на службениците предвидена со програмата за 2009 година сè уште не е започната поради изборните активности. Во моментов Дирекцијата работи со вкупно 21 лице. Буџетот за 2009 година не е соодветен на потребите на Дирекцијата и на нејзиниот обем на работа во согласност со зголемените ингеренции предвидени со донесените измени на Законот за заштита на личните податоци од 2008 година.

8. Заклучоци и препораки

Продолжува практиката на отсуство на системско следење на примената на новата законска рамка и мерење на ефектите од неа. Се доцни со обуките - до почетокот на април беше спроведена само една половина од обуките. Не се донесени измени на законите за натамошно усогласување на Законот за прекршоци. Префрлувањето на предметите на извршителите доцни. Најтешко се спроведува реализацијата кон државните органи. Ниту еден од кандидатите од првата генерација на Академијата за судии и за јавни обвинители не е избран за судија. Доцни анализата на состојбата во судската

администрација и предлог-планот за дополнителни вработувања што треба да го изработи Советот за судска служба. Ресурсите за судството во Буџетот за 2009 година се зголемени за седум проценти, но капацитетите за буџетско планирање и управување се недоволно зајакнати. Задоцнето се одвива компјутеризацијата на судството. Пристапот до судските одлуки е проблематичен. Буџетот на Академијата се зголеми во 2009 година, но голем број од нејзините активности се реализираат со странски донации. Република Македонија е единствена држава од регионот што е целосно усогласена со ЕУ во областа на заштитата на личните податоци, но Дирекцијата за заштита на личните податоци и натаму е недоволно опремена со персонал и е финансиски зависна од извршната власт. Оттука, сосема природно произлегуваат следниве препораки:

1. Да се формираат прекршочни комисии во рамките на новоформираните независни и регуляторни тела.
2. Собранието на Република Македонија да донесе Закон за изменување и за дополнување на Законот за извршување, кој се наоѓа во Собранието уште од декември 2008 година.
3. Кандидатите од првата генерација на Академијата за судии и за јавни обвинители да имаат предност при изборот на судии и обвинители, во спротивно Европската комисија ќе се праша дали воопшто Академијата – во која вложи толку многу средства - ја извршува својата намена.
4. Да се зголеми бројот на вработените во судската служба.
5. Да се донесе програмата за преземање на долговите од судството бидејќи тие претставуваат вистинска пречка за реална финансиска независност на судовите.

6. Да се доопремат сите информатички канцеларии во судовите, како кадровски, така и со соодветна опрема и софтверски решенија заради спроведувањето на новите законски решенија, кои се потпираат на електронско водење на судските предмети.

7. Да се зајакне Дирекцијата за заштита на личните податоци со персонал и да се работи на нејзина финансиска независност од извршната власт.

4. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО

Антикорупциската политика останува една од приоритетните области во процесот на пристапување на Република Македонија во Европската унија. Акцискиот план на Владата од март 2008 година предвидуваше седум мерки за исполнување на овој репер и тоа: 1) Изработка на буџетски последици на Акцискиот план за борба против корупцијата, 2) Резултати од соработката меѓу органите со посебни овластувања, 3) Подобро функционирање на базите на податоци кај овие органи, 4) Пополнување на правните празнини за финансирање на политичките кампањи, 5) Ревизија на законодавството за употребата на специјалните истражни мерки кај кривичните дела поврзани со корупција, 6) Донесување програма за конфликт на интереси, и 7) Резултати од примена на новиот Закон за спречување на корупција во врска со имотната и со материјалната состојба.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Извештајот 2008 коментира за отежнат мониторинг поради поделениот правен систем, за градење досие од спроведувањето на законите што го регулираат финансирањето на политичките партии и на изборната кампања, за празнините во Законот за судир на интереси, особено во однос на државните службеници, за недостатоците во правната рамка што ја попречуваат борбата против корупцијата, особено во однос на примената на истражните мерки, спроведувањето и примената на судските одлуки. Исто така, Извештајот коментира дека ретко се следат препораките на Државна комисија за спречување корупција (ДКСК) и на Државниот завод за ревизија (ДЗР), дека проверката на анкетните листови е спорадична и дека ДКСК треба потемелно да се ангажира во однос на подигање на свеста на јавноста. Во однос на координацијата се забележува дека сè уште не е воспоставен централизиран систем за разузнавање за подобра координација меѓу органите за спроведување на законот и органите за надзор и се изразува загриженост за политизација на некои случаи на корупција и за начинот на кој се третираат.

Во областа на антикорупциската политика, Скицата на Владата ги содржи следниве дополнителни заложби: реализација на препораките на Групата држави против корупција (ГРЕКО)⁴⁹ од вториот круг на евалуација, прикажување резултати од спроведувањето на Акцијскиот план за судир на интереси, подобри резул-

тати во испитувањето на имотната состојба преку поврзувањето на базите на податоци на ДКСК и на Управата за јавни приходи (УЈП) и резултати во спроведувањето на одредбите од Изборниот законик, кои се однесуваат на финансирањето на изборните кампањи, како и на финансирањето на политичките партии, и сето тоа до април 2009 година. Бидејќи овој квартален извештај го опфаќа периодот до крајот на март 2009 година, поголемиот дел од мерките ќе бидат предмет на коментар во следниот квартален извештај.

2. Изборниот процес и ДКСК

По завршувањето на изборниот процес за локалните и за претседателските избори, претстојниот период е од особено значење за докажување на доследната примена на одредбите од Изборниот законик, кои се однесуваат на финансирањето на политичките партии и на изборните кампањи. Доследната примена на овие законски одредби, која во основа значи поднесување и објавување транспарентни финансиски извештаи за кампањите од страна на политичките партии и од кандидатите, како и доследно санкционирање на евентуалните прекршувања на законот, е од клучно значење за добивање целосно позитивна оцена во областа на антикорупциската политика во следниот Извештај за напредокот.

За време на изборната кампања политичките партии обвинуваат дека во месеците пред локалните и пред претседателските избори евидентено било партиското вработување на централно и на локално ниво, и тоа во најголем дел преку агенциите за

⁴⁹ Оваа забелешка е содржана во претходниот круг на евалуација на ГРЕКО. Сепак, вината за нејзиното неисполнување може само делумно да се лоцира кај Владата затоа што основната одговорност за нејзино спроведување ја има Собранието.

привремени вработувања. Тоа значи дека со ваквите вработувања се игнорираа Законот за државни службеници и Агенцијата за државни службеници бидејќи вработувањата не се прават со примена на објективни критериуми, туку постои простор за субјективно донесување одлуки⁵⁰.

Според Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), по 10 јануари 2009 година (денот кога е донесена одлуката за распишување на претседателските и на локалните избори) не смее да има нови вработувања во државните институции за да не се злоупотребат изборите за избор на партички кандидати, односно да се употребат вработувањата за изборни цели⁵¹. Но, ДКСК⁵², во своето соопштение од 13.3.2009 година констатирала дека од 10.1.2009 година работела по вкупно 339 предмети по огласи за вработувања или за избор (173 огласи за 979 вработувања). ДКСК во 183 случаи се обратила со укажување дека треба да се спроведе режимот што произлегува од Законот за спречување на корупцијата. Од повратните информации, во 70 проценти од случаите укажувањата се спроведени, а по другите постапувањето е во тек. Во овој период, вкупно 133 органи и институции побарале мислење од ДКСК како да постапат во врска со вработувањата, јавните набавки, склучувањето договори и исплатата на буџетските средства.

⁵⁰ <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=3BA417F6B5B48346A1B7914CB2026E16&arc=1>

⁵¹ <http://www.idividi.com.mk/vesti/makedonija/498187/index.html>

⁵² <http://www.dksk.org.mk/>

3. Капацитетот на ДКСК концентриран во претседателката

Составен дел на нашите квартални извештаи ќе бидат и информациите за капацитетот за постапување на надлежните државни органи во врска со 27 иницијативи за кривично гонење од 2008 година, кои се објавени на интернет-страницата на ДКСК на 9.9.2008 година⁵³. Следењето на развојот на овие случаи е важен показател за степенот на исполнување на овој репер, односно показател дека соодветно се проследуваат препораките на ДКСК и на ДЗР. Од тие причини, ДКСК мора благовремено да ги споделува сите информации во врска со овие случаи, како и редовно да ги информира медиумите за нивниот развој.

Функционирањето на ДКСК во полн капацитет и зајакнувањето на нејзината суштинска независност и непристрастност е од особено значење за успешното функционирање на целиот систем за борба против корупцијата. Од тие причини, загрижуваат информациите за акумулацијата на функции кај нејзината претседателка, кои се објавени во повеќето средства за јавно информирање во Република Македонија. Според информациите што се на располагање, освен што актуелната претседателка е по третпат избрана на чело на ДКСК, таа е назначена и за уредник на информативната програма на Македонската телевизија, а истовремено е и членка на управен одбор на приватна фондација. Таквата ситуација може да нанесе ненадоместливи штети на позицијата на ДКСК, пред сè, во

⁵³ Иницијативи за кривично гонење во 2008 година, ДКСК:
http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=119&Itemid=1

однос на нејзината суштинска независност и непристрасност, како и на нејзиниот имиц во јавноста, кој мора да биде препознатлив, пред сè, преку овие две карактеристики.

Во текот на спроведувањето на истражувањето за потребите на овој извештај, се обидовме да добиеме појаснување на дел од бројките објавени на веб-страницата на ДКСК директно од самата Комисија. На нашиот телефонски повик ни беше укажано дека само претседателката има овластување да дава какви било информации. За волја на вистината, ни беше даден нејзиниот мобилен телефон, но кога се обидовме да ја добиеме, се јави нејзиниот син за да ни каже дека неговата мајка е зафатена. Простор за сомнеж нема – како и не би била кога извршува толку многу функции!

4. Зошто МВР не соработува?

Загрижувачки се наводите во последниот Годишен извештај на ДЗР за 2007 година⁵⁴, објавен во септември 2008 година, според кој Министерството за внатрешни работи не доставило повратни информации за доставените 15 ревизорски извештаи во кои се изнесуваат „основани сомневања за сторен прекршок, односно кривични дела од 11 субјекти”⁵⁵. Исто така, загрижува податокот дека во само 30 проценти од случаите (во споредба со 48 проценти од минатата година) во кои било препорачано отстранување на забележаните неправилности⁵⁶, се добиени бараните повратни информации од дру-

⁵⁴ Годишен извештај за 2007 година, ДЗР: <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/MIJALCO%20-%20Godisen%20izvestaj%20za%20WEB%20-%20FINAL.pdf>

⁵⁵ Извештај 2008, стр. 36.

⁵⁶ Извештај 2008, стр. 35.

гите државни органи. Затоа, пак, радува констатацијата содржана во истиот извештај дека „соработката со Јавното обвинителство е во нагорна линија”⁵⁷.

5. Нејасни рокови

Сè уште не се донесени измените и дополнувањата на Законот за спречување судир на интереси, и покрај тоа што во Скицата е наведен април 2009 година како рок за нивно усвојување. Рокот определен за меѓусебно поврзување на базите на податоци на органите со посебни овластувања и нивна размена и координација е, исто така, април 2009 година, но рокот наведен во НПАА за донесување на соодветниот закон од страна на Собранието е 30.6.2009 година. Оттука, може да се заклучи дека Владата не е во можност во целост да ја исполнити обврската предвидена со Скицата во зададениот рок. Исполнувањето на оваа обврска ќе продолжи да се следи и со следниот квартален извештај.

Иако рокот за целосна реализација на препораките на ГРЕКО од вториот круг на евалуација определен со Скицата на Владата е април 2009 година, сè уште не е усвоен Закон за статусот и вработувањето на јавните службеници, кој е клучен за целосно исполнување на препораката „*востосшавување регулативна рамка на модерни административни принципи за голем број јавни службеници што не се државни службеници, а која ќе сооговориштавува, го стапиен што е возможен, на пройсисаше што се применуваат во однос на државниште службеници*”. Наспроти

⁵⁷ Извештај 2008, стр. 37.

рокот зададен во Скицата, рокот во НПАА за донесување на Предлог-законот е 31.10.2009 година, односно 31.12.2009 година за усвојување од страна на Собранието.

Рокот за целосна реализација на препораките на ГРЕКО од вториот круг на евалуација определен со Скицата на Владата е април 2009 година, но сè уште не се донесени измените на Кривичниот законик неопходни за целосно исполнување на препораката хii - донесување „законодавни или други мерки за да се обезбеди одговорност на правните лица за кривичното дело противзаконско посредување, во согласност со член 18 од Кривичната конвенција за корупција”⁵⁸. Наспроти рокот зададен во Скицата, рокот во НПАА за усвојување на измените и на дополнувањата на Кривичниот законик е 31.8.2009 година за усвојување на предлозите на Владата, односно 31.10.2009 година за донесување на измените и на дополнувањата од страна на Собранието.

Јавноста е недоволно информирана за процесот на остварување на другите мерки предвидени со Скицата за кои, исто така, е определен април 2009 година како краен рок, или е наведено дека ќе се остваруваат во континуитет, а чиешто спроведување не е можно да се следи низ призмата на усвојување на соодветните законодавни мерки, како што беше случајот со наведените примери. Значењето на процесот на европска интеграција, како процес од највисок интерес за целокупната јавност, бара и соодветна јавна отчетност од страна на органите надлежни за спроведување на предвидените приоритети. Само за потсетување – Извештајот за напредокот на Република Македонија ќе се затвори во септември оваа година, така што Владата мора да води сметка за фактот дека пробивањето на

⁵⁸ GRECO RC-II (2007) 8E (P3)

роковите е мошне сериозно.

13. Заклучоци и препораки

Скицата за реализација на забелешките содржани во Извештајот на ЕК за напредокот на РМ за 2008 година, усвоена од Владата на РМ во ноември 2008 година, не содржи соодветен одговор на следниве забелешки: (1) непотпишувањето на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против корупцијата на претставници на странски држави; (2) реформите во здравствениот сектор не ги постигнаа очекуваните резултати во однос на борбата со корупцијата; (3) недостига обемна работа за откривање на природата и на опсегот на корупција во јавниот сектор; и (4) сè уште не е спроведена препораката на ГРЕКО за донесување упатства за постапување на пратениците во случај на одземање на имунитетот⁵⁹. ДКСК мора благовремено да ги споделува сите информации во врска со овие случаи, како и редовно да ги информира медиумите за нивниот развој. МВР недоволно соработува со ДЗР. Владата утврдува различни рокови во различни документи за исти работи, при тоа заборавајќи дека Извештајот за напредокот на РМ за 2009 година треба да биде готов во септември. Оттука, произлегуваат следниве препораки:

1. Владата благовремено да се договори со Европската комисија дали мерките предвидени во Скицата се доволно за ЕК да смета дека овој репер е исполнет. Доколку не се, веднаш да го ре-

⁵⁹ Оваа забелешка е содржана во претходниот круг на евалуација на ГРЕКО. Сепак вината за нејзиното неисполнување може само делумно да се лоцира кај Владата затоа што основната одговорност за нејзиното спроведување ја има Собранието.

видира документот и да ги вгради дополнителните мерки.

2. Владата да ги ревидира и усогласи роковите зададени во своите документи со тие во Скицата, а при тоа да води сметка дека Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2009 година ќе се затвори еден месец порано поради изборите во Европската унија.

3. Министерството за внатрешни работи мора да покаже поголема посветеност и благовремено да ги доставува информациите што ги бараат другите органи (а и невладините организации), а особено да постапи по барањата на Државниот завод за ревизија.

4. Државната комисија за спречување корупција мора да демонстрира капацитет за соочување со корупцијата во државата. Тоа не подразбира само одговарање на барањата на Владата, туку и поведување сопствени иницијативи. Како никогаш досега ДКСК има можност да го покаже својот капацитет кога ќе го разгледува финансирањето на изборните кампањи на политичките партии од последните избори.

5. ДКСК мора да биде поотворена за јавноста и да ги презентира наодите во разбирлива форма. Бројките сами по себе не значат ништо, ако при тоа не се соопштат и заклучоците што произлегуваат од нив.

5. ВРАБОТУВАЊЕ И НАПРЕДОК ВО КАРИЕРАТА НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ШТО НЕ Е ПРЕДМЕТ НА ПОЛИТИЧКО МЕШАЊЕ, ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ ЗА НАПРЕДУВАЊЕ СПОРЕД ЗАСЛУГИ И ЦЕЛОСНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Акцискиот план на Владата од март 2008 година предвидуваше пет мерки и тоа: 1) Целосна примена на Законот за државни службеници, особено системот за заслуги, 2) Целосно екипирање на одделенијата за раководење со човечки ресурси (ОЧР), 3) Систем на наградување предвиден со закон, 4) Правилно уапредување во службата и 5) Систем за континуирана обука на сите државни службеници. Во врска со исполнувањето на овие мерки, Извештајот 2008 зборува за „*ограничен процес во зајакнувањето на улогата на Агенцијата за државни службеници, особено при надзорот на целокутиот процес на вработување, оценување на работата на службеници и кај дисциплинскиите постапки. Сè уште не е постигнато целосно спроведување на одредбите што се однесуваат на додаваците на Ѓлаќа и поврзани со учинокот. Не се користат последно критериумите за уапредување според заслугите*”⁶⁰. Исто така, забележува дека капацитетот во министерствата сè уште е мал и дека Агенцијата за државни службеници (АДС) не доби навреме неколку извештаи

⁶⁰ Извештај 2008, стр. 11.

од оценувањето. Европската комисија коментира за несоодветните структури и за недоволниот административен капацитет за управување со човечките ресурси: „*Во ресорниште министерства сè уште нема целосно функционална мрежа на одделенија за управување со човечки ресурси. Таму каде што йостојаш, тие исклучително се занимавааш со кадровски прашања и не се овремени да се занимавааш со обука и со оценување на работата на службенициште*⁶¹“. Системот за наградување на државните службеници е делумно разработен, а „*позицииште на виши службеници често се јолнаш со надворешни лица, без доволно професионални квалификации и искуство, што е сиромаштво на Законот за државни службеници*⁶²“. Извештајот 2008 децидно кажува дека „*сè уште не ѝостои сојфашна обука за државни службеници и тоа иштише програми за обука не беа доставени навреме до Агенцијата за државни службеници (стр. 12)*”, при тоа коментирајќи го лошиот квалитет и несоодветните обуки.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Според Извештајот 2008, АДС треба да ја засили својата улога во надзорот на процесот на вработување, оценување на работата на државните службеници и во дисциплинските постапки. АДС нема механизми за обезбедување законитост и регуларност на одлуките за вработување и за промоција. Малку внимание добива потребата од обезбедување континуитет и задржување на соодветната стручност. АДС често не е известена за прераспоредувањето на персоналот.

⁶¹ Извештај 2008, стр. 12.

⁶² Извештај 2008, стр. 11.

Оценувањето не се разбира добро, а капацитетот во министерствата за негово спроведување е слаб. Етичкиот кодекс за државните службеници не се почитува. Структурите за управување со ЧР, креирање политики, стратегиско планирање и внатрешна координација не се соодветни и не постои функционална мрежа на одделенија за ЧР. Треба рамка за ефикасен социјален дијалог меѓу Владата и организациите што ги претставуваат државните службеници. Капацитетот за подготовкa на закони е нерамномерен.

Скицата на Владата предвидува надградување на четирите мерки:

- 1) Доследно спроведување на Законот за државни службеници,
- 2) Засилување на капацитетите за раководење со човечки ресурси во органите на државната управа, 3) Систем за континуирана обука на сите државни службеници и 4) Подобрување на квалитетот за подготовкa на законите.

2. Капацитетите на ОЧР се јакнат со генерички обуки

Според АДС, сите органи на државната управа имаат формирано одделенија за човечки ресурси, но АДС не располага со ажурирани податоци за пополнетоста на овие одделенија според планираната систематизација. Поради претседателските и локалните избори немало нови вработувања и прераспределувања во овие одделенија во првиот квартал на 2009 година. Ќе се направат дополнителни напори, во следниот квартален извештај да бидат презентирани конкретни податоци за бројот на формирани и оперативни одделенија за раководење човечки ресурси во органите на државната управа, како и за пополнетоста со соодветен стручен и компетентен кадар.

Не постои посебно изработен план за обука на вработените во ОЧР. Обуките се одвиваат според Стратегијата за обука на државните службеници 2009-2011 година и Годишната програма за генеричка обука за 2009 година во која е предвидено и „Обука за вработените во одделенијата и во секторите за управување со човечки ресурси“. Општата цел на обуката е унапредување на знаењата и на вештините на државните службеници во областа на планирањето и на управувањето со човечките ресурси во државната служба, со посебен акцент на планирањето, координирањето и утврдувањето на потребите од обука и од стручно усовршување на државните службеници. Се планира најмалку 75 раководни државни службеници, раководители на одделенија или сектори за управување со човечките ресурси да го поминат овој циклус на обука. Сепак, во првиот квартал на 2009 година не се реализирани обуки за вработените во ОЧР.

Мрежата на одделенијата за човечки ресурси е воспоставена во предвидениот рок (април 2009 година). Формирани се координативните тела во рамките на мрежата, кои одржуваат редовни состаноци и средби во функција на операционализација и подобрување на функционалноста на мрежата. Почетните активности влеваат оптимизам за успешно операционализирање и координирање на активностите на мрежата со што се создаваат услови за подобрување на оцената на ЕК од последниот Извештај.

3. Закон за државни службеници или Закон за вработување?!

Во март 2009 година, од страна на Фондацијата Институт отворено општество – Македонија, а во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа доставени барања до сите министерства, Агенцијата за вработување, АДС и Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија за добивање информации за бројот на вработувања, на неопределено или на определено време, во периодот јануари - март 2009 година. На вкупно доставените 36 барања доставени до 18 институции, повратни одговори имаше од 13 министерства како и од АДС и од Агенцијата за вработување. Според добиените одговори, 20 лица се вработени на неопределено време (2 лица во Министерство за животна средина и просторно планирање, 1 лице во образование, 3 лица во МВР, 9 лица во Министерство за транспорт и врски, 3 лица во Министерство за информатичко општество, 2 лица во Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство) и 45 лица се вработени на

определеното време (17 лица во Министерство за одбрана преку Агенција за привремени вработувања, 13 лица во Министерство за информатичко општество, 10 лица во Министерство за животна средина и просторно планирање, 4 лица во Министерство за локална самоуправа, 1 лице во МНР) Сепак, според податоците добиени од АДС, во периодот од 1 до 10 јануари 2009 година, т.е. до моментот на донесување на Одлуката за распишување на изборите, со што натаму не е дозволено објавување огласи за вработување во државната администрација, биле објавени пет јавни огласи за вработување на 345 извршители на централно ниво – државни службеници, а на локално ниво бил објавен еден оглас за вработување 11 извршители – државни службеници.

Во текот на 2008 година, АДС има објавено вкупно 296 јавни огласи за 2.416 нови вработувања. За потребите на државните органи беа објавени 190 огласи за вработување на 1.775 државни службеници, додека за во општините и за градот Скопје беа објавени 106 огласи за вработување на 641 државен службеник. Во рамките на владината потпрограма К5 – Соодветна и правична застапеност на заедниците - објавени се два огласа за вработување на 334 државни службеници – припадници на заедниците.

Имајќи го предвид фактот дека во текот на цела 2008 година се вработени 2.416 државни службеници, а само за првите десет дена од 2009 година се расписани огласи за вработување 356 државни службеници, тогаш се поставува прашањето дали Владата има некоја тајна стратегија за намалување на невработеноста преку вработување во државната администрација. За споредба, според податоците на ДЗС⁶³, во 2008 година биле вработени вку-

пно 13.913, од кои 2.416 во државната администрација.

Исто така, фактот што во тек на локалните и претседателски избори 2009 година во државната администрација се вработуваат лица на непределено и определено време (за што доказ се официјалните одговори на органите на државната администрација) укажува на флагrantно кршење на Законот за спречување корупција и Законот за државни службеници.

4. Органите на власта не доставуваат извештаи до АДС

Податоците за поведување дисциплински постапки редовно се доставуваат до АДС од засегнатите страни. АДС има активна улога во спроведувањето на дисциплинските постапки бидејќи во секоја Комисија за спроведување дисциплинска постапка, еден член е од редовите на АДС. Податоците за спроведените дисциплински постапки редовно се доставуваат од АДС до Секретаријатот за европски прашања, но бројот на поведените дисциплински постапки АДС го објавува на крајот на годината. За споредба, во текот на 2008 година, на барање на органите што вработуваат државни службеници, претставници на АДС учествувале во спроведувањето на 121 дисциплинска постапка за сторен дисциплински престап. Од нив, 91 постапка се целосно завршени. Од 30 незавршени предмети на крајот на годината, 16 се во тек, два се во мирување, а 12 се застарени.

Во согласност со одредбите на Законот за државни службеници, оценувањето треба да се заврши до крајот на март 2009 година, а

⁶³ www.stat.gov.mk

извештаите треба да бидат доставени до АДС до крајот на април 2009 година. Поради ова, на крајот на првиот квартал нема можност да се прикажат квантитативни податоци за доставените извештаи од извршените оценувања на државните службеници. Тие ќе бидат предмет во следниот квартален извештај. Инаку, во текот на 2008 година до АДС биле доставени извештаи од вкупно 98 органи, односно 56 проценти од тие што имаат таква обврска. Кај органите на централната власт, од вкупно 90, извештај доставиле 54 органи или 60 проценти, додека од вкупно 85 општини (вклучувајќи го и градот Скопје), извештај доставиле 44 или 52 процента.

5. Граѓаните заслужуваат квалитетна државна служба

По добивањето на податоците во АДС, се изработува анализа врз основа на добиените извештаи и се доставува до Секретаријатот за европски прашања (СЕП). Резултатите од оваа анализа ќе бидат предмет на следниот квартален извештај (јуни 2009 година).

Целосното спроведување на примената на Упатството за поблиските критериуми за доделување на парична награда на државните службеници треба(ше) да почне да се реализира од 1 јануари 2009 година, поточно по завршувањето на процесот на оценување на државните службеници. Со оглед на фактот дека извештајот од оценувањето ќе биде достапен на крајот на април, поконкретни согледувања за примената на ова Упатство ќе може да се дадат во текот на следниот квартален извештај. Структурата на буџетот на РМ за 2009 година не дозволува да се направи конкретен увид дали и колку средства се предвидени посебно за оваа намена.

6. Кој рок важи за Законот за државни службеници?

Со цел да се измени и дополнни Законот на државните службеници, во текот на 2008 година беше направена негова анализа, која во јули беше усвоена од Владата. Со анализата требаше да се оценат добирите страни и слабостите на текстот на Законот за државни службеници и да се направи анализа на неговата примена од влегувањето во сила во 2000 година. Со оваа анализа се предлага „да се задолжи Министерството за правда да пристапи кон измени и дојолнувања на Законот за државни службеници, што ќе брионесај за џодобрување на Законот и за усогласување со препораките на ЕУ⁶⁴.“ Со анализата се предложија измени и дополнувања на Законот за државни службеници, за кои се изјасни и мисијата на СИГМА во октомври 2008 година. Во овие измени и дополнувања особено внимание е посветено на прашањата за натамошна професионализација на државната служба и за нејзина деполитизација, додефинирање на опфатот на државната служба, подобрувањето и скратувањето на постапката за вработување, воведувањето дополнителни елементи на кариерата на државните службеници, како и засилувањето на улогата на Агенцијата од аспект на вршење надзор врз законитоста во работењето.

И овде има неконзистентност кај роковите, но овој пат во рамките на еден единствен владин документ. Имено, во воведниот дел на Скицата во врска со Законот за државни службеници, стои дека

⁶⁴За препораките на ЕУ во врска со Законот за државни службеници видете ги извештаите за 2007 година и за 2008 година.

„до февруари 2009⁶⁵ година ќе се донесат измените и дополнувањата на Законот со согласност со забелешките на Система/ОЕЦД“, а во Анексот на Скицата е наведен април 2009 година. Како и да е, до крајот на март 2009 година, предлог-измените и дополнувањата на Законот сè уште не беа доставени на разгледување до Владата.

7. Обуките можат да почекаат

Со цел исполнување на Стратегијата за обука 2009-2011 година, АДС изработи Годишната програма за генеричка обука на државните службеници за 2009 година. Според програмата, предвидени се повеќе типови обука во областите на управување, јавна администрација и државна служба. Планирани се 12 различни видови обуки за 1.116 државни службеници, што претставува 8,5 проценти од вкупниот број (13.203) државни службеници⁶⁶. Ова е прва национална Годишна програма за генеричка обука и, за првпат се обезбедени и средства од Буџетот на РМ. Имено, во рамките на потпрограмата К2 – Стручно оспособување и усвршување, распределени се 10.750.000 денари за обуки и 12.250.000 денари за набавка на опрема за нивно спроведување и за опремување на единицата за поддршка на обуката во Скопје. Сепак, во текот на првиот квартал на 2009 година, единицата за поддршка на обуката не е формирана бидејќи просторот што беше наменет за единицата беше пренаменет за други цели.

Освен обуката за Регистарот на државните службеници чијшто

⁶⁵ Скица, стр. 6.

⁶⁶ Годишен извештај за податоците од Регистарот на државните службеници за 2008 година, АДС, март 2009 година

рок за завршување е крајот на првиот квартал 2009 година, и е веќе реализирана, сите други обуки се планирани да се одвиваат континуирано, во текот на целата година. Досега се почнати обуките за Систем на државна служба и се организирани пет циклуси од вкупно 20 планирани. Исто така, почнати се активностите од Висока административна обука (ВАО) за 15 (петнаесет) раководни и стручни државни службеници, со работно искуство во државната служба од најмалку три години. Ниту една од другите планирани обуки не е почната или комплетирана во првиот квартал на 2009 година.

Во согласност со новото системско решение од Националниот систем, во ноември 2008 година се одржа првата конститутивна седница на Советот за обуки на која беше донесен Деловник за работа, со што практично и почна операционализацијата на институционалните структури за координација на обуките за државните службеници во Република Македонија. Сепак, во текот на првиот квартал 2009 година, Советот за обука не одржа седница.

Сите органи на државната управа до крајот на првиот квартал имаат доставено програми за обука на државните службеници до АДС. Најголем дел од нив беа доставени уште во текот на 2008 година како редовна законска обврска. Заклучно со октомври 2008 година до АДС за мислење се доставени 101 годишна програма за обука на државните службеници во 2008 година. За 72 програми АДС има издадено позитивни мислења, додека во 29 случаи се доставени укажувања и препораки до органите од член 3, став (2) од ЗДС за корекции на годишните програми за обука. По завршувањето на процедурите за евалуација на програмите и по прифаќањето на сугестиите дадени од АДС, сите програми за обука се валидни за понатамошно постапување по нив.

8. Нацрт-законите никаде ги нема

Од податоците што се јавно достапни на веб-страницата на Владата на РМ не може да се направи увид во предлог-законите што се доставени до Владата, па според тоа не може да се увиде дали содржат процена на влијанието на регулативата. Да потсетиме дека Скицата на Владата предвидува „Задолжително објавување на работните верзии на правните прописи на веб-страниците на министерствата⁶⁷“. Ќе се направи обид во следниот квартален извештај да се обезбедат соодветните информации во врска со ова прашање. На почетокот на април 2009 година само Министерството за труд и социјална политика и Министерството за здравство имаат објавено работни верзии на правните прописи на своите веб-страници, додека Министерство за животна средина и просторно планирање ја објавува нацрт-верзијата на национална стратегија за инвестиции во животната средина. За разлика од Владата, на веб-страницата на Собранието на РМ (<http://www.sobranie.mk>) се наоѓаат сите законски прописи што во форма на предлог се доставени за разгледување и за усвојување.

9. Заклучоци и препораки

Не постои посебно изработен план за обука на вработените во ОЧР. Обуките се одвиваат според Стратегијата за обука на државните службеници 2009-2011 година иако потребите за обука на овие одделенија се сосема различни од потребите на другите државни службеници. Владата и натаму продолжува да вработува без контрола во државната администрација, а со тоа го поткопува квалитетот

⁶⁷Скица на Владата, стр. 21.

на услугите што граѓаните ги добиваат од неа – и кои скапо ги чинат. Вработувањата на државната администрација во тек на локалните и претседателските избори дефинитивно претставува кршење на Законот за спречување корупција и Законот за државни службеници. Стручноста на администрација се отсликува и во неконзистентноста на зададените рокови од еден документ во друг, но кога се среќава во рамките на еден единствен документ од вкупно 28 страници (Скицата), не можете а да не се прашате што мисел потпретседателот на Владата задолжен за европрограми, Ивица Боцевски, кога изјави за МТВ 1 (6.11.2008) дека „Република Македонија го има политичкиот и административниот и институционалниот капацитет, но и граѓанскиот и општествениот, утре да ги почне преговорите со ЕУ“. Планираните обуки не се спроведуваат според утврдената динамика. Нацрт-законите заедно со процената на влијанието на регулативата не се ставени на веб-страниците на министерствата иако тоа е предвидено со Скицата. Оттука, произлегува следниве препораки:

1. Да се поправат недоследностите во роковите за донесување на измените и дополнувањата на Законот за државни службеници и да се забрза неговото донесување;
2. Да се зајакнат капацитетите на Агенцијата за државни службеници;
3. Вработувањата во државната управа да бидат во согласност со Законот за државни службеници, а не притоа да се злоупотребуваат можностите што ги даваат агенциите за времено вработување со цел „згрижување“ партиски кадри во администрацијата;
4. Да се воведе обврска за редовни известувања преку веб страницата на АДС за спроведените постапки на селекција и

вработување.

5. Да се обврзат сите органи на државната управа да достават извештаи за извршеното оценување за 2008 година согласно законските обврски и да се изготви реална и транспарентна анализа од страна на АДС, која ќе ја земе предвид примената на Упатството за поблиските критериуми за доделување на парична награда на државните службеници;

6. Да се воспостави единствена рамка за развој и за управување со човечките ресурси, со посебен акцент на координацијата на активностите поврзани со стручното оспособување и усовршување, кое не смее да биде исто со другите државни службеници;

7. Да се операционализира мрежата за координација на одделенијата за управување човечки ресурси;

8. Да се подобри евиденцијата во Регистарот на државните службеници;

9. Натамошен развој на законската рамка за државни службеници и итно ставање на нацрт-законите заедно со процената од влијанието на регулативата на веб-страниците на ресорните министерства;

10. Итно спроведување на планираните обуки за да не се случи државните службеници да се најдат под огромен притисок во септември кога се затвора Извештајот 2009 и од нив да се очекува да ги извршуваат редовните (и дополнителните) обврски и да одат од обука на обука. Се разбира, во тој случај жртва ќе бидат обуките и Европската комисија повторно ќе коментира за лошиот квалитет на обуките.

Мора да се нагласи дека забелешката од Извештајот што се однесува за почитувањето на етичкиот кодекс од страна на државните службеници воопшто не е опфатено во Скицата. Исто така, политичкото влијание и притисоците врз вработените во јавната администрација и натаму продолжуваат. Со оглед на фактот дека овој извештај го опфаќа првиот квартал од 2009 година, период кога се организираа и спроведоа претседателските и локалните избори, а сите државни службеници според законските надлежности учествуваа во организацијата на изборите, поконкретни податоци за дел од активностите и за постигнатите резултати се очекуваат во следните 3 квартални извештаи.

7. НАМАЛУВАЊЕ НА ПРЕЧКИТЕ ЗА СОЗДАВАЊЕ НОВИ РАБОТНИ МЕСТА, СО ПОСЕБНО ВНИМАНИЕ НА НЕВРАБОТЕНОСТА КАЈ МЛАДИТЕ И КАЈ ДОЛГОРОЧНО НЕВРАБОТЕНИТЕ

Во Извештајот 2008, како главни причини за високата стапка на невработеност во Република Македонија се наведени: јазот меѓу понудата и побарувачката на работна сила и неусогласеноста меѓу образовниот систем и потребите на пазарот. Од друга страна, слабиот апсорпциски капацитет на економијата, големиот неформален сектор и малиот број производни капацитети не создаваат нови работни места.

Мерките за намалување на невработеноста не даваат резултати, а стапката на учество на пазарот на труд и стапката на вработеноста се сè уште многу ниски⁶⁸. Во текот на 2008 година доаѓа до мал, но постојан пад на невработеноста за да веќе од почетокот на 2009 година невработеноста почне повторно да расте⁶⁹.

За овој квартален извештај поблиску беше следено исполнувањето на активните мерки за вработување, особено за младата популација, преку анализа на стратегијата и политиката за вработување и на статистичките податоци за движењето на вработеноста и ги зема предвид ставовите на другите чинители на пазарот на труд, вклучувајќи ја и државната администрација.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Извештајот 2008 потврдува дека дел од предвидените мерки од Акцијскиот план на Владата се исполнети (пропорционалност на минималното здравствено осигурување, пониско минимално ниво на придонесите за здравствено осигурување). Тоа што останува да се реализира се: активните мерки за вработување, особено на младата популација, заокружување на подготовките за Доживотно учење и донесување план за стручно образование и обука што е поврзан со состојбата на пазарот на труд. Кај последната мерка, иако Владата тврдеше дека е реализирана, Извештајот 2008 констатира: „Сè уште нема йлан за стручно образование, кој јправилно ќе љи одрази усло-

⁶⁸ Извештај за напредокот, стр. 28 и стр.51

⁶⁹ www.zvrm.gov.mk, Преглед на евидентирани невработени лица во периодот од 1.1.2008 до 31.12.2008 година, Преглед на евидентирани невработени лица во периодот од 1.1.2009 до 28.2.2009 година

виште на йазарот на џрудот⁷⁰“ Центарот за стручно образование и обука изработи програма за задолжително стручно образование, но тоа не беше доволно за да се обезбеди „правилно спроведување на политиката, вклучувајќи ја Националната стратегија за реформа на образоването за периодот 2006-2015 година⁷¹“.

Скицата на Владата, од друга страна, не предвидува никакви мерки и активности за исполнување на седмиот репер. Тоа, можеби, се должи на фактот што сè уште не е изработен Анекс што треба да ги третира економските критериуми.

2. Активните мерки за вработување не се доволни

Конечните извештаи за спроведување на оперативните планови (натаму во текстот ОП) 2007 и 2008 година не се објавени ниту на веб-страницата на Агенцијата за вработување на РМ (АВРМ), ниту на веб-страницата на Министерство за труд и социјална политика (МТСП). Во ОП 2008⁷² се предвидени програми за самовработување, за формализирање на постојните бизниси, за подготовка за вработување, за субвенционирање на вработувањето, за практиканство и за координација, мониторинг и евалуација на ОП. Со програмите е планирано да се опфатат 7.165 лица и за таа цел да се потрошат 294.191.000 денари од повеќе извори (МТСП, АВРМ, Агенција за поддршка на претприемаштвото на РМ, УНДП и УСАИД).

⁷⁰ Извештај 2008, стр. 51.

⁷¹ Извештај 2008, стр. 67.

⁷² Министерство за труд и социјална политика, јануари 2008 година.

Место извештај за реализација на мерките од ОП 2008 година, на веб-страницата на МТСП е дадена изјавата на Министерот за труд и за социјална политика, Џељаль Бајрами, според кој со планот за 2008 година биле опфатени 6.800 вработувања, за што биле издвоени 290 милиони денари. До крајот на 2009 година со Акцискиот оперативен план ќе се вработиле 9.500 лица, за што биле одвоени 593 милиони денари⁷³.

Во ОП 2009⁷⁴ се предвидени истите активни мерки за вработување, дополнети со организирање јавни работи и пилот-анкета за слободни работни места. Целната група е, исто така, проширена така што покрај младите во фокусот на вниманието сега се и жените, долгорочно невработените, жените жртви на семејно насилиство и Ромите. Според планот, ќе бидат опфатени 9.573 лица и за тоа ќе бидат потрошени 593.065,460 денари од повеќе извори (МТСП, АВРМ, УНДП, УСАИД, Центарот за едукација и за развој на претприемаштвото (CEED), Општина Гази Баба).

Информации за други мерки за вработување наоѓаме по медините од изјавите на Министерот за труд и социјална политика, додека проектите на веб-страницата на АВРМ⁷⁵ не се ажурирани од 2007 година, така што не нудат податоци за тековните проекти. Според Министерот за труд и социјална политика: „*Поради тојолемиот интерес за одделни програми и мерки се изврши пренасочување на средствата од програмите и мерките за кои имаше помал интерес. Беа издвоени посебни средства за поддршка за самовработување со кредитирање во износ од*

⁷³ <http://www.mtsp.gov.mk/>

⁷⁴ Министерство за труд и социјална политика, февруари, 2009 година.

⁷⁵ <http://www.zvrm.gov.mk>

6,3 милиони евра, при што се одобруваат кредити во износ од 3.000 евра по невработено лице со каматна стапка од еден процент. Досега се регистрирани 1.459 фирми во кои се вработени 1.964 лица од вкупно планирани 2.000 лица”⁷⁶. Програмата за самовработување продолжува и во следниот период така што за периодот 2009-2012 се предвидени 24 милиони евра или по четири милиони евра годишно за овој проект⁷⁷.

Во тек е и проект за вработување на младите и за заштита на нивните права на работното место⁷⁸. Проектот за помош на млади при вработување во наредните две години ќе го спроведува Балканската фондација за деца и млади и Сојузот на синдикатите на Македонија, во соработка со Универзитетот во Љубљана, со финансиска поддршка од ЕУ. Ова е прв проект од ваков вид во регионот, а ќе се прошири и во Косово, Србија, БиХ и во Хрватска. Проектот финансиски го поддржува Генералниот директорат за вработување, социјални работи и еднакви можности на ЕУ.⁷⁹

„Но, и тојкај многубројните мерки за соочување со невработеноста, проширувањето на обемот на активните мерки на базарот на труд и преземениште чекори за остварување на пречкиште за создавање работни места, невработеноста, сејак, се задржала на многу високо ниво, посебно посебувајќи и младите луѓе и шие со недоволно квалификации⁸⁰.“

⁷⁶ <http://www.vecer.mk>

⁷⁷ НАПВ 2009 - 2010 година, стр. 9

⁷⁸ <http://www.dnevnik.com.mk>

⁷⁹ http://balkanyouth.org/youth_labour_rights.html

⁸⁰ Извештај за напредок на РМ 2008 година, стр. 28

3. Што велат податоците за невработеноста?

По повеќемесечно намалување на евидентираниот невработени лица во 2008 година, при крајот на годината (ноември), бројот на евидентирани невработени лица првпат се зголемил за 333 лица. Трендот на зголемување на невработените лица, по малото намалување во декември 2008 година, засилено продолжува во првите два месеца во 2009 година, при што бројот на невработени се зголемил за 5.006 во јануари 2009 година и за 2.746 лица во февруари 2009 година⁸¹.

Друг извор на информации за движењето на невработеноста е Државниот завод за статистика (ДЗС)⁸² каде што податоците се изнесуваат квартално. Има големи разлики кај податоците од двета извора. На пример, Државниот завод за статистика располага со бројка од 306.006 невработени во IV квартал од 2008 година, додека кај АВРМ се наведени бројките 343.051 за октомври, 343.384 за ноември и 343.363 за декември 2008 година.

Податоци за невработеноста на младата популација наоѓаме и кај други извори. Така, податоците од Сојузот на синдикати на РМ говорат дека повеќе од 50 проценти од младата популација се без работа и дека процентот постојано расте. Според нивните анализи, времето на чекање за вработување кај младите, во просек, е четири и повеќе години, додека тие што веќе работат се изложени на полоши услови за работа и имаат пониски плати.

⁸¹Пregлед на вкупно евидентирани невработени лица во период од 1 јануари 2008 година до 28 февруари 2009 година, Агенција за вработување на Република Македонија.

⁸²www.stat.gov.mk

Според анализата на Балканската фондација за деца и млади, невработеноста на младите жени е највисока на Балканот, а 30 проценти од невработените во Македонија се во старосната група од 15 до 24 години. Околу 60 проценти од младите баарале работа повеќе од четири години⁸³.

Со пресметки врз база на достапните информации можат да се добијат само ограничени сознанија. Дополнителна тешкотија претставува и неконзистентноста на податоците што можат да се најдат на веб-порталите на надлежните институции. Не се сомневаме дека некаде постојат податоци според кои Владата ги изработува своите планови, особено штотуку изготвениот Националниот акциски план за вработување (НПВ) 2009-2010 година. Според Владата, на НПВ му претходела анализа и оценка на реализираните активности и на постигнатите резултати од НАПВ 2006-2008⁸⁴ година. За жал, овие анализи не ни беа достапни, но за следниот квартален извештај ќе ги бараме преку институтот слободен пристап до информации.

4. Ставот на деловната заедница и на другите чинители на пазарот на трудот

Статистичките податоци на ССМ покажуваат дека повеќе од 50 проценти од младата популација во Македонија е без работа. „Младите што се веќе вклучени на йазарот на трудинштво, обично, се изложени на полоши услови за работба, работаш со договор на

⁸³http://balkanyouth.org/youth_labour_rights.html

⁸⁴Национална програма за усвојување на правото на Европската унија, ревизија 2009 година, 26 јануари 2009 година, стр. 198.

одредено време, а надоместот за штуците им е значително помал од штој на шие со појолемо работно искуство”, укажал претседателот на ССМ, Ванчо Муратовски⁸⁵. Тој смета дека во Македонија треба да се утврдат стратегии за вложување во младите за да се искористи нивниот потенцијал и да се поттикнува нивното вработување, но и да бидат вклучени во синдикалните организации, на кои членството, во просек, им е на возраст од 47 години. Таа бројка е показател дека нема вработувања на млади, забележува Муратовски. Според Сојузот на синдикатите на РМ, Владата треба да донесе социјален план за сите работници на кои ќе им престане работниот однос, а за програмите за вработување сметаат дека обезбедуваат добра основа да почне намалување на невработеноста⁸⁶.

Конфедерацијата на работодавци и Организацијата на работодавци - препорачуваат преземање мерки за ублажување на негативните последици од актуелната економска криза, кои ќе вклучуваат помош или поддршка на претпријатијата за зачувување на работните места со дообука на вработените, олеснување на давачките на вработените и други мерки⁸⁷. Кон таквите ставови се приклучуваат и македонските стручњаци, но и странските инвеститори во државата, кои ја охрабруваат Владата да преземе нови антикризни мерки за ублажување на негативните ефекти врз клучните економски показатели⁸⁸.

⁸⁵ <http://www.total.com.mk/default.aspx?mId=16&eventId=16249>

⁸⁶ <http://www.mia.com.mk/default.aspx?mId=36&vId=63608192&lId=1&title>

⁸⁷ <http://www.mia.com.mk/default.aspx?mId=36&vId=63608192&lId=1&title>

⁸⁸ <http://www.total.com.mk/default.aspx?mId=16&eventId=16741>

<http://www.total.com.mk/default.aspx?mId=16&eventId=16720>

Организацијата на работодавци предлага намалување на минималните придонеси и давачки во зависност од бројот на работните часови со цел задржување на вработените на работа. Според истата организација националните акцијски планови за вработување имаат добри активни мерки, но ефектите од нив се поврзани со финансите што се издвоени за таа намена.

И Светската банка и предлага на Владата „програма за спречување на невработеноста со која брзо би се ангажирала работна сила (...). Бидејќи кризата во земјата е влезена само во реалниот сектор приоритетно е да се мисли како да се зачуваат работните места во стопанството”⁸⁹.

5. Државата – најголем работодавец!

Поради големата невработеност, вработувањето во државната администрација станува еден од најстабилните начини на обезбедување егзистенција. Стручњаците предупредуваат дека во Македонија неконтролирано се зголемува бројот на вработените во државната администрација⁹⁰. Најголеми зафати се потребни во јавната администрација затоа што е недозволиво дури 50 проценти од државниот буџет да одат за плата за јавната администрација. Бројката од 130.000 луѓе вработени во државната администрација е преоголема во однос на другите држави од Европската унија и, според некои процени, на Македонија ѝ треба администрација со не повеќе

⁸⁹ <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=043C68A2D3D363498A1D8DA8E360A23E&arc=1>

⁹⁰ <http://utrinski.com.mk/category2-mk.asp?ItemID=6A929295F0745147B9506567BF20FF6D>

од 70.000 вработени⁹¹. Проблемот на превработеноста треба да се решава со структурни реформи, пред сè, во образованието, здравството и во културата. За споредба, администрацијата на Европската комисија брои 32.000 лица а Европската унија со 27 членки има околу 480 милиони жители. Тоа значи дека Македонија има четирипати поголема администрација за 240 пати помалку население во споредба со ЕУ⁹².

Резултат на овој процес е демотивираноста на невработените луѓе за активно барање работа или, пак, за основање сопствен бизнис за решавање на прашањето со вработување, а при тоа се обременува Буџетот на РМ, односно се намалуваат средствата, кои, инаку, би биле на располагање за активни мерки во борбата со невработеноста.

6. Флексибилни рокови за Агенцијата за мобилност

Извештајот 2008 констатира напреднати подготовките за управување на програмите на Заедницата за Доживотно учење и за Младите во акција и дека се доставени работните планови за подготвителните мерки што ќе се спроведуваат во текот на 2009 година. По сите овие подготовките, Агенцијата за европски образовни програми и мобилност (натаму Агенција за мобилност) треба да биде акредитирана од ЕУ за да може, конечно, да стане целосно функционална. Според Акцискиот план на Владата, акредитацијата беше

⁹¹<http://www.vreme.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1&ArticleID=111334&EditionID=1671>

⁹²http://ec.europa.eu/civil_service/index_en.htm

предвидена за 2009 година, но од јануари 2009 година тој рок се помести за почетокот на 2010 година. Причините зошто дојде до поместување на рокот сè уште не ни се познати и тие ќе бидат предмет на следниот квартален извештај.

Предмет на ова истражување беше и I компонента на ИПА 2007 година за Република Македонија каде што се предвидени 900.000 евра токму за подготвителните мерки што Агенцијата за мобилност ги има завршено, односно за градење на капацитетите на националната агенција за управување со програмите, за одржување информативни кампањи, вклучувајќи превод и публикација на главните документи, брошури, семинари итн., и за подготовка на пилот-активности⁹³.

Во последно време забележуваме дека Секретаријатот за европски прашања и Агенцијата за мобилност објавуваат брошури за запознавање на граѓаните со Програмите на Заедницата. Квалитетот на брошурите е дискутиабилен. Брошурата на Агенцијата за мобилност е сосема солидна, за разлика од брошурата на СЕП за Програмите на Заедницата. Имено, брошурата⁹⁴ дава опис на дел од програмите на Заедницата, но јазикот што го користи е мошне технички. Од друга страна, по секоја програма ги наведува одговорните лица за дадената програма, при што лицата од ЕУ се наведени со име и со преземе и на кој начин да се контактира со нив, додека лицата задолжени од македонска страна воопшто ги нема, па дури и за одредени институции (како Националната агенција

⁹³ИПА 2007 година, Компонента I, Проектно фише 4.2., „Подготвителни мерки за програмите доживотно учење и младите во акција”, стр. 2.

⁹⁴Брошурата е финансирана од ГОФРЕ, билатерална помош на Обединетото кралство.

за европски образовни програми и мобилност) нема ниту телефон, ниту веб-страница, туку се напишани само генералиите за ресорното министерство (во случајов, Министерство за образование). Ако се обидете да се јавите на телефонот на МОН, добивате одговор дека тоа не е Агенцијата за мобилност и воопшто не ви го кажуваат телефонскиот број од агенцијата. Само како забелешка, за некои од програмите (како за Седмата рамковна програма) во Македонија има 21 таканаречени национални контактни точки, односно лица што се задолжени да ја промовираат програмата, но во брошурата на Владата нема наведено ниту едно име.

7. План за (не)стручно образование и обука

Пред објавувањето на Извештајот 2008, Владата тврдеше дека со доставувањето на предлог-планот за стручно образование и обука на Министерството за образование и наука, оваа мерка од реперот седум е реализирана. Но, Извештајот наведува „сè уште нема план за стручно образование, кој ќе ги одрази условите на пазарот на трудот”⁹⁵. Центарот за стручно образование и обука изработи програма за задолжително стручно образование, нотоа не беше доволно за да обезбеди „правилно спроведување на политиката, вклучувајќи ја и националната стратегија за реформа на образоването за периодот 2006-2015”⁹⁶ година”. По извештајот, Владата ветува „унапредување на стручното образование и посебно на образоването за возрасни со цел зголемување на приспособливоста и со тоа соз-

давање поголеми можности за вработување”⁹⁷.

При анализата на стратегиската документација што е суштинска за оваа област, повторно се добива впечаток дека Владата не води сметка за компатибилноста, а уште помалку за комплементарноста на инструментите што ѝ се ставени на располагање на државата за побрзо реформирање на средното стручно образование. Имено, ако знаеме дека за поддршка на модернизацијата на стручниот образовен систем и за негово поврзување со деловните партнери има предвидено средства во IV компонента на ИПА⁹⁸, (поточно, за 2007 година се предвидени 960.000 ЕУР, за 2008 година има 1.800.000 ЕУР и за 2009 година може да се користат 2.130.000 ЕУР⁹⁹) тогаш се поставува прашањето зошто Владата се концентрирала на реформа на системот, а не на градење на капацитетите на корисниците, кои ќе ја апсорбираат оваа помош од ЕУ (Центарот за стручно образование и обука, стручните училишта, АВРМ, локалната самоуправа, стопанските комори, занаетчиските комори, синдикатите, организациите на работодавци, Центарот за образование на Роми, организациите што нудат обука за возрасни и локалните фирми¹⁰⁰). За потребите на овој извештај, контактираме со средните стручни училишта во Македонија за да видиме дали се тие запознати со тоа што е предвидено за нив во IV компонента од ИПА и ниту едно училиште не беше слушнало ниту за документот, ниту за фактот дека

⁹⁵ Скица на Владата, стр. 10.

⁹⁶ Повеќегодишна оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013 година, стр.73.

⁹⁷ Повеќегодишна оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013 година, стр.114.

⁹⁸ Повеќегодишна оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013 година, стр.75

⁹⁵ Извештај 2008, стр. 51.

⁹⁶ Извештај 2008, стр. 67.

тие ќе бидат целната група на некакви активности. Патем кажано, Повеќегодишната оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013 година сè уште не е ставена на веб-страницата на МТСП а ниту е преведена на македонски јазик, иако го опфаќа периодот до 2013 година.

8. Заклучоци и препораки:

Анализите на Владата за реализираните активности и за постигнатите резултати од НАПВ 2006-2008 година¹⁰¹ не се достапни до јавноста. Податоците за невработеноста во државата се разликуваат од еден извор до друг, така што тешко може да се извлечат веродостојни заклучоци за реалниот ефект на активните мерки за вработување. Работодавците и домашните стручњаци препорачуваат преземање мерки за ублажување на негативните последици од актуелната економска криза со кои ќе се овозможи зачувување на работните места со дообука на вработените, олеснување на давачките за вработените и други мерки. Проблемот на невработеноста не смее да се решава со владини вработувања во јавната администрација бидејќи така само ќе ја банкротираме државата. Рокот за акредитација на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност се помести за 2010 година, а бидејќи Владата не ја консултира редовно Делегацијата на Европската комисија, не знаеме дали е тоа прифатливо за ЕУ. Владата не ги користи сите инструменти на ЕУ (особено ИПА) на стратегиски начин, што може да доведе

до губење на средствата наменети за Македонија и финансирање на истите активности од буџетски средства или од билатералната помош. Во услови на економска криза недозволиво е непотребно трошење буџетски средства, а користењето билатерална помош за претходно испрограмирани европски пари е, во најмала рака, политички некоректно. Оттука произлегуваат и препораките за целосно исполнување на седмиот репер:

1. Владата да направи ревизија на својата програма за економски развој при што ќе води сметка за актуелната економска криза, која значително ги менува работите. Појдовна основа на ревидираната програма е премисата дека не може да постои економски развој надвор од процесот на европската интеграција на државата. Таквата стратегиска рамка ќе овозможи и полесно и поквалитетно програмирање на европските средства, но и порационално користење на буџетските средства.

2. Владата да формира антикризен штаб составен од сите засегнати страни во општеството (работодавците, синдикатите, стопанските комори, политичките партии, економските стручњаци, невработените итн.). Впрочем, ваквиот антикризен штаб веќе подолго време го заговараат не само наведените чинители, туку и опозицијата¹⁰². Активните мерки за вработување мора да водат сметка за постојната економска криза за да бидат ефективни и да ги дадат посакуваните резултати.

3. Пошироката јавност мора директно да биде информирана

¹⁰¹ Национална програма за усвојување на правото на Европската унија, ревизија 2009 година, 26 јануари 2009 година, стр. 198.

¹⁰² На заедничката средба меѓу Стопанската комора на РМ и Националниот совет за евроинтеграции по повод јубилејот на Стопанската комора на 19 февруари 2009 година за првпат беше споменато формирање ваков штаб од страна на Радмила Шекеринска.

на за тоа како се спроведува политиката за вработување, колку средства се издвојуваат за намалување на невработеноста и колкав е ефектот од таа политика. Тоа, пред сè, значи дека статистичките податоци за невработеноста мора да се усогласат (впрочем, тоа го превидува и самата Влада во Скицата).

4. Секретаријатот за европски прашања (СЕП) треба веднаш да се договори со Мисијата на ЕУ во Скопје за средствата испограмирани за Агенцијата за мобилност што не се веќе потребни за да не дојде до нивно губење. СЕП мора сериозно да почне да вклучува и други засегнати страни при програмирањето на ИПА за да се избегнат ваквите ситуации во иднина. Впрочем и правилата на ИПА претпоставуваат поширок консултативен процес со засегнатите страни при програмирањето на средствата.

5. Владата веднаш да почне со градење капацитети на корисниците на IV компонентата од ИПА, особено на средните стручни училишта. Градењето капацитети не ги подразбира само информативните сесии што ги предвидува Агенцијата за мобилност, туку и сериозна обука на стручните училишта преку формирање посебни тимови во нив, кои ќе добијат задача да прават проекти и целосно да се вклучуваат во образовните програми на ЕУ.

8. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ДЕЛОВНАТА КЛИМА ПРЕКУ ПОДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ЗАЈАКНАТА НЕЗАВИСНОСТ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА, ЗАБРЗАНИ ПРАВНИ ПОСТАПКИ И РЕГИСТРАЦИЈА НА ИМОТНИТЕ ПРАВА

Исполнувањето на овој репер предвидува шест мерки и тоа:

- (1) поставување на рамката за системска РИА (Regulatory Impact Assessment – Процена на влијанието од регулативата), (2) спроведување на вториот и на третиот пакет на регуляторната гипотина, (3) поедноставување на постапките за престанок на фирмите и натамошно усовршување на едношалтерскиот систем, (4) натамошно усовршување и поедноставување на царинските процедури за малите и за средните претпријатија, (5) подобрена независност на регуляторните и на надзорните тела и (6) заокружување на електронскиот катастар.

1. Што предвидуваат Извештајот 2008 и Скицата

Според Извештајот 2008 бавните судски процедури, слабите регуляторни и надзорни тела на кои им недостигаат независност и ресурси, често ја спречуваат конкуренцијата на пазарот. Слабото владеење на правото и слабите институции не се секогаш способни да создадат еднакви правила на игра за сите учесници на пазарот. Бројните ад хок промени на законите што го регулираат деловното работење ја спречуваат предвидливоста и сигурноста на деловното

опкружување. Скицата на Владата не предвидува никакви дополнителни мерки и активности за исполнување на овој репер.

Оттука, предмет на овој квартален извештај е реализацијата на преостанатите мерки и активности (вториот и третиот пакет на регулаторната гилотина, постапката за престанок на фирмите и натамошно усвршување на едношалтерскиот систем, царинските процедури, независноста на регулаторните и на надзорните тела и електронскиот катастар).

Во првиот квартал од 2009 година поблиску беше следено исполнувањето на мерките за унапредување на независноста на регулаторните и на надзорните тела.

2. Подобра деловна клима

Реформите во деловната средина се поддржани и со 8,8 милиони евра кредит од Светската банка и се реализираат преку проект БЕРИС¹⁰³. Главните проблеми што се откриени од Банката се: бројот и комплексноста на регулативите, слабата институционална рамка за зајакнување на конкуренцијата и ограничениот пристап до информации поврзани за кредитите и точните финансиски информации за деловните објекти¹⁰⁴. Покрај Светска банка и УСАИД¹⁰⁵, исто така, активно учествува во напорите за подобрување на деловната и на инвестициската клима во Македонија.

¹⁰³ <http://217.16.70.245/?pBroj=1774&stID=35775&pR=6>

¹⁰⁴ <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=47981>

¹⁰⁵ http://macedonia.usaid.gov/Macedonian/index_mk.htm

Според Абдулменаф Беџети¹⁰⁶, некогашниот министер за развој, реформите со скратување на процедурите и со подобрување на функционалноста на едношалтерскиот систем и досега не беа изразита пречка за отворање нови бизниси. Тоа што според овој аналитичар е исклучително важно е „да се ангажираме во градењето функционални и издржани институции, кои се најважен чинител на деловната средина и како такви, фундаментални во создавањето функционална пазарна економија“.

Последиците од светската економска криза, дополнително влошени со експанзивната фискална политика на Владата и со издавањето државни записи со многу високи каматни стапки за финансирање на дупката во буџетот, ја доведуваат во прашање макроекономската стабилноста на државата¹⁰⁷. Од друга страна, Народна банка на РМ (НБРМ)¹⁰⁸ токму од овие причини, а заради стабилизација на денарот, на двапати ја покачи референтната каматна стапка, што се одрази на повлекување значителни средства од претпријатијата, кои се соочија со недостиг од капитал за финансирање на вообичаеното функционирање на својот бизнис, а не, пак, за ублажување на последиците од кризата.

¹⁰⁶ http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=119

¹⁰⁷ Гувернерот на НБРМ коментира дека: „Највисока цена би йла јила македонската економија ако не се одржи макроекономската стабилност“

<http://www.vest.com.mk/default.asp?ItemID=EF1BCEA0FA04124C8ADD77663C766F7C>

¹⁰⁸ <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=C3543F7C642FFA488ACA401291DD52A8>

<http://www.total.com.mk/default.aspx?mId=16&eventId=16420>

3. Независност на регулаторните и на надзорните тела

Независноста на регулаторните и на надзорните тела се остварува преку обезбедување финансиска независност на телата, зајакнување на нивниот административен капацитет и со транспарентно и законито поставување на раководниот кадар. Независното функционирање на регулаторните тела најдобро може да се илустрира преку нивната секојдневна работа. Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК), меѓу другото, е задолжена за контрола на примената на правилата на конкуренција на пазарот, за контрола на државната помош, за изрекување мерки против прекршилите на тие правила, за следење и за анализирање на состојбите на пазарот до степен потребен за развој на слободна и ефикасна конкуренција и за донесување одлуки во согласност со Законот за заштита на конкуренцијата¹⁰⁹. Финансиската независност на КЗК е загарантирана кога нема да мора да бара одобрување за некои од своите трошоци од Министерството за финансии. Извештајот 2008 констатира дека Министерството сè уште го одредува буџетот на КЗК и тој беше намален за 2008 година¹¹⁰. Според податоци на Министерството за финансии, во Буџетот на Република Македонија за 2007 година биле предвидени 20.650.000 денари за КЗК, за 2008 година 22.049.000 денари и за 2009 година 24.220.000 денари¹¹¹. Забележлив е трендот на зголемување на средствата што се на располагање на КЗК, но останува впечатокот дека тие се сè

¹⁰⁹ http://www.kzk.gov.mk/mak/aboutus_C.asp

¹¹⁰ Извештај 2008 година, стр. 38.

¹¹¹ <http://www.finance.gov.mk>

уште недоволни за Комисијата да може да ги спроведува своите многубројни и комплексни надлежности.

Извештајот 2008 констатира дека бројот и обученоста на лицата што се занимаваат со заштита од монопол се зајакнати, но е сè уште недоволен. Исто така, административниот капацитет е сè уште недоволен за да одговори на комплексните задачи за правилно надгледување на државната помош¹¹². Во моментот во секторите за антитrust и контрола на државната помош се вработени 14 лица. Во процес на вработување е едно лице и тоа во Секторот за контрола на државна помош. Во 2009 година се планирани четири вработувања во двата сектора, а во 2010 година и во 2011 година, четири и три, соодветно¹¹³.

4. Некомпетентност тешка 10 милиони евра

Во март, медиумите¹¹⁴ известија дека уште неколку решенија на КЗК се поништени со одлуки на Управниот суд. КЗК утврдила дека компаниите Т-мобайл¹¹⁵, Космофон¹¹⁶ и Електростопанство¹¹⁷ ја злоупотребиле доминантната положба на пазарот или склучиле штетни договори. Двата мобилни оператора противзаконски ја

¹¹² Извештај 2008 година, стр. 38.

¹¹³ Национална програма за усвојување на правото на ЕУ(НПАА, 2008 година, Прилог 2)

¹¹⁴ <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=91B40CCC16F46846BE861F611473D28E&arc=1>

¹¹⁵ www.kzk.gov.mk, Решение бр. 07-8/13 од 7.9.2007 година

¹¹⁶ www.kzk.gov.mk, Решение бр. 07-82/7 од 7.9.2007 година

¹¹⁷ www.kzk.gov.mk Решение бр. 07-242/7 од 7.9.2007 година

наплатувале услугата „говорна пошта“, додека Електростопанство наплаќало манипулативен трошок и со тоа го прекршило Законот за заштита на конкуренција. За овие прекршоци на компаниите КЗК им изрекла казни во висина од 350.069.885 денари¹¹⁸ Компаниите потоа се жалеле кај Управниот суд¹¹⁹, кој ги поништил наведените решенија на КЗК и ги вратил предметите на повторно одлучување. Во повторената постапка решенијата се дефинитивно поништили.

Според мислењето на Управниот суд, повредени се правилата во постапката, погрешно е применето материјалното право, а е повреден и Законот за заштита на конкуренција со тоа што не е утврдено времетраењето на злоупотребата за која се изрекуваат прекршочните казни. Исто така, во едно од решенијата¹²⁰, КЗК иако прекршочната постапка ја водела и според одговорни лица во компанијата, во диспозитивот на решението не се изјаснила дали и каква санкција им се изрекува или, пак, постапката кон нив се запира. Претседателот на КЗК, Чедомир Кралевски, за „Дневник“ изјавил: „Нема щука виновник. Зар судиите ќи казнуваат ако пресудите им џагнаат на вшоросштейен суд. Од скоро добивме надлежност да изрекуваме извршни прекршочни решенија и на тоа се должи неподобреноста на стручниште служби. Новите решенија се џоготивени и брзо ќе бидат извршени“. Од сите досега поништиени решенија на КЗК, вклучувајќи ги и наведените, државата е оневозможена да наплати казни во износ од речиси

¹¹⁸ Според решенијата на Комисијата

¹¹⁹ www.kzk.gov.mk Според пресудите на Управниот суд на РМ, по тужбите против цитираните решенија

¹²⁰ Решение бр. 07-8/13 од 7.9.2007 година

10 милиони евра¹²¹.

По пренесувањето на веста за поништените одлуки немаше никаква натамошна дебата (по медиумите и во институциите) околу стручноста и компетентноста на стручните служби во КЗК што ги изработувале решенијата. Така, не е јасно кој и дали некој воопшто понел одговорност за нестручно подготвените предмети. Дополнително изненадува изјавата на претседателот на КЗК, кој ја оправдува нестручноста со постојаната зафатеност со обуки на персоналот на КЗК. И, конечно, се поставува прашањето за одговорност на самиот претседател на КЗК во целиот случај.

5. Притисоци на независноста на надзорните и на регулаторните тела

Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ) се грижи за сигурно, континуирано и квалитетно снабдување со енергија; за унапредување на конкурентниот пазар на енергија; овозможува услови за снабдување со одделни видови енергија; донесува одлуки за цена на одделни видови енергија; пропишува методологија за формирање цена на одделни видови енергија; ги издава, менува, одзема и го следи извршувањето на лиценците за вршење одделни дејности од областа на енергетиката; и врши други работи утврдени со Закон¹²².

Независноста на ова регулаторно тело во периодот што се

¹²¹ <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=91B40CCC16F46846BE861F611473D28E&arc=1>

¹²² <http://www.erc.org.mk/Desktop.asp?horID=4>

следеше беше загрозена од честите медиумски расправии меѓу РКЕ, извршната власт и деловните субјекти. Очигледни беа притисоците врз РКЕ, не само од извршната власт, туку и од деловните субјекти.

МЕПСО и ЕВН водеа вистинска медиумска војна околу можноста ЕВН трејдинг, трговска компанија основана и во целосна сопственост на ЕВН, да увезува електрична енергија, при што МЕПСО инсистираше РКЕ да ѝ ја одземе лиценцата за увоз на електрична енергија на ЕВН трејдинг¹²³. РКЕ строго го одбива мешањето на компаниите во нејзината работа нагласувајќи дека само тие (РКЕ) имаат право да им издаваат и да им одземаат лиценци за работа на енергетските компании¹²⁴.

Премиерот Никола Груевски побара РКЕ да ја утврди вистинската состојба со снабдувањето со електрична енергија, поточно со исклучувањата и со прекините на електрична енергија¹²⁵. Владата на РМ исказа нездадоволство од работата на странскиот инвеститор ЕВН, посебно околу дилемата дали честите прекини на снабдување со електрична енергија се технички дефекти или рестрикција во снабдувањето со електрична енергија¹²⁶. Од друга страна, раководството на РКЕ излезе со изјава дека уште пред да биде побарано од Владата да се испита состојбата со снабдувањето со електрична енергија од страна на ЕВН, побарале од

¹²³ Новата цена ги скара регулаторите и австриската ЕВН
http://www.kaigana.com/statija_3734.html

¹²⁴ Регулаторна бара МЕПСО да не и се меша во работата
<http://vesti.alfatv.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=4054&egId=2>

¹²⁵ Владата го стега обратот околу ЕВН
<http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=11859B9FF891C647A8DFB472BB10F0DA>

¹²⁶ РКЕ побара отчет за дефектите во мрежата од ЕВН

претпријатието целосен извештај за сите исклучувања од 10 октомври до 31 декември 2008 година¹²⁷.

За мешањето на извршната власт во независноста на РКЕ се заинтересира и Европската комисија, односно Комитетот за енергетика, чиишто претставници дојдоа во Македонија за да испитаат дали државата се меша во работењето на државните институции, поточно на РКЕ¹²⁸. Европската комисија планирала да испрати свои стручњаци за контрола на регулаторните тела во Македонија¹²⁹. Според информацијата „*консултациивното џело формирано од Брисел ќе се фокусира на обезбедување џелото независност на регулаторите во Македонија*“. Натаму се вели: „*Директинаша вклученост на експертите од Европската комисија во џодобрувањето на работата на регулаторите, практично, значи претворање на критикиште во акција. Токму во џоследниот извештај, Брисел реагираше дека регулаторите џела во Македонија не се доволно независни*“.

Во Скицата, Владата се обврзува да овозможи непречено владеење на правото и создавање еднакви правила на игра за учесниците на пазарот и дека ќе се посвети на „зајакнување на системот на независност на регулаторните тела“.

Оттука се неразбираливи очигледните притисоци и мешањето на Владата во ингеренциите на регулаторните тела, чијашто независност декларативно толку силно ја поддржува.

¹²⁷ ЕВН може да ја загуби лиценцата <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=455CA7368CE26342B36494C693BEE982>

¹²⁸ <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=9ECC5292D76FFA438CC578AA41FBDBDE>

¹²⁹ <http://vesti.alfatv.com.mk/default.aspx?mId=56&eventId=5994&page=9>

6. Заклучоци и препораки

Последиците од светската економска криза се дополнително влошени поради експанзивната фискална политика на Владата што ја доведува во прашање макроекономската стабилноста на државата. Претпријатијата се соочуваат со недостиг од капитал за финансирање на вообичаеното работење на своите бизниси. Република Македонија, повеќе од кога и да е, има потреба од независни регулативни тела, особено сега бидејќи е извесно дека Европската комисија ќе го зголеми надзорот на давањето државна помош, не само во државите-членки туку и во државите-кандидатки. Граѓаните на Република Македонија почнаа да ги чувствуваат последиците од кризата, но не ги разбираат, а тоа раѓа чувство на несигурност и создава потреси од поголеми размери. Одговорноста на државните службеници мора да биде многу поголема за граѓаните да можат да им веруваат на институциите, кои скапо ги плаќаат. За да може сето ова да го исполни, Владата треба да се фокусира на следниве препораки:

1. Препораките за ревизија на економската политика на Владата и за формирање антикризен штаб од претходниот репер се применуваат и овде бидејќи економската криза влијае и врз деловната клима и врз активните мерки за вработување (види репер 7).

2. Владата мора да ги забрза реформите и да посвети поголемо внимание на регулативните тела. Градењето на капацитетите на РКЕ, за среќа, е предвидено со I компонента од ИПА 2007 година, но градењето на капацитетите на КЗК е испланирано дури со I компонента од ИПА 2009 година што, практично, значи дека ќе се случи најрано во 2010 година или, повеќето, во 2011 година. Бидејќи

Оперативната програма за ИПА 2009 година е сè уште нацрт-верзија и треба да биде одобрена од комитетот на ИПА во септември, потребна е итна интервенција сега.

3. Непотребно да се каже дека добрата информираност на граѓаните е основен предуслов за добивање нивна поддршка во освртување на владините програми и политика, а, пред сè, поддршка и разбирање во остварувањето на тешките реформи што нè чекаат на патот кон ЕУ. Конечно, приближувањето кон Европската унија не е само декларативна цел, државна цел, „висока политика“ туку е процес во кој мора активно да учествуваат сите граѓани, се разбира, доколку се сака да се реализира членство во Унијата.

4. Владата мора да породи на својата транспарентност и отвореност, а не да одбегнува какви било соочувања со граѓаните. За време на светска економска криза е неопходно граѓаните да знаат дека можат да им веруваат на институциите на власта.

РЕЗИМЕ



1. Генерални забелешки и препораки

За Република Македонија да добие препорака за почеток преговори оваа година потребно е целиот политички и административен капацитет на државата во претстојните неколку месеци да се фокусира на европската агенда. Сега откако добивме преодна оценка за спроведување на фер и демократски избори остануваат да се реализираат другите осум репери. Се надеваме дека наодите од овој извештај ќе ги поттикнат засегнатите институции да ги завршат своите обврски и приближувањето кон ЕУ да стане реалност за Македонија оваа година.

Покрај поединчото разгледување на осумте репери наидовме на неколку генерални прашања кои сметаме дека треба да се исполнат веднаш и тоа:

1. Секретаријатот за европски прашања мора веднаш да ја докомплетира Скицата за реализација на препораките содржани во Извештајот за напредокот од 2008 година, особено анексот кој треба да се однесува на економските критериуми. Да потсетиме дека овој анекс беше ветен уште во ноември 2008 година.
2. За комплетираната Скица Владата мора веднаш да побара мислење од Мисијата на ЕУ во Скопје, за да се осигура дека со исполнувањето токму на тие мерки и активности Македонија ќе може да очекува препорака за почеток на преговори од Европската

комисија. За потсетување, Акцискиот план на Владата од март 2008 година беше благовремено доставен за мислење до Мисијата на ЕУ во Скопје.

3. При подготвувањето на стратегиските документи Владата мора да покаже поголем капацитет за планирање, што подразбира дефинирање на конзистентни рокови и синергија на политиките. Особено важно е Владата да покаже дека умее да ги исполнi обврските што самата себеси си ги задала. За почеток да пристапи кон реализација на мерките од Скицата, во делот на регионалната соработка и да почне да гради добрососедски и конструктивен однос кон Република Грција. Прв чекор со кој Владата може да демонстрира добра волја е укинувањето на одлуката за преименувањето на автопатот Табановце-Богородица во Александар Македонски. Ваквиот чекор истовремено ќе значи дека Владата ги разбра пораките што доаѓаат од Брисел „Македонија да се воздржи од изјави и активностии што би го провоцирале јужниот сосед“¹³⁰.

4. Имајќи предвид дека пристапувањето на РМ во ЕУ претставува европеизација на целото општество, Владата мора да обезбеди механизми со коишто ќе гарантира активно вклучување на граѓаните во процесот. Основно во поттикнувањето на граѓанското учество е пристапот до информациите. За потребите на оваа анализа авторите се соочија со тешкотии при обезбедувањето информации. Несфатливо е еден орган на државната управа¹³¹ наместо да ви ги достави информациите за ве упати на постапката за пристап до информации од јавен карактер. Да потсетиме дека Владата во својата

Програма за работа 2008-2012, утврдува принципи и цели меѓу кои „ефикасна и транспарентна влада на централно и локално ниво“.

Со оглед на неопходноста од податоци бевме приморани да ја користиме постапката за слободен пристап до информации од јавен карактер. Иако ги добивме информациите од речиси сите органи во законски утврдениот рок - што е за пофалба - користењето на овој институт за добивање информации ќе значи доцнење во навремено добивање податоци од минимум 30 дена, што негативно ќе се одрази на нашиот проект.

5. Проблем што се провлекува за исполнување на речиси сите репери е слабиот административен капацитет на јавната администрација, што во најголем дел се должи на партизацијата и честите смени во државната служба. Ваквата практика не обезбедува институционална меморија и го загрозува владеењето на правото. Партиските вработувања во државната администрација за време на локалните и претседателските избори, што претставува директно кршење на Законот за спречување на корупција и Законот за државни службеници е за особена осуда.

2. Поединечни забелешки по осумте репери

1. Спроведување на претседателските и на локалните избори во 2009 година во согласност со изборниот законик

Изборниот процес може да се подобри, но за тоа е потребна политичка волја. Кривичните постапки за сторителите на изборните неправилности од јуни 2008 година не се ефикасно завршени ни денес иако Врховниот суд издаде инструкции за нивно приоритетно

¹³⁰ Комуникација на ЕК испратено до Советот на ЕУ и Европскиот парламент, март 2008

¹³¹ Министерство за финансии

решавање. За време на изборната кампања немаше физичко насилиство, но се појави нов вид, таканаречено „економско“ насиливо. Овие локални избори ќе се паметат и по тоа што Владата работеше 24/7 на локално ниво и покрај тоа што рекорден број набљудувачи (домашни и странски) правеа мониторинг на изборите. Медиумите не пренесуваа дебатни емисии, туку церемонијални активности на Владата.

2. Конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во областите во кои се бара консензус меѓу сите политички партии, во рамките на демократските институции

Поради нефункционирањето на институциите на системот речиси постојано се институционализираат нови форми на водење политички дијалог кои редовно излегуваат од законски утврдените форми и го поткопуваат кредитibilitетот на демократски избраните институции. Одржувањето избори во Македонија речиси секогаш ги исцрпува капацитетите на државата и предизвикува застој во реформите. Комитетот за односи меѓу заедниците на Собранието воопшто не заседавал во последните четири месеци, а иницијативата за измени на Деловникот не е ставена на дневен ред на Собранието. Националниот совет за европретегации сè уште не е екипиран, а Законот за Собранието не е донесен.

3. Ефективно спроведување на Законот за Полиција

Доцни Законот за внатрешни работи. Особено значајно е тој да биде донесен во транспарентна постапка. Министерството за внатрешни работи не ги води истрагите во согласност со внатрешните постапки, националното законодавство и меѓународните стандарди. Не постои ефикасен и независен механизам за контрола врз

работата на Полицијата. Има сериозни забелешки за злоупотреба на Ромите од страна на „алфите“. Спроведувањето на новата стратегија за човечки ресурси и натаму е предизвик, а се доцни и со воспоставувањето на системот за развој на кариера и за оценување.

4. Континуирани резултати од судските реформи, зајакнување на независноста и капацитетот на судството, заокружување на реформите во обвинителството и именување во судскиот совет

Нема системско следење на примената на новата законска рамка и мерење на ефектите од неа. Се доцни со обуките. Не се усогласени другите закони со Законот за прекршоци. Префрлувањето на предметите на извршителите доцни. Ниту еден од кандидатите од првата генерација на Академијата за судии и за јавни обвинители не е избран за судија. Се уште нема анализа за состојбата во судската администрација и доцни предлог-планот за дополнителни вработувања. Ресурсите за судството во Буџетот за 2009 година се зголемени, а не се зајакнати капацитетите за буџетско планирање и управување. Доцни и компјутеризацијата на судството. Пристапот до судските одлуки е проблематичен. Дирекцијата за заштита на личните податоци и натаму е недоволно опремена со персонал и е финансиски зависна од извршната власт.

5. Континуирани резултати од спроведувањето на антикорупциското законодавство

Скицата на Владата не содржи соодветен одговор на следниве забелешки: (1) непотпишувањето на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против корупцијата на претставници на странски држави; (2) реформите во здравствениот сектор не ги постигнаа очекуваните

резултати во однос на борбата со корупцијата; (3) недостига обемна работа за откривање на природата и на опсегот на корупција во јавниот сектор; и (4) сè уште не е спроведена препораката на ГРЕКО за постапувањето на пратениците во случај на одземање на имунитетот. Државната комисија за спречување на корупција мора редовно да ги информира медиумите. Министерството за внатрешни работи недоволно соработува со Државниот завод за ревизија. Владата утврдува различни рокови во различни документи за исти работи.

6. Вработување и напредок во кариерата на државните службеници што не е предмет на политичко мешање, зајакнување на системот за напредување според заслуги и целосно спроведување на законот за државни службеници

Подготовката и усвојувањето на новиот закон за државни службеници доцни. Нема посебен план за обука на вработените во одделенијата за човечки ресурси, иако нивните потреби за обука се сосема различни од потребите на другите државни службеници. Владата и натаму продолжува да вработува без контрола во државната администрација. Вработувањата на државната администрација во тек на локалните и претседателските избори е кршење на Законот за спречување корупција и Законот за државни службеници. Стручноста на администрацијата се отсликува и во неконзистентноста на зададените рокови за иста активност од еден документ во друг, па и во рамките на еден единствен документ (Скицата). Планираните обуки не се спроведуваат според утврдената динамика. Нацрт-законите заедно со процената на влијанието на регулативата не се ставени на веб-страниците на министерствата иако е предвидено со Скицата. Почитувањето на етичкиот кодекс од страна на државните службеници воопшто не е опфатено во Скицата.

та. Политичкото влијание и притисоците врз вработените во јавната администрација продолжуваат.

7. Намалување на преките за создавање нови работни места, со посебно внимание на невработеноста кај младите и кај долгорочно невработените

Анализите на Владата за постигнатите резултати од НАПВ 2006-2008 година не се достапни до јавноста. Податоците за невработеност во државата се разликуваат од еден извор до друг. Проблемот на невработеноста не смее да се решава со владини вработувања во јавната администрација. Рокот за акредитација на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност се помести за 2010 година.

8. Зајакнување на деловната клима преку подобро владеење на правото, зајакната независност на регуляторните тела, забрзани правни постапки и регистрација на имотните права

Последиците од светската економска криза се дополнително влошени поради експанзивната фискална политика на Владата што ја доведува во прашање макроекономската стабилност на државата. Претпријатијата се соочуваат со недостиг од капитал. Република Македонија има потреба од независни регуляторни тела. Извесно е дека Европската комисија ќе го зголеми надзорот на давањето државна помош. Граѓаните на Република Македонија почнаа да ги чувствуваат последиците од кризата, а тоа создава чувство на несигурност и создава потреси од поголеми размери. Одговорноста на државните службеници мора да биде многу поголема за граѓаните да можат да им веруваат на институциите.