

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



помалку

за
помалку позитивните
работи

*Шести извештај
од следењето на Ѓроцесот
на пристапување
на Македонија во ЕУ*

**„ЗА ПОМАЛКУ ПОМАЛКУ
ПОЗИТИВНИТЕ РАБОТИ“**

Јули 2010

„ЗА ПОМАЛКУ ПОМАЛКУ ПОЗИТИВНИТЕ РАБОТИ“

Шести 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:

Абакус

Ликовно-графичко обликување:

Бригада Дизајн

Печат:

Пропоинт

Тираж:

750 примероци

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

341.171.071.51(4-672ЕУ:497.7)“2009/10“

ЗА ПОМАЛКУ ПОМАЛКУ ПОЗИТИВНИТЕ РАБОТИ : шести извештај од следењето на процесот на пристапување на
Македонија во ЕУ. - Скопје: Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2010.- 90, 86 стр.
; 18x24 см

Насл.стр. на припечатеноиот текст : Abouth the less positive things. - Обата текста меѓусебно печатени во
спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-070-0

а) Македонија - Зачленување - Европска Унија - 2009-2010

COBISS.MK.ID 84505610

СОДРЖИНА

I. КАДЕ СМЕ ВО ЈУЛИ 2010 ГОДИНА?

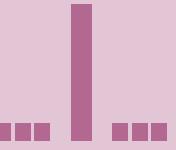
- 1. ВЛАДАТА ВО СВОЈ ФИЛМ
- 2. УЧИМЕ ДА ЧИТАМЕ
- 3. РЕВИЗИЈАТА СÈ УШТЕ ВО ФИОКА
- 4. МЕДИУМИТЕ ВО КАФЕЗОТ НА ТОТАЛИТАРИЗМОТ
- 5. ГЛАСОТ НА ГРАЃАНите
- 6. МЕТОДОЛОГИЈА

II. АНАЛИЗА

- 1. ПОЛИТИЧКИОТ ДИЈАЛОГ НА ДНОТО!
 - 1.1. Инцидентите стануваат практика
 - 1.2. Вељановски марионета на властта?
 - 1.3. Опозицијата – дежурен виновник
 - 1.4. Бојкотот продолжува
 - 1.5. Собраниските комисии на дело
 - 1.6. Собранието – најголема невладина организација
 - 1.7. Заклучоци и препораки
- 2. ПОПУЛИЗАМ И ВО СУДСТВОТО
 - 2.1. Уставните измени само блеф
 - 2.2. Избори и разрешувања – претежно партиски
 - 2.3. Кадија те тужи, кадија те суди
 - 2.4. Што е со кандидатите од Академијата?
 - 2.5. Судство, независност и буџет
 - 2.6. Судската администрација сè уште утопија
 - 2.7. Трансфери нема поради светската економска криза

5	2.8. Досие за успехот на Управниот суд	34
6	2.9. Власта и Уставниот суд и натаму во клинич	35
8	2.10. Заклучоци и препораки	35
12	3. ЗАТВОРНИТЕ ОЧАЈНИ	36
13	3.1. Res, non verba!	36
16	3.2. Македонија во земјата на чудата	37
18	3.3. Виртуелни инвестиции	38
	3.4. Заклучоци и препораки	40
19	4. ОДИСЕЈАТА 2010 ПРОДОЛЖУВА	41
20	4.1. Диктатура на демократијата на ВМРО-ДПМНЕ	41
20	4.2. Сосила убавина не бидува	42
21	4.3. Заклучоци и препораки	43
22..	5. ИМА ЛИ ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА ЗА БОРБА	
23	ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА?	44
24	5.1. Почнат, но незавршен случај	44
25	5.2. Синцир на одговорност	46
27	5.3. Притисокот на јавноста секогаш се исплатува	47
28	5.4. Од каде се финансираат политичките партии?	48
28	5.5. Заклучоци и препораки	49
29	6. ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА – ПОЛЕ ЗА НАДМУДРУВАЊЕ	50
30	6.1. Пречистен, но не и исчистен закон	51
31	6.2. Законот за јавни службеници –	
31	стапот наместо морковот	52
32	6.3. Нов ребаланс, стара приказна	53
33	6.4. Раширувана влада	57

6.5. Кој ќе ги оцени државните службеници?	61
6.6. Проекти има, ама каде се?	62
6.7. Заклучоци и препораки	62
7. ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА – ЈАВНИ ГАЛЕНИЧИЊА	63
7.1. Директори – едни доаѓаат, други си одат	65
7.2. Партиите одговорни за пропаста	65
7.3. Судирот на интереси – расипувач на забави	68
7.4. Транспарентност на македонски начин	69
7.5. Јавните претпријатија и европската интеграција	70
7.6. Заклучоци и препораки	72
8. ПОФАЛБИ НА ЛУДОСТА	73
8.1. Каде се вработените?	74
8.2. Помалку пари за вработување	75
8.3. Лаконска влада	77
8.4. Ликови и дела	78
8.5. Казнена експедиција	80
8.6. Заклучоци и препораки	82
III.ЗАКЛУЧОЦИ	84
1. ЧУДНА АНКЕТА	85
2. ШТО МОЖЕМЕ ДО НОЕМВРИ	87
2.1. Успешна ревизија 2010	87
2.2. Неуспешна ревизија 2010	88



КАДЕ СМЕ ВО ЈУЛИ 2010 ГОДИНА?

Република Македонија доби препорака од Европската комисија (ЕК) за започнување на преговорите за членство во ЕУ во октомври 2009 година, но од шведското претседателство не доби датум за почеток на преговорите, а точката од дневниот ред беше префрлена на следното претседателство¹. Причината за тоа е јасна – нерешениот спор за името со Република Грција. Шведскиот министер за надворешни работи Карл Билт недвосмислено истакна дека „*одговорноста за решавањштот на билатералниште проблеми најпрво се однесува на вклучениште земји. Не можеше да чекаше вашиште билатерални йтрашања да ќи реши свештот... Ние не можеме никому да му намениме решение. Нишу имаме шаква намера, нишу џак можеме*“.²

¹ Советштот йтрими на знаење дека Комисијата дава претпоставка за оштетување на пристапниште преговори со Република Македонија и дека на ова йтрашење ќе се наврши во шекот на следното претседателство, заклучоци на Советот за процесот на проширување – Совет за општи работи, Брисел, 7–8 декември 2009 год; www.se2009.eu/polopoly_fs/1.27005!menu/standard/file/111830.pdf

² Вести, Алсаџ, МТВ 1, Алфа, 22 јуни 2009 година

За време на шпанското претседателство, Македонија повторно извиси и не доби датум за почеток на пристапните преговори со ЕУ, иако министерот за надворешни работи на Шпанија Мигел Анхел Моратинос за време на неговата посета на Скопје нè охрабруваше дека „шпанското претседателство се обврза дека би можело да објави датум за присътни претовори за вашата земја“³. Помина и Европскиот совет во Луксембург, а Македонија повторно беше заборавена, но овојпат – според алтернативниот министер за надворешни работи на Грција Димитрис Друцас – затоа што „Македонија и Грција никогаш не биле толку до крајно решение за името ошколку во овој период“⁴, па затоа било подобро да се одложи расправата за Македонија. На тоа се надврза и еврокомесарот за проширување Штефан Филе, кој побрза да соопти дека Македонија не мора да го чека следниот Европски совет во декември, туку може, заедно со Исланд, да добие датум за почеток на преговорите на 27 јули од страна на Советот на министрите за надворешни работи, се разбира доколку го реши спорот за името. За жал, Советот помина, Исланд доби датум, а спорот сè уште не е решен, ниту пак е на повидок некакво решение. Заклучоците од шпанското претседателство, во делот на проширувањето, не ја ни споменуваат Македонија, туку во нив само се наведува дека „е постапеното значиштето на претоворите со Хрватска со заштита на јазикот и правите на малцините. Едно подобар јавен отворен претговор на претовори за стабилизација и асоцијација со Србија“.⁵

Во периодот опфатен во овој квартален извештај се случија и неколку други настани кои се битни за европската агенда на Македонија. Имено, се прославуваше 9 Мај, Денот на Европа, на 2 јуни во Сараево се одржа состанокот на високите претставници од државите-членки на ЕУ, државите од Западен Балкан, Русија, САД и Турција, на 4 јуни во Скопје се одржа Комитетот за стабилизација и асоцијација, а на 27 јули во Брисел, Советот за стабилизација и асоцијација.

Документот наречен „Ревизија на присътното и партерството“⁶ кој ѝ беше доставен на Владата на 5 февруари 2010 година и кој ги содржи индикаторите според кои ЕК ќе го мери напредокот на државата во 2010, сè уште не е ставен на дневниот ред на Собранието, ниту пак за него е дискутирано во Комисијата за европски прашања и во Националниот совет за европинтеграции при Собранието. Предмет на овој квартален извештај е да се утврди до каде е Македонија по сите горенаведени случаувања.

1. ВЛАДАТА ВО СВОЈ ФИЛМ

На 1 јули 2010 година претседателствувањето со Европската унија го презеде Белгија. Белгискиот државен секретар за европски прашања Оливие Шастел, по одржаните консултации со граѓанското општество во февруари 2010 година, ги најави шесте предлог-приоритетни области на белгиското претседателство со ЕУ, усогласени со заедничката програма на тројката Шпанија-Белгија-Унгарска⁷, и тоа како: 1) Спроведување на Лисабонскиот договор; 2) Промоција на Стратегијата ЕУ-2020, што ги утврдува европските политики за следната деценија; 3) Меѓународни

³ Вести, Канал 5, 20 април 2010

⁴ Вести A1, 15 јуни 2019 година

⁵ http://www.eu2010.es/en/transcripcion.html?video=/en/documentos/noticias/galeria_multimedia/videos/videoDirecto/videoDefecto.html

⁶ Подетално за овој документ, видете во Петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?“, април 2010 година, стр. 9.

⁷ http://eutriuo.es/export/sites/trio/comun/descarga/PROGRAMA_TRxO_EN.pdf

преговори од областа на климатските промени и енергијата; 4) Имплементација на Програмата од Стокхолм за областите правда, азил и миграција; 5) Продложување со политиката на проширување на ЕУ, и 6) Подготовки за буџетот за 2011 и среднорочната ревизија на финансиската перспектива.

Во конечната верзија на програмата на белгиското претседателство, нацрт-приоритетите се реорганизирани во 5 компоненти: 1) Социо-економска компонента (предефинирање на одржливиот раст и конкурентноста; 2) Социјална компонента (промоција на социјалната кохезија, со повисоки стандарди, подобри социјални услуги, борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, подобро здравје и старост и борба против насиљство врз жената); 3) Животна средина (премин кон зелена економија); 4) Програмата од Стокхолм (консолидација и заокружување на Европската област на слобода, безбедност и правда), и 5) Надворешни односи (востоставување на Европската служба за надворешни акции, продолжување со проширувањето, Доха рундата и регионалните трговски договори, заштита и промоција на човековите права, ЕУ самитот со Африка).

Ова покажува дека белгиското претседателство кај Петтиот приоритет ќе се занимава со други поважни прашања отколку со проширувањето со Западен Балкан. Освен со неизбежното – извештаите за напредокот на државите заедно со Стратегијата за проширување на ЕК, што се објавуваат во ноември секоја година, ЕУ ќе посвети поголемо внимание на воспоставувањето на Европската служба за надворешни акции (European External Action Service – EEAS)⁸ којашто е битна и за Македонија.

⁸ За повеќе информации, видете го документот на Финскиот институт за меѓународни прашања (Finnish Institute for International Affairs) насловен „Препишување на основните правила“ (Rewriting the Ground Rules of European Diplomacy), објавен на 31 март 2010 година.

Имено, 54 од вкупно 136 делегации на Европската комисија во светот ќе се претворат во мисии со статус на амбасади, кои ќе имаат овластувања да зборуваат во името на целата ЕУ. Овие „суперделегации“ прво се преименуваат од 1 јануари 2010 година од Делегации на ЕК во Делегации на ЕУ, за да го одразат фактот дека тие имаат поголема политичка моќ. Тие ќе ги преземат улогите кои претходно ги имаа државите-членки што го држат 6-месечното претседателство на ЕУ, а како такви сега ја координираат работата на билатералните мисии на државите-членки.

Осум од овие суперделегации ќе се најдат во Европа, и тоа во Македонија, Србија, Норвешка, Швајцарија, Украина, Ерменија, Грузија и во Молдова, дванаесет ќе има во Азија и на Пацификот, а другите ќе бидат во Африка. Селекцијата на суперделегациите ја направи шефот за надворешни односи на ЕУ Кетрин Ештон, по консултации со државите-членки на ЕУ.

За важноста на Стратегијата на ЕУ 2020 пишувавме и во претходниот квартален извештај⁹. Она што е ново за овој период е тоа што Европскиот совет на 17 јуни 2010 година ги утврди и целите што треба да се постигнат со новата стратегија¹⁰.

Овие две мошне битни одлуки што се случија на ниво на ЕУ би требало да бидат соодветно одразени и во македонската државна политика, особено во Министерството за надворешни работи (МНР) и во Секретаријатот за европски прашања (СЕП) при Владата на Република Македонија. Уште попоразително е тоа што овие политики не се донесени преку ноќ, туку поминале низ долг консултативен процес со државите-членки, па дури и со граѓанското општество во ЕУ. За жал,

⁹ Видете во Петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?“, април 2010 година, стр. 8 и 9.

¹⁰ http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

македонската Влада се однесува како тие воопшто да не ја засегаат, како да биле донесени вчера и како да немаат никакво влијание врз идниот развој на државата. Сепак, Владата не заборава постојано да ја потсетува јавноста дека европската интеграција е нејзиниот најбитен стратегиски приоритет.

Од оваа перспектива, изјавите на Владата дека ќе ги спроведува европските реформи и доколку не започнат преговорите поради нерешениот спор за името со Грција се невозможни, бидејќи Владата демонстрира (многупати досега) дека живее и планира во својот микрокосмос, а на макрониво планира само споменици и барокни згради.

2. УЧИМЕ ДА ЧИТАМЕ

Во периодот опфатен со овој квартален извештај, се одржаа и Комитетот за стабилизација и асоцијација (КСА)¹¹, на 4 јуни во Скопје, и Советот за стабилизација и асоцијација (CCA)¹², на 27 јули во Брисел. И двата настана си најдоа свое место во медиумите, а власта и опозицијата повторно зборуваа со различен јазик. Додека опозицијата критикуваше, власта се фалеше и ликуваше затоа што Брисел „ја карал“ и опозицијата. Сепак, премиерот Груевски ја даде „најдраматичната“ изјава по одржувањето на CCA, велејќи: „*Очиленедно е дека вчера Република Македонија доби мноју йозиштивни кришки, мноју йозиштивни мислења и йомалку йозиштивни, шака што*

¹¹ Комитетот за стабилизација и асоцијација е заедничко тело, составено од претставници на РМ и на ЕК и државите-членки на ЕУ и негова главна задача е да го разгледа спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

¹² Советот за стабилизација и асоцијација е регулиран со членот 108 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација потпишана од РМ и Европските заедници и државите-членки, 2001 година.

преовладуваат йозиштивниште коменшари и йозиштивниште оценки за срабошеношто и нешто йомалку има што е йомалку йозиштивно“¹³. Не изненадува фактот што оваа негова изјава е лајтмотивот на нашиот тековен квартален извештај.

Бидејќи власта ги прифати забелешките од Брисел како објективни, би сакале малку да се осврнеме на содржината на двата документа подготвени за печатот (и од КСА и од ССА). За тоа како треба да се читаат документите од ЕУ и зошто, пишувавме во нашиот прв извештај¹⁴. Овде само ќе потсетиме дека при критикувањето ЕУ користи „дипломатски“ јазик, бидејќи извештаите се наменети и за граѓаните на ЕУ.

Ако ги анализираме документите на ЕУ, вклучувајќи ги и годишните извештаи за напредокот, ќе видиме дека ЕК користи фрази кои се неутрални, бидејќи очекува владите да ги препознаат критиките, без притоа да ги „исплашат“ граѓаните на ЕУ (и државите-членки) од идното можно членство на таа, сè уште неподготвена држава. Тежиштето за правилното толкување на овие фрази е во глаголите што се користат.

Имено, ЕК во речиси сите документи од овој тип користи глаголи со позитивен и со негативен призвук. За да не се изгубиме во преводот овде ќе ги наведеме во оригинал на английски јазик глаголите кои постојано се среќаваат во документите на ЕК. Позитивни глаголи кои најчесто се повторуваат се: *welcomed* (поздрави), *noted* (нотира), *acknowledged* (забележа), *encouraged* (охрабри) итн. Негативните глаголи, или како што милува да каже премиерот Груевски, помалку позитивните глаголи што се користат се: *urged* (силно поттикна), *stressed* (нагласи),

¹³ <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=125811>

¹⁴ Видете го Првиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Владата треба да работи 24/7 на ЕУ-агендата“, април 2009 година, стр. 12

reiterated (повтори), *reminded* и *recalled* (потсети), *underlined* (подвлече), *underscored* (акцентира), *pointed out* (укажа на), *step up* (забрза) итн. Дури и во македонски превод овие зборови имаат негативен призвук.

А сега да ги видиме забелешките од соопштението за печатот¹⁵ дадено од Комитетот за стабилизација и асоцијација на 4 јуни и објавено од СЕП.

Комитет за стабилизација и асоцијација (КСА)	
Позитивни забелешки	Негативни забелешки
(<i>Welcomed</i>) Прифаќање на препораките од ОДИХР	(<i>Efforts to</i>) Донесување на измените на Изборниот законик и ревизија и Избирачкиот список
(<i>Welcomes</i>) Донесување на Законот за Собранието	(<i>Further measures</i>) Донесување на Деловникот
(<i>Welcomed</i>) Полиција - подзаконски акти	
(<i>Noted</i>) Антикорупција - донесување на Кривичниот законик	(<i>Enhanced cooperation</i>) Институционална соработка заради подобра примена на законите за антикорупција
(<i>Welcomed</i>) Востоставување на Комитетот за РЈА, на чело на Премиерот, и Специјалната група за ЈА за решавање на нерешените прашања	

(<i>Encouraged</i>) Имплементација на Охридскиот рамковен договор	
(<i>Welcomed</i>) НПАА ревизија	
(<i>Acknowledged</i>) ИПА – секторски период	
(<i>Noted</i>) Иновации и информатичко општество	
(<i>Welcomed</i>) Земјоделство и рибарство	(<i>Reminded</i>) Недоволно финансиски и кадровски ресурси
	(<i>Urged</i>) Одблиску да се следи економскиот развој
	(<i>Stressed</i>) Важноста на водењето мудра фискална политика
(<i>Acknowledged</i>) Животна средина – правна рамка	(<i>Further efforts</i>) Имплементација на Законот
(<i>Acknowledged</i>) Визна либерализација	(<i>Continuation of efforts</i>) Организиран криминал (интегриран разузнавачки систем)
(<i>Noted</i>) Трговско право и Акциски план	(<i>Pointed out</i>) Длабинска анализа
(<i>Noted</i>) Интелектуална сопственост	(<i>Reiterated</i>) Спроведување на Законот и (<i>Recalling</i>) обврските од ССА
	(<i>Urged</i>) Примена на Законот за безбедност на патиштата

¹⁵ Соопштението за печатот се наоѓа на следнава веб-страница http://www.delmfd.ec.europa.eu/en/information_sources/press_releases_2010/2010-06-04.htm

(Welcomed) Закон за енергија	(Underlined) Да се реши проблемот во согласност со одредбите од Договорот за енергетска заедница
	(Stressed) Консултации за законите
	(Step up) Социјална политика и вработување и консултации со засегнатите страни

Ако ја анализираме горната табела ќе видиме дека само кај Полицијата, јавната администрација, изготвувањето на НПАА, барањето секторски период при програмирањето на ИПА, Рамковниот договор и кај информатичкото општество имаме чисто досие. Во сите други области ЕК бележи извесен напредок, но веднаш потоа укажува на многу поголеми недостатоци. На пример, кај политичкиот дијалог, иако ЕК прво го поздравува донесувањето на Законот за Собранието (што беше дел од ланската приказна), во вториот дел од реченицата подвлеќува дека се потребни натамошни мерки за донесување на Деловникот за работа на Собранието, што е еден од индикаторите од Ревизијата на Пристапното партнериство од 5 февруари 2010 (натаму во текстот Ревизија 2010).

Ако се направи истата анализа на соопштението за печатот од CCA¹⁶, ситуацијата станува уште поинтересна. Во табелата подолу следува анализата од CCA.

Совет за стабилизација и асоцијација (CCA)	
Позитивни забелешки	Негативни забелешки
(Noted) Визна либерализација	(Continuation of efforts) Организиран криминал (интегриран разузнавачки систем)
(Welcomed) Напорите за имплементација на Законот за Собранието (Noted) Воспоставување на Анкетната комисија за инцидентот во Собранието од 1 јули	(Reiterated) Целосна имплементација на Законот за Собранието, со нов Деловник за работа и со формални координативни состаноци.
(Continued progress) Полиција (Noted) Предвидени законски измени за самостојно, независно, ефикасно и професионално судство	(Utmost importance) Независност и непристрасност на судиите и обвинителите
(Discussed) Антикорупција - правна рамка и меѓуинституционална соработка	(Utmost importance) Политичка непристрасност, законите да се применуваат во практиката кај финансирањето на политичките партии, проверка на анкетните листови за имотната состојба и судир на интереси

¹⁶ Соопштението може да се најде на: <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ControlID=NovostiDetali.ascx&NewsID=1598>

<p>(Welcomed) Зајакната законска рамка и формирање посебна група за реформа на јавната администрација</p>	<p>(Continuous efforts) Обезбедување транспарентност, професионализам и независност на јавната администрација</p>	<p>(Welcomed) Учество во Процесот за соработка на Југоисточна Европа, Регионалниот совет за соработка и во АЛТЕА мисијата, како и демаркацијата на границата со Косово</p>	<p>(Recall) Регионалната соработка и добрососедските односи се основен дел од процесот на напредување кон ЕУ</p>
<p>(Welcomed) Спроведување на правичната застапеност на албанската етничка заедница во јавниот сектор</p>	<p>(Underlined) Рамковниот договор е клучен и мора да се спроведе целосно, особено правичната застапеност на другите заедници, употребата на јазиците, децентрализацијата и интеграцијата на етничките заедници преку образованието. (Concerned) загриженост за изјавите на некои политички лидери за напуштање на ОРД. Насилството или заканите се неприфатливи. (Encourages) граѓаните и нивните претставници, како и Собранието, да користат демократски механизми за унапредување на нивните интереси. (Agree) медиумите можат да имаат важна улога во промовирањето на толеранцијата и подоброто разбирање.</p>	<p>(Recognised) Пакетот макроекономски мерки во контекст на глобалната криза</p>	<p>(Importance) Ефикасно да се користат достапните ресурси, јавната потрошувачка да се фокусира на намени со повисока додадена вредност, како што се продуктивните инвестиции</p> <p>(Particular importance) Статистика – особено е важен пописот 2011</p>
	<p>(Progress achieved) Институционалните подготовки за децентрализирано спроведување на ИПА (три компоненти), подготовките за другите две компоненти се во тек.</p> <p>(Welcomed) Годишна ревизија на НПАА</p>		

Анализата на табелата од ССА покажува дека Македонија има чисто досие само кај Полицијата, изготвувањето на НПАА и управувањето со ИПА. Овде би сакале да потсетиме дека децентрализираното управување со ИПА беше еден од приоритетите на Владата планирани за 2009 година, кој сè уште не е целосно остварен. Во сите други области ССА нешто

„ношира“ или „поздравува“, за веднаш потоа да укаже на многу повеќе проблематични места во истата област, и притоа ги користи глаголите „погрешува“, „особена важност“, „поглекува“, „поговорува“ итн.

Типичен пример за ова се јавната администрација и Рамковниот договор, кaj коj на КСА имавме чисто досие. Кај јавната администрација, ССА ја „поздравува“ зајакнатата законска рамка и формирањето посебна група за реформа на јавната администрација, но „потсетува“, по којзнае кој пат, дека јавната администрација треба да биде транспарентна, професионална и независна.

Кај Рамковниот договор ситуацијата е уште позагрижувачка. ССА го „поздравува“ спроведувањето на правичната застапеност на албанската етничка заедница во јавниот сектор, но „поговорува“ дека Рамковниот договор подразбира и правична застапеност на другите заедници, употреба на јазиците, децентрализација и интеграција на етничките заедници преку образоването. ССА, исто така, изрази „затриженост“ за изјавите на некои политички лидери и „погрешки“ дека насилиството и заканите се неприфатливи. Не заборави да ги „поглажне“ граѓаните и пратениците да ги користат демократските механизми за унапредување на нивните интереси и не заборави да ја спомене и улогата на медиумите во промовирањето на толеранцијата и подоброто разбирање.

Нашата анализа покажува дека нема место за задоволство од одржаниот ССА. Напротив, од ССА не дознавме ништо ново (нè потсети на истите работи за кои ЕУ изразува загриженост во последните 4 години), онаму каде што имавме чисто досие успеавме да го извалкаме (покажавме дека Законот за Собранието не функционира) и уште еднаш добивме предупредување дека има преголемо политичко мешање во работата на институциите (во судството и в оборбата против корупцијата). Но, тоа не го спречи премиерот Груевски да го изјави следново: „Ме

радува оценката од Брисел и тоа е, на некој начин, нећација на она што ойозицијата цело време то ѝ врдеше“¹⁷, додавајќи дека очекува и годинава Република Македонија да добие позитивен извештај од ЕК. На што се темели неговиот оптимизам не е јасно, бидејќи заклучокот од анализата погоре е дека – кажано во негов стил – Македонија доби многу негативни критики, многу негативни мислења и помалку помалку негативни коментари и оценки за сработеното. А што се однесува до Извештајот за напредокот на Македонија за 2010 година, кој ќе биде објавен во ноември, тој најверојатно ќе биде позитивен, доколку се толкува на ист начин како и средбата од ССА.

3. РЕВИЗИЈАТА СЕ УШТЕ ВО ФИОКА

Во претходниот квартален извештај пишувавме за работниот документ насловен „Ревизија на Приспособеното партнериство“ (натаму: Ревизија 2010), заеднички документ на ЕК и на Владата кој ги содржи индикаторите според кои ЕК ќе го мери напредокот на Македонија при изготвувањето на наредниот извештај. Ревизијата 2010 беше доставена до Владата на 5 февруари 2010 година¹⁸. Со оглед на важноста на документот, препорачавме истиот да биде разгледан на седница на Владата, дистрибуиран до сите министерства, како органи на извршната власт, а заради подобра координација при исполнувањето на индикаторите, конечно, документот да се разгледа во Комисијата за европски прашања и во Националниот совет за европски интеграции при Собранието на Република Македонија, бидејќи битен дел од документот треба да го испорача токму Собранието.

¹⁷ <http://www.vlada.mk/?q=node/5704>

¹⁸ Видете го Петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?“, април 2010 година, стр. 9.

Но, како што претпоставивме, тоа не се случи, па поради тоа решивме да го објавиме во Прилог 1 од претходниот извештај, надевајќи се дека ќе го поттикнеме процесот на исполнување на индикаторите. Навистина е нејасно зошто Владата, а особено СЕП не сака да го сподели документот со институциите кои се директно вклучени во испорачувањето на индикаторите утврдени од ЕК. Уште понејасно е зошто Собранието не инсистира на тоа да се одржи седница на којашто ќе се дискутира за документот и Собранието ќе се запознае со обврските што се очекуваат од него. Дали доколку се случеше ваквата седница Собранието ќе го имаше донесено Деловникот пред одржувањето на ССА во Брисел, па немаше да ја обвинува опозицијата за неговото недонесување – е прашање на кое, веројатно, нема да добиеме одговор.

За важноста на Ревизијата 2010 сведочи и фактот што Владата на Република Македонија реферираше токму на овој документ на седницата на Советот за стабилизација и асоцијација, што се одржа на 27 јули во Брисел: „Совештот беше информиран за њосвештеноста на Владата на најамошното ефикасно спроведување на реформите, особено во обласиштите на судсвото, јавната администрација, борбата против корупцијата, економскиите реформи, а сè со цел да се њогите нивоја на примената на пристапите криптериуми и стандарди на ЕУ во земјата“. Дали ја убедиле ЕУ во својата посветеност останува да видиме во ноември, кога ќе биде објавен извештајот за напредокот на Македонија за 2010 година. За нас, Ревизијата 2010 и натаму е референтна точка, така што во анализата што следува, за секоја област поединечно, ги поврзуваме актуелните состојби со предвиденото во документот.

Но, Ревизијата 2010 не е единствениот документ од европската агенда што Владата го заборава. Се чини дека истата судбина ја делат сите

писма, заклучоци, изјави, мислења и документи од ЕУ. Наместо да чита и соодветно да ги одразува добронамерните забелешки што доаѓаат од ЕУ, Владата продолжува со стратегијата на обвинување на опозицијата за сите свои неуспеси. Во овој период, Владата и пратениците од ВМРО-ДПМНЕ одат и чекор натаму, портретирајќи ја опозицијата (и сите други различномисленици) како „државни непријатели“ кои, според пратеникот од ВМРО-ДПМНЕ, „*продолжуваат со когошење на сојушвената држава пред меѓународниот прештавници*“¹⁹ и работат на тоа да се добие негативен извештај од ЕК годинава. А премиерот Груевски, во засилување, дообјаснува дека тоа го прави опозицијата „само за да ѝ се додворува на меѓународната заедница и да се прикаже како кооперативна, на смешка на интересите на сојушвената држава“²⁰.

4. МЕДИУМИТЕ ВО КАФЕЗОТ НА ТОТАЛИТАРИЗМОТ

Во редот на заборавените документи спаѓа и заедничката изјава од неформалниот самит на ЕУ и Западен Balkan, плус претставниците од САД, Русија и Турција, што се одржа во Сараево на 2 јуни 2010 година, по повод одбележувањето на 10-годишнината од Самитот во Загреб. Изјавата добива поголема важност со оглед на тоа дека средбата беше организирана како дел од активностите на шпанското претседателство и со неа, на симболичен начин, се пренесе пораката дека Западен Balkan ѝ припаѓа на ЕУ. Во изјавата, меѓу другото, повторно се потенцира дека:

¹⁹ Видео од изјавата на Александар Николовски: <http://www.youtube.com/watch?v=2E9E-ZokyXs>

²⁰ Од обраќањето на Никола Груевски по повод одбележувањето на 20-годишнината од ВМРО-ДПМНЕ, 15 јуни 2010 година.

„Проблемите кои влијаат на слободата на изразување и на медиумите
треба да се решаваат како ишни ѕтрашања“²¹.

Ако се анализираат настаните поврзани со медиумите во Македонија токму по овој неформален самит, на кој учествуваше лично министерот за надворешни работи, Антонио Милошоски, ќе видиме дека Владата на Република Македонија како намерно да работи на тоа да го доуниши она што е веќе нотирано како проблем. Однесувањето на Владата е идентично како и со Ревизијата 2010 – наместо да работи на исполнување на зададените индикатори, Владата, засега успешно остварува 24/7 сè што не треба да остварува.

И кај медиумите имаме слична ситуација. Само што помина средбата во Сараево, главниот град на Македонија, Скопје, едно утро се разбуди ишаран со графитот „A1 = СДСМ“. На тоа реагираше ТВ А1 предупредувајќи дека „ваквата состојба на медиумскиот џазар може да ја чини Македонија нејдовивен извештај на ЕК, која нотираше дека во земјата преку медиумите се промовира едноумие, нешолеранција, насиљство и терор. Брисел ја ѕовика властта осиро да ѝ санкционира овие појави и нивните промоштори“²². Реагираше Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ), но не и јавниот обвинител, кој во ваквото однесување не препозна кривично дело. Владата, пак, молчеше, иако знаеше дека во ланскиот извештај за напредокот, ЕК децидно забележа дека „Политичкото мешање во медиумите е извор за затриженост, со отсег на тоа дека води кон самоцензура и ја ограничува слободата на изразувањето“²³.

²¹ Изјава на Претседавачот на средбата меѓу високите претставници за Западен Балкан, Сараево, 2 јуни 2010

²² <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=123955>, 6 juni 2010 година.

²³ http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/EK_izvestaj_2009_mk.pdf, str.17.

Но, дали Владата навистина молчи? Настаните што следуваат покажуваат дека Владата не само што не молчи, туку е и директен иницијатор на сите случувања во сферата на медиумите.

Ќе започнеме од обраќањето на премиерот Никола Груевски по повод одбележувањето на 20-годишнината од постоењето на ВМРО-ДПМНЕ. Во својот кус говор, Премиерот успеа повеќепати да оцрни некои медиуми, нарекувајќи ги „нейтринци ишелни“ и „медиумски јасните на СДСМ“, па дури и да направи анализа за нивното дејствување: „Се фалаат во СДСМ дека то имаат веб сојственикот на А1 Телевизија, Велија Рамковски, и дека тој медиумски ќе им одработи, давајќи им сè што има на распоредање, жеситоко најатјајќи то ВМРО-ДПМНЕ за кој било чекор... Едно време, „Уштински весник“ беше медиум каде што и да најправиш, ако си од ВМРО си збрешил... Денес „Уштински“ е исшибош, ама има и медиуми кои сшанаа потолеми Ѓаршички метефони на Бранко и на СДСМ“²⁴. Конечната порака за медиумите што ја испрати Премиерот од прославата е недвосмислена. Со изјавата „Народот ѝ научи овие ѕтрикови и со тојлема резерва и тој треба за проверка гледа на сите информации кои доаѓаат од ваквиот медиум“²⁵, нашиот демократски настроен премиер ѝ кажа на јавноста дека не треба да им се верува на сите оние кои се осмелуваат да ја критикуваат Владата, што по дефиниција е тоталитаризам.

Но, идеологијата – сама по себе – никогаш не дава резултати, доколку не е придрожена со дополнителни инструменти, најчесто со сење страв и со закани. Токму тоа и го виде македонската јавност на 28 јуни, кога припадник на обезбедувањето на Премиерот го нападна камерманот на

²⁴ Од обраќањето на Никола Груевски по повод одбележувањето на 20-годишнината од ВМРО-ДПМНЕ, 15 јуни 2010 година.

²⁵ Ibid

Телевизија EPA, Горан Најдов, за време на консултациите на владината коалиција во хотелот Бест вестерн²⁶. Првин настанало недоразбирање во комуникацијата со обезбедувањето, а потоа двајца припадници од обезбедувањето на Груевски се конфронтирале со Најдов, при што едниот почнал и физички да го напаѓа. ЗНМ го осуди овој настан²⁷, а внатрешната контрола на МВР покрена дисциплинска постапка против припадникот на обезбедувањето²⁸. Инцидентот заврши само со парична казна за телохранителот на премиерот Груевски²⁹.

И месец јули поминува во знак на манипулации со медиумите. Имено, кон крајот на месецот, Канал 5 им врачи отказни решенија на седуммина новинари и на тројцата техничари, наводно поради финансиските проблеми со кои се соочувала Телевизијата³⁰. Но, на 28 јули, Весна Ковачевска-Трпчевска, една од избрканите новинарки од Канал 5 Телевизија, упати отворено писмо до премиерот Груевски, во кое таа го посочува шефот на Кабинетот на Премиерот, Мартин Протубер, како директен виновник за отпуштањата во Телевизијата поради непослушност, а непослушноста, според неа, „беше во тоа што немавме директен контакт или не сакавме да имаме директен контакт со Протубер”³¹. Раководството на Канал 5 реагираше на писмото на Ковачевска-Трпчевска и посочи дека не ѝ бил врачен отказ, туку ѝ било предложено спогодбено раскинување на договорот³² и Телевизијата јавно се огради од влијанијата од Кабинетот

²⁶ <http://a1.com.mk/vesti/default.aspx?vestID=124743>

²⁷ <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=62195>

²⁸ <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mid=36&eventid=24340>

²⁹ <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=62279>

³⁰ <http://dnevnik.com.mk/?itemID=DF6164EE95E84D48AC37C6988F453122&arc=1>

³¹ <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=125858>

³² <http://kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=63283&egId=13>

на премиерот Груевски³³. Реагираа и Владата и ЗНМ³⁴. Владата ги демантираше шпекулациите, додека ЗНМ најостро ги осуди отпуштањата на новинарите од Канал 5, како и оние од Макфакс, за кои јавноста дотогаш не знаеше. Реакција имаше и од шефот на Кабинетот на Премиерот, Мартин Протубер. Тој со отворено писмо³⁵ ја изрази својата невиност.

Но, содржината на отвореното писмо на Протубер не е ништо друго освен потврда за сите изнесени обвинувања на негова адреса. Прво, тој во писмото ѝ се обраќа на новинарката со „ши”, а притоа тврди дека не ја познавал. Потоа, го користи познатиот цитат на Максим Горки „Човек - колку *бордо* звучи *штоа*”, алудирајќи на тоа дека тој останал „човек”, но се прашува колку таа успеала во истото, притоа навредувајќи ја нејзината интелигенција со зборовите: „Обвинувања^{штоа} дека сум се мешал во уредувачка^{шта} йолишика на Телевизија^{шта}, *ши* се *ајсолујно нешточни*. Но, нив можам да *ти* разберам *заштоа* *што* *ти* *бледам* како *дел од една очибледна и валкана йолишичка кампања* во која *ши* *сшатишращ*, *можеби и несвесно, не знам*”. И, на крај, во стилот на неговиот лидер, реди дисквалификации за некои медиуми на толку низок начин што не може да не се запрашвате што бара ваков човек во Кабинетот на Премиерот („Некои корис^{шта} од овој немил настап кој *ши* се случил *шебе* и на *швоиште* колеи, некои медиуми, како на *пример* еден *шештарички дневен весник*, кој е *йтрејтворен* во невкусна ексилација^{шта} *содржина за* *возрасни, ша и некои йолишичари, чијашто кариера е во залез, овдј* *чекаат да заработка^{што} *то* некој *тоен* на *швојаша* *приказна**“).

³³ <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&egId=13&eventId=63319>

³⁴ <http://zurnal.mk/mk/cont.asp?k=21208120405&s=27209153317&ID=28710134052>

³⁵ <http://www.mia.com.mk/default.aspx?mId=120&vId=75873149&lId=1&title=МАКЕДОНИЈА+-+ОРИГИНАЛНИ+ТЕКСТОВИ>

Повеќе од јасно е дека медиумите и во наредниот период ќе бидат во фокусот на вниманието на Владата. Како ќе се расплетува приказната ќе видиме во следниот квартален извештај, кога ќе биде опфатен периодот од јули до септември.

5. ГЛАСОТ НА ГРАЃАНите

Во периодот опфатен во овој квартален извештај се прославуваше и 9 Мај – Денот на Европа и Денот на Шуман. Делегацијата на Европската унија, Владата на Република Македонија, Собранието и организациите на граѓанското општество организираа настани за да ја доближат ЕУ поблиску до граѓаните.

Два битни настани би требало да се коментираат во контекст на европската интеграција на Македонија – едниот е собраниската дебата организирана од Европското движење на Република Македонија (ЕДРМ) на тема „Европа, 60 години по Шумановата декларација”, одржана на 7 мај, а вториот настан е конференцијата на тема „Институционални механизми за соработка меѓу Собранието и граѓанскиот сектор во Република Македонија”, организирана од асоцијацијата „Мост”, што се одржа на 18 јуни во Скопје, а на која ѝ претходеше средбата меѓу организациите на граѓанското општество и пратениците, организирана во рамките на прославата на Денот на Европа.

Интересна беше конференцијата на ЕДРМ, што се емитуваше и на собранискиот канал, така што сите можевме да ја проследиме дебатата. Од пригодна конференција која имаше за цел да ги промовира европските вредности и постигнувања гледано од ретроспектива на Шумановата декларација, собраниската дебата се претвори во антиевропски спектакл, во кој освен за недемократското однесување на соседна Грција, речиси и да нечувме ништо позитивно за најновите потфати во ЕУ.

Не помалку чудна беше и средбата меѓу пратениците и претставниците од организациите на граѓанското општество. Од непознати причини, на средбата немаше пратеници од опозицијата. Пратениците од мнозинството прво ни одржаа предавање за тоа колку е демократско Собранието што соработува со граѓанското општество, а потоа ни одржаа „букивица” и ни укажаа дека кога критикуваме, само ѝ правиме штета на Македонија пред меѓународната заедница.

Слична беше атмосферата и на конференцијата на тема „Институционални механизми за соработка меѓу Собранието и граѓанскиот сектор во Република Македонија”. Сепак, конференцијата беше позитивна за граѓанскиот сектор, со оглед на тоа дека Комисијата за европски прашања при Собранието излезе со заклучоци кои ги разгледуваме во делот за Собранието, понатаму во анализата.

Европската комисија во своите извештаи постојано забележува дека граѓанското општество мора активно да се учествува во демократските процеси во државата, вклучувајќи го и делот на креирање на јавните политики. Ниту на последниот Совет за стабилизација и асоцијација, ЕУ не пропушти да ја потсети Владата дека при изготвувањето и донесувањето на законите треба да се консултира со засегнатите страни. ИПА-правилата, исто така, предвидуваат задолжителни консултации со организациите на граѓанското општество при програмирањето на европската помош.

Активното учество на граѓаните во ЕУ стана задолжително со влегувањето во сила на Лисабонскиот договор. Информираните граѓани кои можат да придонесат во демократските процеси се еден од индикаторите што покажуваат дека има поделба на властта во општеството и дека тие меѓу себе се контролираат. Оттука, ЕУ ќе настојува во идниот развој на европското општество што повеќе да се слуша гласот на граѓаните.

А што предвидува Лисабонскиот договор на овој план? Прво, ги зајакна овластувањата на Европскиот парламент (ЕП), кој се избира на директни избори, и тоа во доменот на законодавството (употребата на постапката на коодлучување³⁶ се прошири во речиси 50 нови области), буџетските овластувања (ЕП сега има еднакви овластувања како и Советот, и тоа за целиот годишен буџет, а не само за т.н. незадолжителни расходи) и политичката контрола³⁷.

Со Лисабонскиот договор граѓаните имаат поголемо и позначајно учество во процесот на донесување на одлуките. Се овозможува т.н. право на граѓанска иницијатива, со кое граѓаните можат да бараат од ЕК да предложи нацрт-закон доколку соберат најмалку еден милион потписи од значителен број држави-членки. Договорот предвидува дијалог (што е повеќе од консултации) меѓу граѓаните, граѓанското општество и институциите на Унијата, особено Комисијата, како и нивно учество во донесувањето на европските одлуки.

Советот на министрите сега заседава јавно и може да се следат неговите дебати и самото гласање при донесувањето на европското законодавство. На тој начин се стимулира учеството на граѓанското општество. Социјалниот дијалог е зајакнат со најразлични консултативни механизми, а се воведува и трипартитниот социјален самит меѓу европските социјални партнери и Унијата.

Она што е сега актуелно во ЕУ е тоа дека ЕК изготви т.н. Зелен документ за Европската граѓанска иницијатива³⁸ и објави консултативен процес по

³⁶ Кога заеднички одлучуваат и Советот на министрите и Европскиот парламент.

³⁷ Парламентот го избира Претседателот на Комисијата по предлог на Европскиот совет, но мора да ги земе предвид резултатите од европските избори и на тој начин гласачите можат директно да влијаат на политичката агенда на Претседателот и на неговиот/нејзиниот тим. Истото се однесува и на политичките ставови на колеџот.

³⁸ Зелен документ за Европската граѓанска иницијатива (Green Paper on European

предпозите содржани во документот. Откако заврши консултативниот процес, ЕК ги собра и ги анализираше забелешките од консултациите и го подготви документот насловен „Работен документ на персоналот на Комисијата за исходите од јавните консултации за Зелениот документ за Европската граѓанска иницијатива“³⁹, кој го достави до Советот и до Европскиот парламент, заедно со Нацрт-регулативата за Европската граѓанска иницијатива⁴⁰. Оваа предлог-регулатива ги предвидува деталите околу учеството на граѓанското општество во процесот на донесување на одлуките на ниво на ЕУ.

Очигледно е дека е прашање на време кога европските институции ќе мора задолжително да ги консултираат своите граѓани кога ќе одлучуваат за политиките што влијаат врз нивните животи. Македонија, како држава-кандидатка за членство во ЕУ, ќе мора да ја следи оваа практика, а бидејќи ќе постои дури и регулатива за тоа, ќе мора да научи како да го земе предвид мислењето на граѓаните, а не да води партиска политика. Досегашните обиди за вклучување на граѓанското општество во сите демократски процеси во државата се многу бледи и ќе мора да се најде начин како системски да се воспоставува таквиот дијалог, сакала Владата или не.

Citizen's Initiative), Brisel, COM (2009) 622 final, 11.11.2009

³⁹ Работен документ на персоналот на Комисијата за исходите од јавните консултации за Зелениот документ за Европската граѓанска иницијатива (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative), Brisel, SEC (2010) 370, 31.3.2010.

⁴⁰ Предлог-регулатива за Европската граѓанска иницијатива (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative), Brisel, COM (2010) 119 final, 31.3.2010, 2010 0074 (COD)

6. МЕТОДОЛОГИЈА

Целта на овој квартален извештај е да се осврне на активностите што ги преземаат политичките фактори во Македонија и да покаже колку тие се во согласност со нашата ЕУ-агенда. Предмет на анализа во овој извештај се актуелните настани во државата поврзани со европската интеграција, следењето на напредокот во исполнувањето на заеднички утврдените индикатори изнесени во Ревизијата 2010, со посебен осврт на оние поврзани со политичкиот критериум.

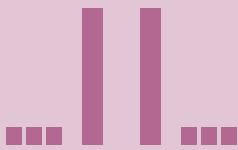
Појдовна основа за овој мониторинг се документите што ги изработуваат Владата на Република Македонија, Европската унија, како и медиумското покривање на настаните поврзани со ЕУ во Македонија. Главни документи на Владата коишто се анализираат се: „Ревизија⁴¹ на Пристапниот партнерство“ од 5 февруари 2010 година (натаму во текстот: Ревизија 2010), „Национална програма за усвојување на правоштото на Европската унија – Ревизија 2010“, од декември 2009 (натаму во текстот НПАА 2010); Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008 и за 2009 година (натаму во текстот Извештај 2008 и 2009), Оглуката на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Пристапниот партнерство со Република Македонија, Брисел, февруари 2008 година (натаму во текстот Пристапно партнерство). Информациите за реализираните активности од Националната програма за усвојување на правото на Европската унија, Ревизија 2010 за периодите јануари-март и април-јуни, месечните извештаи на СЕП Заклучоците од Советот на ЕУ, соопштенијата за печат од Комитетот за стабилизација и асоцијација и другите ресорски стратегиски документи кои содржат суштински информации за секторите што се следат.

И за овој квартален извештај го користивме институтот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, но бидејќи сè уште немаме добиено одговор од сите институции, наодите од нив ќе бидат опфатени во следниот квартален извештај.

Периодот опфатен во извештајот е од април до јули 2010 година, освен во дел на политичкиот дијалог, со оглед на важноста на инцидентот што се случи во Собранието на 1 јули. Покрај анализата на суштинските документи и деск-истражувањето, се спроведоа и интервјуа со некои од засегнатите страни.

Од страна на медиумите, се следеа 14 медиуми, и тоа: седум дневни весници (*Уштински весник; Дневник; Вечер; Време; Нова Македонија и Штиц*) и централните информативни емисии на седум телевизии со национална и со сателитска концесија (*A1; Канал 5; Сишел; Телма; MTB 1; Алфа и Алсај*)⁴¹.

АНАЛИЗА



Aнализата за овој квартален извештај ја правиме во областите што се поврзани со политичките критериуми и во секторите каде што се очекува Македонија да вложи поголеми напори за да прикаже напредок, во согласност со индикаторите утврдени во Ревизијата 2010. За таа цел, се осврнуваме на состојбата со Собранието, на начинот на донесување на законите за антидискриминација и за здруженијата и фондациите, на отворањето на прашањето за уставните измени заради деполитизација на судството, на последните случувања на полето на борбата против корупцијата, проблемите околу обезбедувањето информации, примената на новиот Закон за државните службеници, користењето на државната помош и на состојбите со Националната агенција за европски образовни програми и мобилност.

Секоја од овие области ги разгледува проблемите и од гледна точка на Ревизијата 2010, која во целосна верзија е дадена во Прилог 1.

1. ПОЛИТИЧКИОТ ДИЈАЛОГ НА ДНОТО!

Годинава влегува во својата втора половина. Времето за исполнување на обврските од ЕУ-агендата полека, но сигурно одминува. Остануваат околу 3 месеци до објавувањето на новиот Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија. Што ли ќе каже ЕК во својот извештај за политичкиот дијалог во државата или за статусот во однос на исполнувањето на обврската „Да се промовира конститутивен и социјфайшен дијалог, особено во областите за кои е потребен консензус меѓу политичкиште партии, во рамките на демократичните институции“? Дали по позитивните оценки што ги доби Република Македонија во Извештајот 2009 ќе се дозволи годинава земјата да добие „ладен туш“, ќе видиме во ноември 2010 година.

Неполни 4 месеци пред објавувањето на Извештајот 2010 и 5 месеци по Ревизијата 2010, не е исполнета ниту една од 3-те задачи што ни беа поставени од страна на Европската комисија, со цел да се одржи минатогодишниот успех. Овде би сакале да потсетиме на тоа кои беа тие: 1) Да се донесе и да се спроведуваат измените на Деловникот за работата на Собранието на Република Македонија; 2) Целосно да се спроведува Законот за Собранието на Република Македонија, да се пополнат правните месета во собранишките служби и да се преземат чекори за воспоставување на Парламентарниот институција и истиот да почне да работи, и 3) Надлежено функционирање на Националниот совет за европинтеграции, поддржан од релевантните институции, и зајакнување на капацитетите на вработениште во Секторот за поддршка на работата на НСЕИ⁴². Доколку коновасе додаде и спашуваат тој однос на другите сегменти од функционирањето на парламентарната демократија и политичкиот дијалог во државата, кој го достигна дното

со инцидентот во Собранието од 1 јули и со сето она што придонесе за истиот, повеќе од јасно е дека доколку не се реагира веднаш, оценката на ЕК во однос на политичкиот дијалог во државата за годинава ќе биде со негативен предзнак. За да се постигнат индикаторите од Ревизијата 2010, Собранието ќе мора да понесе огромна одговорност.

1.1 Инцидентите стануваат практика

Присуството на неуниформирани вооружени лица без никакви ознаки, кои снимале во Собранието, што беше повод за скандалот во Собранието кој настана по неизгласувањето на Законот за стечајите, претставува преседан без никакво оправдување и скадал само по себе. Ова дотолку повеќе што освен уверувањето дека сè е во согласност со законот, јавноста остана без јасни и прецизни одговори од страна на претседателот на Собранието, Трајко Вељановски, за тоа што барале и по чија наредба неуниформираните вооружени лица без никакви ознаки биле присутни во собраниската зграда. Наместо него, за случувањата во највисокиот претставнички законодавен дом, чијшто претседател по природата на нештата е втор човек во државата, одговори даваше министерката за внатрешни работи Гордана Јанкуловска. Во отсуство на одговор од парламентарниот спикер, а откако се обелодени барањето на собраниското обезбедување за засилување, натежнуваат аргументите во прилог на тоа дека во случајот, сепак, не се постапило во согласност со законските прописи.

И додека да се откријат прецизно и точно сите детали и околности поврзани со настанот и пред да се донесат конечни заклучоци за тоа кој(и) е и за што е виновен и одговорен, пратениците продолжуваат меѓусебно да се обвинуваат, да се препукуваат и да се надмудруваат. И

⁴² Ревизија на Пристапното партнерство, 5 февруари 2010 година

кај обете страни, наводно, имало желба и подготвеност за постигнување договор, но очигледно е дека нашите политички партии тешко стигнуваат до договор. Во меѓувреме, острата политичка реторика станува дел од нашето секојдневие. Тонот на политичкиот дијалог и непримерниот јазик што деновиве – и покрај редовните осуди⁴³ – се слуша од собраниската говорница, несомнено укажуваат на слабиот демократски капацитет на државата и на атмосфера во која нема услови за демократска дебата. Полека но сигурно, од место кое треба да претставува „улка на демократијата“ и од каде треба да се гради консензус и да се промовира политичкиот дијалог, Собранието се претвора во место каде што се поткопува имиџот на државата.

1.2 Вељановски марионета на власта?

На претседателот на Собранието му беа потребни неколку дена за да излезе пред јавноста и да даде свое објаснување за инцидентот во Собранието. Исто толку му беше потребно и за да закаже координација со цел да се изнајдат мерки и начини за надминување на ситуацијата што настана по инцидентот од 1 јули. Во меѓувреме, партиите меѓусебно се обвинуваат, презентирајќи ги своите верзии на вистината, се навредуваат и бараат политичка одговорност едни од други. Наместо собранискиот спикер, објаснување за настаните во Собранието понуди Министерката за внатрешни работи. Спикерот Вељановски се однесува како во сево ова да не гледа никаков проблем. Нему не му пречеше ниту писмото од МВР до претседателот на Собранието кое, според стилот и содржината, несомнено претставува политичка комуникација што ги надминува границите на поделбата на власта. Тој не реагираше ниту на поканите

⁴³ По овој повод, со осуда се огласија и амбасадорот Фуере и Амбасадата на САД.

за информативен разговор упатени до некои опозициски пратеници кои беа дел од случувањата во Собранието. Нејасно е зошто г. Вељановски молчеше толку долго и зошто не реагираше за случувањата кои претставуваат атак на независноста и на интегритетот на Собранието? Зошто дозволува да се деградира Собранието како институција, а воедно и функцијата претседател на Собранието? Свесен ли е г. Вељановски за цената што ја испорачува на сметката на македонскиот граѓанин? Собранискиот спикер ќе мора да понуди многу повеќе аргументи за да демонстрира дека е повеќе од обична марионета во рацете на Владата.

Во контекст на инцидентот што се случи во Собранието на Република Македонија, да потсетиме зошто Законот за Собранието беше дел од реперот за политички дијалог што моравме да го исполниме за да добиеме препорака од Европската комисија за почеток на преговорите за членство во ЕУ. Имено, во септември 2007 година во македонското Собрание се случи насиљство. За тоа сведочи и Извештајот 2008, каде што ЕК нотира дека „Овие развојни процеси подигна сериозна загриженост за ефикасното функционирање на политичките институции“⁴⁴. Како одговор на тоа, Владата изготви Акциски план за реализација на Пристапното партнерство и како седма мерка предвиде: „преземање мерки во врска со Извештајот на Анкетната комисија за инцидентите во Собранието“, но за жал таквиот извештај никогаш не се направи. Во меѓувреме, се случија предвремените парламентарни избори и се смени парламентарниот состав на Собранието. Тогаш Владата успеа да ја убеди ЕК дека веќе нема да има инциденти во Собранието, бидејќи ќе биде донесен нов Закон за Собранието кој ќе предвиди собраниско обезбедување. Законот беше донесен во 2009 година и Македонија доби препорака од ЕК.

⁴⁴ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2008 година, ноември 2008, стр.9.

Во нашите претходни квартални извештаи постојано предупредувавме на итноста од донесување на Законот како дел од реперот за оценување на политичкиот дијалог⁴⁵. Со последниот инцидент, Македонија практично покажува дека ЕК залудно ни верувала кога ѝ ветувавме дека со новиот закон нема да се повторуваат слични инциденти. Како и да е, Собранието изгласа Анкетна комисија која треба да го расветли случајот и од исклучителна важност е оваа комисија да не заврши како претходната.

1.3 Опозицијата – дежурен виновник

Пред одржувањето на Советот за стабилизација и асоцијација очекувавме да видиме како ќе заврши собраниската драма околу консензуалното донесување на фамозниот Деловник, за кој пишувавме во сите наши квартални извештаи досега, бидејќи тој беше дел од реперите. Рокот од три месеци по донесувањето на Законот за Собранието, договорен меѓу владејачкото мнозинство и опозицијата во Собранието, не истече вчера, туку во ноември минатата година. Опозицијата неуспешно се обидуваше да го актуализира прашањето за измени на Деловникот. Нејзиното барање за поголемо учество во утврдувањето на дневниот ред на собраниските седници, инсистирањето на собраниска дебата за проектот „Скопје 2014”, разгледувањето на извештаите на Државниот завод за ревизија (ДЗР), како и конечното заживување на институтот надзорни расправи, предвиден со Законот за Собранието, парламентарното мнозинство ги оцени како претерани, па дури и како уцена, сосема заборавајќи дека опозицијата не е, ниту пак

⁴⁵ Видете ги Првиот квартален извештај насловен „Владата треба да се посвети 24/7 на ЕУ-агендата”, април 2009, стр. 29, и Вториот квартален извештај насловен „На Македонија ѝ треба нов премиер за европската интеграција”, јули 2009, стр. 23.

смее да биде само собраниски декор и не водејќи сметка за мислењето на Венецијанската комисија, а со тоа и на ЕУ.

Откако конечно на дневниот ред на собраниската координација се најдоа измените на Деловникот, сè уште е присутен впечатокот дека парламентарното мнозинство реално нема проблем да ја задржи состојбата на рестриктивно учество на опозицијата во работата на Собранието. Таков впечаток остави и борбата за составот и мандатот на Анкетната комисија која треба да ги испита настаните од 1 јули и парламентарниот механизам за надзор на трошењето на народните пари. Дилемата што се наметнува овде е дали парламентарното мнозинство ќе ја молеше опозицијата да се врати во Собранието и да гласа за измените во Деловникот доколку не му тежеа обврските и роковите зададени од Брисел? За жал, се чини дека не станува збор за освествување на мнозинството, ниту пак е израз на искрени намери за конструктивен политички дијалог.

Потребата од измени на Деловникот се најде и во заклучоците од 7-миот состанок на Комитетот за стабилизација и асоцијација, што се одржа на 3–4 јуни во Скопје, како уште едно потсетување за обврската што е јасно дефинирана во Ревизијата 2010. Во текот на јуни стигнуваат слични пораки и од Штефан Филе, еврокомесарот за проширување, а на обрската постојано потсетуваше и амбасадорот Фуере. По долгот молк, а непосредно пред средбата на министерот Милошоски со комесарот Филе, на 29 јуни во Брисел, и неполн месец пред одржувањето на Советот за стабилизација и асоцијација⁴⁶, спикерот Вељановски го најави донесувањето на измените најдоцна до 15 јули.

⁴⁶ Состанокот беше закажан за 20.7.2010, но се одложи за 27.7.2010, откако стана известно дека нема решение за името и дека Македонија нема да може да ги започне пристапните преговори заедно со Исланд.

Проблемот со Деловникот не е во тоа што доцните неколку дена или месеци, бидејќи доцнењето се брои со години⁴⁷, туку во фактот дека македонската парламентарна демократија функционира дури тогаш кога ќе почне да произведува последици. Собрание во кое нема политички дијалог и вистинска дебата за чувствителните теми што ја брануваат јавноста и кое – во согласност со уставното начело за поделба на власти – не врши контрола над работата на извршната власт, наликува на партиски собир, а не на „храм на демократијата“, како што милува да каже спикерот Вељановски. Барајќи виновници, јавноста – по сè изгледа – непотребно се изгуби во расправата за тоа чија е (не)одговорноста за неисполнувањето на ЕУ-агендата и, очигледно, од гранките не ја гледа шумата.

1.4 Бојкотот продолжува

Несомнено е дека повеќемесечниот прекин на редовните координации кај Претседателот на Собранието ќе се одрази на оценката на ЕК за напредокот во областа на политичкиот дијалог. Одбивањето на амандманот на опозицијата за корекции во предлог-законот за ревизија, со кој се одзема надлежноста на Собранието да ги разгледува ревизорските извештаи и завршната сметка на Буџетот на Република Македонија, ја преполни чашата на опозициската СДСМ. Незадоволен од неподготвеноста на парламентарното мнозинство за компромис, СДСМ реши да ги напушти редовните координации со претседателот на Собранието и со другите координатори на политичките групи.

⁴⁷ Видете го документот на Владата насловен „Степен на реализација на главните приоритети од Партернството за пристапување“, од септември 2008 година, каде што една од мерките предвидени за унапредување на политичкиот дијалог е интензивирањето на консултациите во Собранието за донесување на нов Деловник за работа на Собранието (рок: март 2008 година); Индикатор - Деловникот да биде донесен консензуално“.

Веднаш по СДСМ, од истите причини координациите ги напушти и Нова демократија. Обидот за усогласување на измените на Деловникот ја вратија координацијата во Собранието, но преговорите – и оние за Анкетната комисија и оние за Деловникот – се одвиваат тешко и под постојана закана за повторно напуштање на координацијата.

И натаму продолжува бојкотот на пратениците од Демократската партија на Албанците (ДПА). Изминува речиси една година откако тие го напуштија Собранието во август 2009 година. Останаа глуви на неколкуте повици од Претседателот на Собранието за нивно враќање во собраниските клупи, а ништо не укажува на тоа дека тие воопшто имаат намера да се вратат во Собранието. Ништо ново ниту во однос на барањето на опозицијата да се одземат петте пратенички мандати на ДПА, во согласност со Уставот, поради повеќе од 6-месечното неоправдано отсуство од Собранието. Се чини дека прашањето се затвори со тоа што спикерот Вељановски и натаму ги бележи отсуствата на пратениците на ДПА како оправдани, и покрај изјавите од ДПА дека со ништо не го оправдале своето отсуство. Со тоа парламентарниот спикер јасно стави на знаење дека нема никаква намера да покрене постапка за одземање на мандатите, иако тоа не е само негово право, туку и негова обврска.

Токму кога помисливме дека Комитетот за односи меѓу заедниците по многуте контроверзии и притисоци – и однатре и однадвор – го надмина проблемот со немањето кворум, поради што подолго време беше блокирана неговата работа, практиката го покажа спротивното. Кворум имаше, но за кратко. Така, во второто тримесечје од годинава се одржаа цели две седници на Комитетот – 10-тата и првото продолжение на 8-та седница. Сè уште се незавршени 6-тата, 7-та, 8-та, 9-тата и 11-тата седница, закажана за 16 јули 2010 година.

Соваквадинамика на работата и со вакви проблеми во функционирањето на Комитетот, тој ниту оддалеку не ги дава очекуваните резултати. За 1 година и 8 месеци од неговото формирање, Комитетот има закажно само 11 седници, од кои се завршени вкупно 6, а само 4 седници завршија со конкретни заклучоци. Проблемот со кворумот реално ја одложи расправата по однос на некои од најсуштинските теми за меѓуетничкиот дијалог во државата, кои веќе подолго време ја брануваат јавноста, како на пример состојбите во образоването со задолжителното учење на македонскиот јазик за првачињата Албанци или пак проектот „Скопје 2014”. Расправата за состојбите во образоването – за кои стана збор и на Советот за стабилизација и асоцијација – на првото продолжение од 8-та седница, која започна со рекордно присуство на членовите на Комитетот, повторно мораше да беше прекината поради немање кворум. Во меѓувреме, заврши уште една школска година и ќе почне следната, а градот наголемо се копа и прекопува, добивајќи го ликот од „Скопје 2014”. Ниту укажувањата од меѓународната заедница, која веќе потсети дека зачувувањето и грађењето на меѓуетничките односи во духот на Охридскиот договор е главна намена на Комитетот, не вродуваат со плод⁴⁸.

1.5 Собраниските комисии на дело

Собранието како законодавен дом е претставник на граѓаните и треба да ја контролира работата на Владата во сите области, па и во процесот

⁴⁸ Една од мерките за исполнување на репортер „Политички дијалог“ во Акцискиот план на Владата беше и постигнувањето консензус во Собранието по прашањата за имплементација на Рамковниот договор, од каде што произлезе формирањето на Комитетот, „Степен на реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување“, септември 2008 год.

на евроинтеграциите. Имајќи предвид дека според анкетите во нашата држава, мнозинството граѓани го поддржуваат зачленувањето на државата во ЕУ, Собранието како претставник на граѓаните би требало овој приоритет и интерес на македонскиот граѓанин да го стави високо на агендана, промовирајќи го евроинтегрирањето. Анализирајќи ја работата на Собранието во неколку клучни сегменти на процесот на евроинтеграција и потпирајќи се исклучиво на официјалните показатели од Годишниот извештај за работа на Собранието во 2009 година, констатираме извонредно ниско ниво на парламентарна контрола на процесот. За жал, показателите во првата половина од годинава не се ништо подобри.

Според описот на надлежностите⁴⁹, Комисијата за европски прашања (КЕП) треба да биде една од клучните собраниски структури во процесот на европската интеграција, како и во процесот на приближувањето на домашното законодавството со она на ЕУ, но и една од основните форми на парламентарна контрола врз работата на Владата во тој процес. Сепак, оваа комисија веќе неколку години напред селективно ги разгледува законските текстови што произлегуваат од НПАА, иако не е познато врз основа на кои критериуми се прави изборот, како и причините поради кои тоа воопшто се прави. Според собраниската статистика, од 2006 година до 2009 година Собранието донело вкупно 199 закони со европско знаменце, а Комисијата дискутирала само по 94 од нив. Во 2009 година, од вкупно 57 закони со европско знаменце, Комисијата за европски прашања расправала само за 30, а во 2008 година, од вкупно 19 закони со европско знаменце, Комисијата разгледала само 5.

⁴⁹ Видете го Петтиот квартален извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?“, април 2010 година, стр. 22.

Ваквата практика продолжува и годинава. Имено, до 16 јули 2010 година, Комисијата за европски прашања закажала вкупно 15 седници, заклучно со 54-тата. На овие 15 седници на дневен ред се нашле вкупно 35 закони со европски предзнак, бројка што е особено интересна доколку се спореди со бројот 45, односно со вкупно донесените закони со европско знаменце од страна на Собранието. Подеднакво е интересно тоа што на дневниот ред на оваа Комисија понекогаш се ставаат и законски текстови што не прозилегуваат од НПАА, повторно без јасно објашнение на причините за тоа. Не помалку важен е и квалитетот на расправата во Комисијата за европски прашања. Имено, од 2006 до 2009, според официјалните собранички извори, Комисијата не поднела ниту еден амандман.

Според НПАА 2010 и податоците содржани во „Информација за реализацијата на активностите на НПАА, Ревизијата 2010 за периодот од 1 април до 30 јуни 2010“, која беше доставена до Собранието и разгледана на 54-тата седница на Комисијата за европски прашања одржана на 16 јуни, Владата треба да изготви, а Собранието да донесе вкупно 106 закони. Според истата Информација, до 30 јуни 2010 од страна на Собранието биле донесени вкупно 45 законски текстови со европско знаменце, а во собраниска процедура се наоѓаат уште 9. И овојпат бројките беа оценети како задоволителни, и од Владата и од надлежната собраниската Комисија, а впрочем така беше оценета и минатата информација за периодот од 1 јануари до 31 март. За да оцениме колку е розова сликата ги споредивме податоците од двете информации. За потсетување, според Информацијата на Владата за првото тримесечје од годинава, во првите три месеци од годината од страна на Собранието беа донесени 33 законски текстови, а 10 беа во собраниска процедура. Споредени, бројките сами по себе покажуваат дека за разлика од првото тримесечје, во второто тримесечје оваа

бројка изнесува само 12, или вкупно 45 законски текстови во првата половина од годината, што значи дека за втората половина на годината остануваат уште 61 закон со европски предзнак. Очигледно е дека за парламентарното мнозинство секој потег на Владата заслужува пофалба, а Владата е задоволна од Собранието сè додека пофалбите не престануваат, независно од тоа дали се работи за 33 или за 12 донесени законски текстови.

И натаму, Ревизијата 2010 не е интересна ниту за парламентарното мнозинство, ниту за опозицијата. Да се надеваме дека пратениците сепак ќе покажат интерес пред октомври, кога ќе биде предоцна за исполнување на индикаторите што ги специфицирала ЕК во овој исклучително важен документ.

1.6 Собранието – најголема невладина организација

Собранието на Република Македонија соработува со организациите на граѓанското општество, но таа соработка не е ниту институционализирана, ниту пак регулирана на кој било начин. Сè уште не постои некакво тело или форма со која би се продлабочувала соработката меѓу граѓанското општество и Собранието, така што ниту организациите на граѓанското општество (ОГО) не знаат однапред за прашањата кои ќе бидат ставени на дневниот ред на Собранието за да можат да ги изготват и испратат до Собранието своите видувања, ставови, брифови, насоки, предлози, заклучоци по прашањата кои директно ги засегаат, ниту пак Собранието може да ги стави во функција нивните препораки и мислења.

Освен институционалната соработка со граѓанското здружение „Мост“, која датира од поодамна, и со Македонскиот центар за меѓународна

соработка (МЦМС), во рамките на Националниот совет за европротеграции (НСЕИ), соработката со граѓанските организации Собранието им ја има препуштено на претседавачите на парламентарните комисии, кои сами одлучуваат дали и кои граѓански организации ќе бидат поканети на нивните седници. Некои комисии покажуваат поголема подготвеност за соработка со граѓанските организации, за разлика од други (на пример, Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, Комисијата за финансирање и буџет и некои други комисии), кои соработуваат со професионалните здруженија.

Во текот на мај, како дел од прославата на Денот на Европа, 9 Мај, КЕП се вклучи во активностите организирани од „Мост“, од каде што произлего 8 заклучоци кои заслужуваат малку поголемо внимание. Покрај изразувањето подготвеност за соработка со граѓанското општество и неколку пофалби на сметка на Македонското женско лоби, Интерпартистичката парламентарна група за лица со посебни потреби и за проектот „Мојот пратеник“, КЕП констатира дека „негосишила дујалот меѓу самите организации на траѓанското оиштесиво“⁵⁰, како и тоа дека „КЕП изразува йоготојвеноси и ошвореноси за соработка со организациите на траѓанското оиштесиво во процесот на размена на информации, со цел извешташите што ќи изложуваат, а кои се однесуваат на работата на институциите во Република Македонија во врска со европштетраничиот процес да бидат објективни и издражани“⁵¹.

Токму овие два заклучока покажуваат дека соработката на КЕП (читај Собранието) со организациите на граѓанското општество е по малку проблематична. Воопшто не е јасно зошто КЕП бара дијалог

⁵⁰ Заклучок 4 на Комисијата за европски прашања, 15 јуни 2010 година.

⁵¹ Заклучок 6 на Комисијата за европски прашања, 15 јуни 2010 година

меѓу организациите за да може да соработува со нив. Нејасно е и дали под „дијалог“ КЕП подразбира граѓанските организации да зборуваат со еден глас, со што нема да дојдат до израз различните мислења по прашањата што се разгледуваат (како што, впрочем, функционира Собранието), или пак бара да се создаваат коалции по одредени прашања, за Собранието полесно да остварува суштинска соработка со граѓаните. Ако се анализираат настаните во светлината на она што се случи со донесувањето на Законот за заштита и спречување од дискриминација⁵², кога граѓанскиот сектор залудно настапи како широка коалиција и достави своја верзија на законот, усогласена со барањата на Венецијанската комисија, тогаш се чини дека КЕП под „дијалог“ подразбира монолог на мнозинството кое во тој момент ги бранеше партиските интереси наместо државните европротеграциски интереси.

Што се однесува до заклучокот 6, пак, јасно е дека тој директно реферира на нашите квартални извештаи⁵³, оспорувајќи ги бројките во нив, иако тие потекнуваат од собраниската статистика. Значи ли тоа дека собраниската статистика за КЕП не е веродостојна или, пак, дека извештаите кои се осмелуваат да ја критикуваат работата на Владата (и Собранието) се необјективни?

Сепак, го поздравуваме заклучокот 7 на КЕП каде што се дава „поддршка за вклучување на организациите на траѓанското оиштесиво во работништвото при тие кои ќе бидат дел од претворачките штим на Република Македонија“. Останува да видиме дали Владата ќе ја земе предвид препораката.

⁵² За хронологијата на донесувањето на Законот, видете го Петтиот квартален извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?“, април 2010, стр. 39.

⁵³ На семинарот на „Мост“, нашиот претставник беше директно конфронтiran од Петар Поп-Арсов, кој тврдеше дека бројките не се точни, па макар биле и собраниски.

Што се однесува до НСЕИ, граѓанскиот сектор е претставен од Граѓанска платформа на Македонија (ГПМ), воспоставена во 2004 година од страна на 31 организација, а со финансиска поддршка од КАРДС програмата. Замислата на ГПМ беше да стане форум каде што граѓанските организации ќе можат да создаваат коалиции, да соработуваат и да дејствуваат заедно за да ги остваруваат своите интереси. За жал, намерата не е остварена, бидејќи ГПМ денес има само 14 членки, а нејзиниот претставник во НСЕИ, г. Александар Кржаловски, на 11-тата седница на НСЕИ на 25 декември 2009 година и самиот призна дека тој не го претставува целиот граѓански сектор.

За настаните од 11-тата седница на НСЕИ од 25 декември 2009 година пишувавме во нашиот четврти квартален извештај⁵⁴. Овде само би сакале да потсетиме дека трите партнери организации – Фондацијата Институт отворено општество Македонија, НВО Инфоцентар и Македонскиот центар за европско образование – испратија допис до НСЕИ барајќи одобрување да ја следат работата на НСЕИ и во 2010 година. До ден денес немаме добиено никаков одговор од НСЕИ. Од она што е на располагање на веб-страницата на Собранието, знаеме дека НСЕИ на својата 14-та седница од 26 април 2010 година донел заклучок за учеството на невладините организации во работата на НСЕИ, но самиот заклучок не е објавен. Очигледно е дека на г-ѓа Бонева, која ја заменува Радмила Шекеринска, не ѝ се брза да нè извести за одлуката на НСЕИ во однос на нашето барање за следење на работата на Советот. Се прашуваме дали односот на Бонева ќе беше вака игнорантски доколку нашите извештаи беа попозитивни во однос на работата на Владата. Во овој контекст, би сакале да нагласиме дека оценките за работата на

НСЕИ се позитивни, освен во делот на вработувањата, кои беа и дел од реперот и Акцискиот план на Владата што го следевме.

1.7 Заклучоци и препораки

Времето за исполнување на обврските од ЕУ-агендата одминува. Остануваат само околу 3 месеци до објавувањето на новиот Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија. Засега не е исполнета ниту една од 3-те задачи кои ни беа поставени од страна на ЕК во Ревизијата 2010 – Деловникот за работата на Собранието сè уште не е донесен, а камоли спроведен; со последниот инцидент покажавме дека Законот за Собранието не се спроведува и дека празните места во собраниските служби (особено кај обезбедувањето) не се пополнети, а Парламентарниот институт никако да почне да работи. Ако на ова го додадеме и инцидентот во Собранието од 1 јули, јасно е дека Собранието го достигна дното, а од политичкиот дијалог во државата ни трага ни глас. И натаму се редат беспредметни интерпелации, а во оваа низа од неодамна се приклучија и интерпелациите на спикерот Вељановски и на министерката за внатрешни работи Гордана Јанкуловска. Се формираше уште една Анкетна комисија, за која пак уште на самиот старт се очекува да не даде никакви резултати по примерот на претходните 14 анкетни комисии формирани од осамостојувањето до денес. Собраниските структури за анализи и истражувања и натаму се слаби, а Собранието нема посериозен капацитет за следење на процесот на евроинтеграциите. И додека власта го контролира Собранието, Собранието се обидува да најде начин како да го контролира граѓанскиот сектор, барем оној дел кој се осмелува да ја критикува Владата. За да прикаже макар и скромни резултати во делот на политичкиот дијалог, Македонија мора да ги преземе следниве препораки:

⁵⁴ Видете во Четвртиот квартален извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Прави ли Владата споменик од ЕУ”, јануари 2010 година, стр. 16.

Собранието на Република Македонија мора итно да го донесе новиот Деловник за работа кој ќе ги вклучи препораките на Венецијанската комисија и притоа да предвиди механизми за соработка со граѓанските организации;

- Собранието да дискутира по наодите на Државниот завод за ревизија и да ја задолжи Владата да ги спроведе препораките на ДЗР;
- Анкетната комисија во Собранието што е можно посекоро да испорача резултати и да бидат повикани на одговорност лицата кои го прекршиле законот и своите овластувања;
- Да се пополнат слободните места во службите на Собранието, вклучувајќи го и собраниското обезбедување, и да профункционира Парламентарниот институт,
- Собранието на Република Македонија мора повеќе да се отвори и да дозволи консултации со засегнатите страни при донесувањето на законите.

2. ПОПУЛИЗАМ И ВО СУДСТВОТО

Во делот на судството, Пристапното партнество предвидува два краткорочни приоритети, а Ревизијата 2010 ги утврдува индикаторите според кои ќе се мери напредокот. Имено, Македонија мора да ги спроведува реформите во судството и обвинителството и да ја зајакне нивната независност, ефикасност и капацитет. ЕК ќе бара да види „систем за одржливо сирашејско планирање со човечкиште ресурси на Судскиот совет и Советот на јавниште обвинишели, како и зајакнаната транспарентност и примена на системот за вработување на судии и

јавни обвинишели заснован врз заслуги, во насока на Ѓодобро буџетско планирање и одржлива буџетска рамка“⁵⁵.

Вториот приоритет се однесува на функционалноста на нововоставените судски институции заради зголемување на нивната ефикасност, а успехот ќе се мери според „успешносто досие на Управниот суд и сироведениште правни механизми за правошто на жалба во управниште сектори, како и целосно сироведениште пресуди и Ѓодобренаша соработка со државниот правобраништел“⁵⁶. Дали македонската Влада го имплементира тоа во делот на реформата на судството, тоа е веќе друга приказна.

2.1 Уставните измени само блеф

Иницијативата за уставни измени, која од самиот почеток беше осудена на пропаст, заврши со фијаско. Ретроспективата на случувањата врзани за уставните измени ги потврди сомнежите за тоа дека ВМРО-ДПМНЕ не беше искрена во своите намери да ја тргне раката од македонското судство, исклучувајќи го министерот за правда од составот на Судскиот совет и зголемувајќи го бројот на членовите на Советот избрани од редот на судската фела, сè со цел да ја зајакне независноста на судството.

Презентирана набрзина, како гром од ведро небо, и тоа не од премиерот, ниту од министерот за правда, туку од министерот за надворешни работи Антонио Милошоски, и без претходни консултации меѓу партиите, беше јасно дека иницијативата ќе ги подигне тензиите и апетитите на партиите и ќе предизвика лавина барања. А премиерот

⁵⁵ Видете ја Ревизијата на Пристапното партнество, 5 февруари, стр. 3.

⁵⁶ Ibid

Груевски, се чини, го посакуваше токму тоа. Бурата што ја предизвика иницијативата меѓу политичките партии, но и во јавноста воопшто, требаше да послужи како отстапница за владејачката ВМРО-ДПМНЕ. Така, ненадејно и со истата брзина со која беше и пласирана идејата, само по две лидерски средби кои завршија без конкретен договор и по неколку состаноци на работните групи, премиерот побрза да соопшти дека нема ништо од уставните измени.

Но, тестирајќи ја подготвеноста на другите политички субјекти во државата да придонесат за понезависно судство и обидувајќи се уште еднаш да покаже конструктивност, тој докажа дека сомнежите во искреноста на партијата на власт да го направи судството навистина независно, биле оправдани. Премиерот веројатано сметаше дека идејата сама по себе, како и фактот што таа беше ставена на маса дури на две лидерски средби, беа доволни да демонстрираат конструктивност на владејачката ВМРО-ДПМНЕ и да ги покажат нејзините најискрени заложби за создавање на судство кое ќе биде ослободено од влијанието на извршната власт. Веројатно тој сметаше дека уште еднаш, по којзнае кој пат, работите ќе можат да се завршат со посочување на прстот во некој друг. Ако во 2005 година, кога ВМРО-ДПМНЕ беше во опозиција, заложбите за уставни измени беа неуспешни⁵⁷, се поставува прашањето кој е виновен за повторниот неуспех на оваа „старо-нова“ иницијатива на ВМРО⁵⁸? Значи ли тоа дека премиерот Груевски е слаб лидер, па не успеава да ги реализира своите идеи ниту кога е во опозиција, ниту кога е на власт, или, можеби, сево ова беше само уште еден блеф со кој, за жал, ВМРО-ДПМНЕ покажа колку е подготвена да опстои на идејата за креирање независно судство.

⁵⁷ Со многу помалку пратеници во Парламентот отколку што сега има владејачката ВМРО-ДПМНЕ.

⁵⁸ Премиерот тврдеше дека предложените уставни измени се „старо-нова“ заложба на ВМРО-ДПМНЕ уште од времето на последните уставни измени во 2005 година.

Аргумент во прилог на ваквата теза е и фактот дека Премиерот, неофицијално, призна дека повеќе се работи за иницијатива која треба да го поправи „*виечашкото ќеј меѓународна џаја дека судството е изложено на йолишчки и на други центи на мок*“⁵⁹. Со ова Груевски упати јасна порака дека предлогот за уставни измени во делот на составот на Судскиот совет не треба да се сфати како своевидно признание на власта дека досегашната состојба била неодржлива, ниту пак како соочување со потребата да се амортизира реално преголемото мешање на извршната власт во судската власт, што секако ја објаснува „серииозноста“ со која настапи партијата на власт кога по цели 4 години (сметано од уставните измени во 2005), повторно ја актуализира старата заложба.

2.2 Избори и разрешувања – претежно партиски

Уште еден добар пример за политиката на владејачката ВМРО-ДПМНЕ за независноста на судството е и податокот дека додека заседаваше групата за уставни измени, парламентарното мнозинство на ВМРО-ДПМНЕ избра уште еден член на Судскиот совет, по свој вкус и по своја мерка. Избраното лице нема ниту еден ден работно искуство во судството. Сепак, парламентарното мнозинство сметаше дека тој, иако е тотално анонимен во светот на судството, е достоен, доволно стручен и квалификуван за да се најде во редот на оние кои го вршат изборот и ги разрешуваат македонските судии, оценувајќи ја нивната стручност и работа.

Од друга страна, пак, во истиот период се донесе и новиот Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, според кој само за влез во

⁵⁹ Политичарите ќе ја тргаат политиката од судството”, *Дневник*.

Академијата се воведеа далеку построги критериуми од оние што се бараат од членовите на Судскиот совет, меѓу кои и крајно котроверзниот „тест на интегритет“. Според истиот Закон, од 2012 година на влез во Академијата ќе можат да се надеваат само оние со просек 8.00 и оние кои ќе бидат во состојба да покажат меѓународно признат сертификат за познавање на англискиот јазик, со освоени бодови според Законот. Ги разбирааме и ги поддржуваме заложбите за висококвалификувано судство, иако ваквиот избор на методите, кој предизвика реакции и кај стручната јавност, останува крајно проблематичен. Ова е интересно и од аспект на тоа што и досега за влез во Академијата се бараше познавање на англискиот јазик. Меѓутоа, прашањата на кои требало да одговорат кандидатите⁶⁰, кои очигледно остануваат сè до 2012, се далеку под нивото што ќе се бара од 2012 натаму. Се поставува прашањето зошто? Ако анализите покажуваат дека е потребно поголемо ниво на познавање на англискиот јазик меѓу судиите, тогаш зошто ваквиот критериум за влез во Академијата веднаш не се подигне на нивото кое го предвидува Законот од 2012? Значи ли тоа дека до 2012 во судството сепак се ќе се влегува во стилот на партиски војници и послушници? Сево ова неизбежно нè враќа на претходната тема – квалификациите на членовите на Судскиот совет. Зар не е логично оние што ја оценуваат работата на висококвалификуваните и искусни судски кадри и самите да бидат докажани, стручни, квалификувани и искусни?

2.3 Кадија те тужи, кадија те суди

Сите овие теми околу квалификациите на членовите на Судскиот совет стануваат особено важни доколку се има предвид дека по повод

⁶⁰ Прашањата се достапни на њеб страницата на Академијата

испитувањата на одговорноста на петтемина скопски судии, за случајот со двојниот идентитет на турскиот државјанин, Сускиот совет се претвори во вистинска судница. За потсетување, сè започна со иницијативата на Министерот за правда, како член на Судскиот совет, за разрешување на една од најистакнатите судики во „скопска Апелација“, поради наводни претставки од граѓани, за подоцна претседателот на Судскиот совет да ја прошири постапката и за другите членови на Кривичниот совет, кој постапувал во конкретниот случај. Следуваше десетчасовно сослушување и соочување на петтемина судии од Кривичниот совет, далеку од очите на јавноста (и покрај барањето на четворица од судиите за симнување на превозот на тајноста на постапката). Испитувањето и прибирањето информации од сведоците траеше речиси шест часа. И додека истакнати претставници од правничката фела ја доведуваа во прашање одговорноста на судиите и целокупната постапка пред Судскиот совет, овој по многу нешта необичен и контрадикторен случај заврши со разрешување на двајца судии од Кривичниот совет – претседателот на Судскиот совет и судијата известител.

Додека траеше оваа драма, пак, скопска Апелација се обидуваше да остане ажурен и ефикасен суд, и покрај тоа што се најде во незавидна положба, бидејќи остана само со четири наместо со девет кривични судии. За да биде иронијата уште поголема, Уставниот суд, околу еден месец по разрешувањето на двајцата скопски апелациони судии, поведе постапка за два правилника донесени од Судскиот совет (Правилникот за поведување дисциплинска постапка и Правилникот за нестручно и несовесно вршење на судската функција). Според Уставниот суд, се излегло надвор од рамките на Законот за Судскиот совет и другите релевантни закони. Ова ја отвори дилемата за тоа дали Судскиот совет досега разрешувал незаконски. Некои од оспорените одредби беа

клучни за разрешувањето на двајцата скопски судии од Апелација, што беше вторпат за конкретен пример да одговара целиот Судски совет. Интересно и провокативно е тоа што во првиот случај се работеше за совет од истиот суд кој одлучуваше за случајот „Бачило“. Оваа постапка, за разлика од втората, не доживеа разрешница⁶¹.

2.4 Што е со кандидатите од Академијата?

Додека се случуваат посочените избори и разрешувања, кои само се надоврзуваат на низата скандалозни и контроверзни именувања и разрешувања во судството, на Академијата за судии и јавни обвинители се пополнуваат слободните места во четвртата генерација за почетна обука. Како што предупредивме во претходните извештаи, оваа генерација има само 9 кандидати, што е значително помалку во однос на сите претходните генерации. Очигледно, македонското судство станува тесно за кандидатите од Академијата, откако се форсираше пополнувањето на празните судиски места во периодот кога првата генерација кандидати сè уште ја посетуваше почетната обука. Ова, се чини, оди рака под рака со пополнувањето на празните судиски места во основните судови, првенствено со луѓе кои не се на списокот на кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители, иако е законска обврска 50% од избраните судии во државата да доаѓаат од редот на кандидатите од Академијата. Минатата година државата доби јавна опомена поради ваквото однесување. Сепак, се чини дека наместо за завршните кандидати од Академијата, државата и натаму повеќе води грижа за другите кои претендираат на судиските и на обвинителските

функции. Така, во текот на оваа година⁶², во основните судови се избрани вкупно 28 судии, од кои само 8 се од редот на кандидатите од Академијата. Инаку, досега од првата генерација кандидати од Академијата, на избор чекаат уште двајца, а свое место во судството и во Јавното обвинителство досега нашле 25 кандидати. Информациите за состојбите во однос на втората генерација кандидати укажуваат дека досега на судиски или на обвинителски функции се избрани 10-мина, а уште 17-мина го очекуваат својот избор.

Случувањата и состојбите описаны погоре, сами по себе, говорат доволно за тоа што испорачува Македонија, барем засега, на планот на исполнувањето на приоритетите предвидени со Пристапното партнерство.

2.5 Судство, независност и буџет

Владата, по којзнае кој пат, во свој стил, помпезно и со многу оптимизам, најави конечно решавање на прашањето со независниот судски буџет. Иако ова не се првите најави од ваков вид, Владата досега не успеа да ја реализира идејата за буџетот на судството како процент од БДП што требаше да придонесе за намалување на влијанието и мешањето на извршната власт во судството, преку намалување на буџетската зависност. Иако се стекнува впечаток дека Владата овојпат реши да направи чекор понапред, имајќи ги предвид состојбите во домашниот буџет, веројатно е дека ваквите заложби тешко ќе се реализираат. Во меѓувреме, судството се најде под нов удар на мерките за штедење, а неофицијално се говори дека постојат судови во државата коишто имаат

⁶¹ Главно од причина што единиот од судиите поради исполнување на условите замина во пензија, а друг замина во Уставниот суд.

⁶² Според информациите достапни на веб-страницата на Судскиот совет, заклучно со 90-тата седница одржана на 1 јули 2010 година.

блокирани сметки. Во нашиот претходен квартален извештај пишувавме за вкупниот буџет во судството и за износите во посебните категории⁶³. Од буџетот се гледа дека наместо да се погрижи за намалување на долговите на судовите, Владата со своето недомаќинско работење придонесува за зголемување на долговите на судството, но и воопшто на државата. Поаѓајќи од фактот дека годинава ЕК ќе бара да види подобро буџетското планирање и одржлива буџетска рамка⁶⁴, станува јасно дека и годинава нема да можеме да испорачаме резултати.

2.6 Судската администрација сè уште утопија

Судскиот совет го објави Извештајот за работата во текот на минатата година и истиот го достави на разгледување во Собранието на Република Македонија. Во Извештајот на Судскиот совет, во услови кога во Македонија се предвидени 696 судиски места⁶⁵, при што според состојбата од 31.12.2009 година пополнетоста на судиските места изнесува 93%, односно 648 судии, се препорачува изготвување на повеќе анализи во однос на кадровската состојба во судството: „анализа за уштрудување на кришериумите за бројот на вработениште во судовите, во сојласност со Законот за судовите, како и анализа на йотербите и кришериумите за уштрудување на бројот на судииште (нивно зголемување или намалување), врз основа на која би се согледала реалната состојба на обемот на работата на судот и ангажманот

⁶³ Видете го Петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?”, април 2010 година, стр. 27.

⁶⁴ Ревизија на Пристапното партнерство, 5 февруари 2010 година, стр. 3.

⁶⁵ Во текот на 2009 година, според Извештајот на Судскиот совет, биле пополнети 661 судиско место. На 31.12.2009 г. во единките корисници на судската власт имало 2.288 вработени (без судии и членови на Советот).

на судијаша”⁶⁶. Објавувањето на Извештајот со ваквите констатации коинцидираше со проширувањето на бројот на судиски места во државата, се разбира без многу анализи на чија потреба укажува Судскиот совет во својот извештај.

За содржината на Извештајот на Судскиот совет пишувавме подетално во нашиот претходен квартален извештај⁶⁷. Темата околу кадровските состојби во судството добро ја надополнува Судскиот буџетски совет во својот Извештај за работењето и реализацијата на судскиот буџет во текот на 2009 година. Тој, осврнувајќи се на кадровските состојби во судството, констатира: „негосиќот од судиски кадар, йотербниот спречен и административно-технички кадар кој е директно во функција на судииште и осврнувањето на нивната функција (спречни соработници, дактилографи, раководители на оддел, доставувачи, и сл.), како и негосиќот на спречни кадри од областа на односи со јавноста, областа на човечкиште ресурси, јавната внатрешна финансиска контрола, спречниот планирање и сл”. Во тој контекст, во Извештајот се укажува и на „проблемот со негосиќот од информаќичари во судовите, бидејќи иако се најправија најгори и се вработи то еден информаќичар во судовите, се так ... на пример, Основниот суд Скопје 1 – Скопје, Основниот суд Скопје 2 – Скопје (кои бројат тој повеќе од 310 вработени) распсолаѓаат само со двајца вработени информаќичари, иако стандардот што треба да се применува е на секои 40 комијутери да биде вработен то еден информаќичар”.

⁶⁶ Македонскиот центар за европско образование во своите извештаи континуирано укажува на потребата од вакви анализи (види го, на пример, првиот квартален извештај за 2009).

⁶⁷ Видете го Петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?”, април 2010 година, стр. 27.

Во продолжение, Извештајот презентира уште подетална анализа и наведува дека „со примената на Законот за судска служба и усвојувањето на правилниците за систематизација на работните места во сите судови, од страна на Советот за судска служба, произлегува дека од предвидените 3.710 потребни вработувања во судската власт за судска администрација и државни службеници, се пополнети 2.264 работни места, односно пополнетоста на систематизацијата изнесува 61,02%“. Исто така, може да се утврди дека просечниот број вработени по судија изнесува 3,49, односно 2,96 вработени од групата стручни и административни вработени (оние кои се непосредно во служба на судите). Очигледна е потребата од што побрзо спроведување анализа за утврдување на критериумите за бројот на вработените во судовите, во согласност со членот 107 од Законот за судовите.

Проблемот со недостигот од потребен стручен и административен кадар особено се продлабочи по донесувањето на Одлука на Владата на Република Македонија за замрзнување на сите вработувања во јавниот сектор во Република Македонија во текот на 2009 година, со исклучок на вработувањата во согласност со НПАА програмата и Рамковниот договор. По донесувањето на оваа одлука, во 2009 година во единките корисници на судската власт не се пополнува ниту трајно испразнетите работни места (по основа на пензија, престанок на работниот однос, избор за судија или обвинител и сл.), како и одредени работни места кои се неопходни и многу значајни за работењето на единките-корисници (стручни соработници, информатичари итн.). Ваквата состојба донекаде се ублажи со реализација на вработувања од страна на единките корисници на судската власт, во согласност со НПАА програмата за 2009 година, и со времените вработувања. Во 2009 година, од Министерството за финансии се добиени согласности за обезбедени финансиски средства за реализација на 60 привремени

вработувања. Очигледно, недостигот од анализи во државата, и тоа не само во делот на кадровските потреби во судството, станува акутен проблем. Без анализа, пак, не може да се изгради добра стратегија. За жал, критериумите според кои ја мериме исправноста на една политика се различни. Додека бројот на судии сè повеќе расте, а очигледно скандалозните временни вработувања го заразуваат и судството, судската администрација и натаму е утопија.

2.7 Трансфери нема поради светската економска криза

И покрај очекувањата оваа година да се заокружжи имплементацијата на Законот за извршување, во последен момент беше одлучено оваа операција повторно да се одложи, и тоа по вторпат. Во финалната фаза, судовите требаше да се растоварат од близу половина милион извршни предмети, кои требаше да преминат кај нотарите и кај извршителите. Интересно е тоа што овојпат одложувањето се случи не поради неподготвеноста, туку – како што објасни и премиерот Груевски лично – поради светската економска криза. Одложувањето – во стилот „за доброто на граѓаните“, како што беше кажано – треба да ги спаси и онака осиромашените граѓани од обврската да ги плаќаат заостанатите долгови. И сè ќе беше навистина одлично доколку Владата ни кажеше како планира да ги спаси истите оние граѓани, кога по 1 година, за кога е одложена примената на Законот и датумот за трансфер на предметите, ќе треба да го платат и долгот и трошоците за принудната наплата, но и каматите што ќе течат во меѓувреме.

Според бројките кои ги објави Утрински весник⁶⁸, од вкупниот број извршни предмети коишто треба да бидат префрлени, а кој изнесува 489.000, само во Основниот суд Скопје II се наоѓаат 300.000. Овој суд, кој традиционално годината ја завршуваше како неажурен, очекуваше по овој трансфер да стане ефикасен и ажурен суд, кој веќе нема да се занимава со наплатата на долгови, туку ќе се посвети на она што наистина претставува судската функција.

Очигледно е дека една таква исклучително популистичка мерка доби приоритет во однос на заокружувањето на реформата на системот на извршување. Реформата, како и Основниот суд Скопје 2, ќе мора да причекаат малку подобри времиња. За жал, ќе причека и ЕК (но и Македонија), бидејќи ниту годинава нема да се заокружи процесот на имплементација на реформата во делот на извршувањето на судските одлуки.

2.8 Досие за успехот на Управниот суд

Годинава, ЕК будно ќе ја следи работата на Управниот суд, поради што го разгледуваме поблиску Управниот суд и неговото работење. Најпрво се обидовме да создадеме претстава за квантитетот на неговата работа. Врз основа на можноста за слободен пристап до информациите од јавен карактер, од Управниот суд бевме известени дека во текот на 2009 година во Управниот суд имало вкупно 18.197 предмети во работа, од кои 9.043 биле примени во 2009. Во текот на 2009, Управниот суд решил вкупно 7.857 предмети, а на крајот на годината останале уште 10.340 нерешени предмети. Според истиот извор на информации, во првите пет месеци од 2010 година биле решени нови 2.890 управни предмети.

Доколку се земе предвид оваа статистика, како и фактот дека од

⁶⁸ Нотарите и извршителите ќе ги наплатуваат неплатените сметки, 1 јуни 2010 година.

2009 година, кога беа избрани уште тројца судии во Управниот суд, сега тој располага со 25 судии⁶⁹, може да се дојде до заклучокот дека секој управен судија решавал по околу 2 предмета дневно. Ваквите резултати стануваат поразбирливи доколку се има предвид дека според податоците од Извештајот за работа на Управниот суд во 2009⁷⁰ година, во текот на 2009 година во Судот имало само 13 вработени раководни и стручни судски службеници, кои работеле со судиите. И самиот Управен суд, во својот годишен извештај за 2009 година, нагласува дека „*заради џостичнување целосна функционалност во остварувањето на целиште поради кои е формиран, неоходно е да се обезбедат финансиски средства и да се ажурира џостичката за нови вработувања на судски службеници и други лица кои би биле прилагници на судската служба во овој суд, со оглед на тоа дека џостичијното број вработени лица не е доволен за ефикасно совладување на обемот на активностите од законски определениот делокруг на судот, дошолку џовеќе што во согласност со членот 101 став 1 од Законот за судовите, секој судија треба да има еден специјален судски службеник*“.

Показателите на резултатите остануваат далеку под својот оптимум. Преку ваквите показатели станувајасно дека од аспект на остварувањето на целите поради кои беше формиран, проектот Управен суд засега сечини малку успешен. Со ваквата ајурност и ефикасност на Управниот суд, станува дискутиабилно колку тој придонесе во однос на забрзувањето на управните спорови.

Подеднакво е дискутиабилно и тоа колку ваквото решение врди со плод во однос на растоварувањето на Врховниот суд од управните предмети,

⁶⁹ вклучително и претседателот, со тоа што едно судиско место е во мирување поради избор на судијата за член на Судскиот совет

⁷⁰ За повеќе информации, видете го следниов веб-сајт http://www.usskopje.mk/cms/FCKEditor_Upload/File/Godi{en%20izve{taj%20za%202009%20godina.doc

со оглед на тоа дека тој сè уште одлучува по жалбите против одлуките на Управниот суд, што претставува квази-решение што требаше времено да го санира проблемот настанат со правото на жалба во однос на одлуките на Управниот суд поради правната празнина. Во досието на проектот наречен Управен суд секако треба да се додаде и податокот дека околу една година, до моментот на неговото конституирање кое што доцнеше, Врховниот суд, поради правниот вакум, не постапуваше по управните предмети. Сево ова создава лоша перцепција и го поткопува успехот на Управниот суд. Засега, се чини, неговата единствена придобивка е тесната специјализација на судиите.

2.9 Власта и Уставниот суд и натаму во клинч

Во овој период, се чини, односот на релација Уставен суд – Влада доби малку поинаков квалитет и влезе во нова развојна фаза. Острата реторика и етикетирањето како да не се веќе главен белег на ваквата комуникација. Наместо тоа, од Владата сè почесто се слуша изјавата „*Nие ќе ја почитуваме одлукашта на Уставниот суд*“. Меѓутоа, ова речиси секогаш е неизбежно декорирано со нешто што звучи приближно така: „*иако не се согласуваме со исшаша*“. Најчесто не изостанува и по некоја лекција за тоа „каде Уставниот згрешил“.

Декорот во ситуацијата се покажува како особено важен, што се докажува и со фактот дека во практиката имаме ситуација во која од една страна имаме декларативна изјава од страна на Владата дека ќе ја почитува одлуката на Уставниот суд, а од друга страна имаме практика која во сè е контрадикторна со кажаното. Такви примери има многу, а ние ќе споменеме само некои. По одлуката на Уставниот суд за поништување на дел од урбанистичкиот план „Мал ринг“, со која станаа спорни дел од градбите од проектот „Скопје 2014“, изградбите на

спорните објекти требаше да запрат до нивното „легализирање“. Сепак, иако ветуваа дека ќе ја почитуваат одлуката на Уставниот суд, Владата и Општина Центар решија да нема застој за „Скопје 2014“. Најверојатно, за Владата игнорирањето и етикетирањето се поприфатливи и политички коректни. За јавноста, сепак, и двете се само различни методи за напад на уставното судство во државата и подеднаква причина за неполовни коментари од ЕК.

2.10 Заклучоци и препораки

Обидот за уставни измени очигледно пропадна, независно од тоа кој е виновникот. Влијанието на извршната власт врз судството и натаму продолжува, но во различни форми и со различни методи. Скандалозните избори и разрешувања и натаму продолжуваат, додека судството сè уште нема доволно средства и е финансиски целосно зависно од властта. Новините воведени во рамките на реформата никако да го дадат својот оптимум. Извесно е дека и годинава Извештајот на ЕК ќе биде преполн со забелешки во делот на судството. Ценејќи ги постојните состојби во македонското судство, а доколку навистина сакаме да го смениме не само впечатокот, туку и реалноста, и да изградиме независно судство достојно за почит, во периодот што претстоји ќе мора со засилено темпо да вложиме многу труд и искрени намери. Препораките изнесени во нашиот претходен извештај важат и сега, но би додале уште и:

- Да се откажеме од секакво влијание на извршната власт врз судството, независно од тоа дали се работи за влијание при изборот и регрутирањето кадри во судството, влијание врз составот на Судскиот совет, при постапувањето на судиите по конкретни предмети или преку контрола на финансите;

- Да се надминат проблемите со кадровските состојби во судовите кои ги поткопуваат обидите за поефикасно и поажурно судство, преку изготвување на потребните анализи, и врз основа на резултатите, да се направи долгочочна стратегија за надминување на проблемите што ќе врди со плод, наместо да се преземаат ад хок решенија;
- Доследна имплементација на законската одредба од членот 101 став 1 од Законот за судовите, според која секој судија треба да има еден стручен судски службеник;
- Доследно спроведување на реформите, без непотребни застои (на пример, целосна имплементација на Законот за извршување);
- Целосно мобилизирање на сите ресурси, со цел да се постигне поголема оперативност и ефикасност на институциите формирани во рамките на реформата на судскиот систем;
- Доследно почитување на институциите на системот, и
- Да покажеме дека сме навистина правна држава, во која владеат демократијата и правото, и доследно функционираат институциите на системот.

3. ЗАТВОРИТЕ ОЧАЈНИ

Еден од краткорочните приоритети во Партнерството за пристапување од 2008 година што требаше да биде исполнет до крајот на 2009 година е „*да се обезбеди целосна усогласеност со Европската конвенција за човековите права, преторакиште на Комитетот за заштита на човековите права... и да се обезбедат доволно средствува за условите во затвори*...

затвориште да се подигнат на јовисоко ниво“⁷¹. За жал, овој приоритет не е исполнет и затоа ЕК, во својот извештај за напредокот на Македонија од 2009 година, ќе констатира дека „се потребни дополнителни напори за решавање на очајната состојба во некои затвори, особено во Идризово, каде што условите се нечовечки и понижувачки. Пренатрупаноста на затворите и натаму останува голем проблем. Системот за здравствена заштита во затворите е несоодветен“⁷².

3.1 Res, non verba!

Можеби клучната причина зошто состојбата во затворите не е подобрена е фактот што државата многу ветува, а малку реализира. За жал, тоа го забележа и Комитетот за превенција од тортура (КПТ) на Советот на Европа. Уште при својата редовна периодична посета во мај 2006 година, КПТ ги утврди трите главни области што предизвикуваат загриженост, и тоа: 1) *несоодветниот штрејман на лицата лишени од слобода; 2) неефикасноста на исхраштиште во однос на наводиште за несоодветен штрејман, и 3) ужасништеживотни услови во йосејениште затвори*⁷³. Одговорот што го даде Владата не се осврна на повеќето од забелешките, а особено не одговори на забелешките во врска со затворите, па затоа КПТ реши да направи ад хок посета во октомври 2007 година. Уште еднаш, сега во Извештајот 2007, КПТ изрази сериозна

⁷¹ Одлука на Советот за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/EZ од 18 Февруари 2008 година.

⁷² Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2009 година, стр. 14. За повеќетали, видете на http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/EK_izvestaj_2009_mk.pdf

⁷³ За повеќе информации, видете го Извештајот на КПТ од 2006 година, достапен на: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2008-05-inf-eng.htm>

загриженост поради непостоењето конкретни мерки за подобрување на состојбата на лицата лишени од слобода, во согласност со препораките изнесени во претходните извештаи од посетите. Поконкретно, КПТ заклучил дека имало прекин во соработката меѓу Министерството за правда, затворската управа и Комитетот „заштото се чини дека не се премногу мерки за подобрување на краткосрочните услови во затворите“⁷⁴.

Реакцијата на Владата на Република Македонија на извештајот од посетата од октомври 2007 година уште еднаш пропушти да даде одговори на бројните причини за загриженост идентификувани од Комитетот. Затоа, КПТ специјално ја посети Македонија во периодот од 30 јуни до 3 јули 2008⁷⁵, со цел да се испитаат чекорите преземени од страна на Владата за спроведување на препораките што ги даде КПТ по посетите од мај 2006 и октомври 2007 година. Но, во текот на посетата во 2008 година, делегацијата уште еднаш откри дека определени информации што му биле дадени на Комитетот во одговорот на извештајот за посетата од октомври 2007 од страна на Владата биле неверодостојни, односно КПТ констатира дека „за жал, има мал број видливи подобрувања во затворите посветени во 2008; најройтив, оишто земено, сос тојбаша продолжува да се влошува“⁷⁶.

Подобрувањето на третманот и условите за престој на осудените лица во казнено-поправните установи се најде во редот на приоритетните цели на Министерството за правда во неговиот Стратешки план за

2008–2010 година⁷⁷. Исто така, документот насловен „Реформа на тенденцијарниот систем“⁷⁸, објавен во март 2009 година, опфаќа две компоненти: 1) Подобрување на смесувачкиште кабинети за осудениште, пришпорениште и малолешниште лица, како и подобрување на условите за работа на персоналот во казнено-поправниште установи, и 2) Подигање и јакнење на кадровскиште кабинети во казнено-поправниште и во востанишно-поправниште установи. Меѓутоа, приоритетите наведени во овие документи се далеку од остварени, а како резултат на постојаните пропусти на Владата да се осврне на некои фундаментални недостатоци во постапувањето, како и на условите на лицата лишени од слобода, КПТ потенцираше дека „и вреднува делата многу повеќе од чистите планови, зашто затворениците моментално се држат во целосно нефункционеријални услови за живот“.

3.2 Македонија во земјата на чудата

За да добие позитивни оценки во извештајот за напредокот за 2010 година, во Република Македонија треба да се случат чуда. Имено, ЕК бара од нас целосно да се усогласиме со Европската конвенција за човековите права и со препораките дадени од Комитетот против тортура. Од таа причина, Пристапното партнерство од 2008 година предвидува два краткорочни приоритети, и тоа: 1) Спроведување на препораките на КПТ, и 2) Обезбедување доволно средства за да се донесат на повисок стандард затворскиште услови. Ревизијата

⁷⁴ Извештај на КПТ од 2007 година, достапен на: <http://www.mfa.gov.mk//Upload%5CContentManagement%5CFiles%5C2008-22-inf-mkd.pdf>

⁷⁵ Извештај на КПТ од 2008 г., достапен на: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2008-31-inf-mkd.pdf>

⁷⁶ Ibid

⁷⁷ Стратешки план на Министерството за правда 2008-2010, стр. 9 приоритети и цели, достапен на: http://www.justice.gov.mk/documents/Stratesko_Planiranje.pdf

⁷⁸ За повеќе информации, текстот на документот е достапен на: <http://www.justice.gov.mk/documents/reforma.pdf>

2010, пак, ги утврди индикаторите според кои ќе се следи напредокот постигнат во остварувањето на овие приоритети, а тоа се: 1) Да се обезбеди соодветно сопственско планирање и систем на управување во затвориште; 2) Да се обезбеди систем на заслуги при селекцијата и именувањето на затворскиот персонал и управување во согласност со законскиите одредби; 3) Да се обезбедат доволно ресурси за да се доведат затворскиите услови до јависоки стандарди; 4) Да се обезбеди соодветен баланс меѓу краткорочното и долгорочното сопственско планирање, и 5) Да се реши пренастройноста во затвориште и недостапоците кои постојат во затворскиот здравствен систем.

Што се однесува до првиот, вториот и четвртиот индикатор, тие сè уште не се исполнети, ниту пак е отпочнато со активности што ќе резултираат со нивна реализација. Сè уште не постои систем за континуирана едукација на вработените, кој ќе придонесе за воведување систем на кариера во пенитенцијарниот систем. Иако уште во јануари 2006 година требаше да биде формиран тренинг-центар за обука⁷⁹, тој не е формиран ниту по четири години, на што забележа и Народниот правоборник⁸⁰. Уште пострашно е тоа што со донесувањето на измените на Законот за извршување на санкциите од април 2010 година, Владата првично промовираниот концепт за едукација на кадровските капацитети – формирање Центар за континуирана едукација на вработените⁸¹ –

целосно го напушти⁸². Со тоа, обуката на кадрите вработени во затворите, и покрај донесените владини програми, и натаму е фрагментирана, неконзистентна, проектно ориентирана и зависна од донаторите. Треба да се напомене дека подигањето и јакнењето на кадровските капацитети во казнено-поправните и во воспитно-поправните установи е вториот сегмент на реформата, на која КПТ ѝ посветува огромно внимание.

3.3 Виртуелни инвестиции

Можеби најмногу реализирани активности има во врска со третиот индикатор – подобрување на затворските услови⁸³. Пред да направиме анализа на инвестициите во затворските капацитети, мора да се напомене дека доколку затворите треба да ја исполнат зацртаната цел – да обезбедат безбедност и рехабилитација – Владата мора да се осврне, и тоа сеопфатно, на сите различни аспекти поврзани со работењето и водењето на модерните затворски системи. Во спротивно, инвестицијата во затворскиот имот нема да резултира во подобрено постапување со затворениците и подобрени работни услови за персоналот. Од таа причина, и КПТ потенцираше дека е „*од суштинска важност да се има јасно майкан сопственски план за затворскиот систем, со јасно дефинирани, претпоставливи цели и со реалистична временска динамика*“.

Покрај инвестициите во затворската инфраструктура обезбедени од странски донацији, Владата секоја година донесуваше и годишни

⁷⁹ Во согласност со членот 67 од Законот за извршување на санкциите.

⁸⁰ Во својот извештај, Информација за состојбите со почитувањето и заштитата на правата на осудените и притворените лица, од септември 2009, достапен на: <http://www.ombudsman.mk/default.aspx?Id=132&Lan=MK>

⁸¹ Кој, меѓу другото, е дел и од Надградената и проширената преробба во 100 чекори на ВМРО-ДПМНЕ, стр. 134, достапна на: <http://www.vmro-dpmne.org.mk/Dokumenti/Programa%202008-2012.pdf>

⁸² Објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 57/2010 на 26.04.2010 година.

⁸³ За повеќе информации видете Степен на реализација на Реформата на затворскиот систем, Извештај од Министерството за правда од февруари 2010, достапен на: <http://www.justice.gov.mk/documents/Dosega%20realizirano.pdf>

програми за финансирање на изградбата, реконструкцијата, одржувањето на објектите и опремувањето на казнено-поправните установи, во согласност со Законот за извршување на санкциите од 2006 година.

Според програмата за 2007 година⁸⁴, предвидено е вкупно вложување во износ од 71.180.000 денари, средства обезбедени од Буџетот на Република Македонија. 90% од вкупните средства беа предвидени само за занаетчиско-градежните работи во затворот Куманово, кој сè уште не е функционален. Програмата за 2008⁸⁵, пак, навестуваше поамбициозни планови: инвестициони активности во износ од 54.000.000 денари од Буџетот на Република Македонија и 150.000.000 денари кои требаше да се обезбедат со заем од Банката за развој на Советот на Европа. Инвестициите од буџетот се однесуваат повторно само на затворот Куманово, а дел се однесуваат на изготвувањето идејни проекти и урбанистички планови за реновирање на другите затвори кои требаше да бидат реновирани со заемот што не беше обезбеден⁸⁶.

Тоа, очигледно, не ја обесхрабри Владата, па таа во својата Програма за 2009 година⁸⁷ најави буџетски вложувања во износ од 60.000.000 денари и повторно го најави заемот од Банката за развој на Советот на Европа, но овојпат во износ од 181.569.000 денари. И овојпат буџетските средства беа наменени за реновирање на затворот Куманово и за идејни проекти за другите затвори, а преостанатите затвори требаше

⁸⁴ Објавена во Службен весник на РМ бр.38/2007

⁸⁵ Објавена во Службен весник на РМ бр.41/2008

⁸⁶ Интересно е да се напомене дека Владата како аутпут индикатор ги определила бројот на стручно инструкторски надзори во казнено-поправните установи. Притоа, биле планирани 22, а реализирани само 8. За повеќе, види Буџет на Република Македонија за 2008, стр.53, достапен на: http://www.finance.gov.mk/files/rebalans_2008_za_objavuvanje.pdf

⁸⁷ Објавена во Службен весник на РМ бр. 3/2009

да се реновираат со заемот што, за жал, не се реализираше ниту во текот на 2009 година. Во својата Програма за 2010 година⁸⁸, Владата најави инвестиции во износ од 79.100.000 денари од Буџетот на Република Македонија, а преостанатите 114.615.000 денари, државата конечно ги обезбеди со заем од Банката за развој на Советот на Европа во мај 2010 година.

Обезбедувањето на заемот е добра новост, но загрижува податокот дека средствата што се одвојуваат од Буџетот не се користат ефикасно, навремено и соодветно. Показател за тоа се и Програмите за финансирање на изградбата, реконструкцијата, одржувањето на објектите и опремувањето на казнено-поправните установи, во кои се повторуваат едни исти инвестициски проекти. Згора на тоа, во извештајот на Државниот завод за ревизија за извршената ревизија на финансиските извештаи на Управата за извршување на санкциите за 2008 година⁸⁹ се констатираат низа недоследности – од непочитување на роковите, големи отстапувања меѓу изведените и предвидените работи, преку нереализација на голем дел од планираните активности, па сè до несоодветен надзор. Затоа, не треба да нè зачудува што зградата на затворот сè уште не е пуштена во употреба, иако требаше да биде завршена за 6 месеци.

Подобрувањето на инфраструктурата треба да придонесе за реализација и на петтиот индикатор – решавање на проблемот со пренатрупаноста на затворите. За жал, состојбата е сè уште загрижувачка. Така, на пример, Народниот правобранител констатира дека „во казнено-поправниот дом Идризово константно преспојуваат йовеќе од 30%

⁸⁸ Објавена во Службен весник на РМ бр. 20/2010

⁸⁹ Објавен во февруари 2010, а достапен на: http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2008_Uprava_za_isvrsovuvanje_sankzioni.pdf

осудени лица во однос на јоспојниот катализитет. Имено, според катализитетот, установата располага со 950 кревети, но во овој дом константирано пресудуваат повеќе од 1.300 осудени лица”.

На крај, загрижува и фактот што Ревизијата 2010 пропушти да ги земе предвид клучните забелешки на извештите на ЕК и на КПТ и не се предвидуваат мерки со кои ќе се казни несоодветниот третман на лицата лишени од слобода⁹⁰ и ќе се воспостави ефикасен систем на истраги на наводите за несоодветен третман. Тоа значи дека и Македонија и натаму ќе ги игнорира меѓународните стандарди и нема да ги исполнит обврските на кои се обврзала со ратификувањето на меѓународните договори со кои се гарантираат човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата лишени од слобода.

3.4 Заклучоци и препораки

Се чини дека забелешките на Европската комисија, на Комитетот за превенција од тортура на Советот на Европа, на Стејт Департментот на САД, па дури и на домашните организации, како што се Хелсиншкиот комитет, Коалицијата „Сите за правично судење”, Институтот за човекови е права и други, не допираат до Владата на Република Македонија. Ниту наодите на Народниот правоборанител не најдоа начин како да ја натераат Владата да спроведе вистински, а не виртуелни реформи во затворскиот систем на државата. Да потсетиме на што предупредуваше Народниот правоборанител во својот извештај од септември 2009 година: „во јолемиот број казнено-јогравни установи, осудениште лица заштворткаја казна ја издржуваат во несоодветни хиљенски услови, количеството и квалитетот на храната за осудениште лица

не се доволни и се несоодветни на јройишаниште стандарди, ишту јак има доволно можностии за рекреативни активности. Не е обезбедено јравешто на работата во сите казнено-јогравни установи, а на работно ангажирањето осуденици не им се исилака редовно јаричен надоместок, ишту јак им се обезбедуваат средства за одржување на личната хиљена. Опрема и условите за работата се јад новојшто на човековојто достоинство и едновремено оштетуваат од минималниште стандарди за работата. Дојолништвено, осудениште лица не се здравствено осигурани, иако тоа е законска обврска. Оштетува организирање и спроведување програма за образование, спирчна обука и усовршување на осудениште лица, иако некои форми на основно образование се јарисуваат во КПД Игризово. Посебен проблем е јолемиот број лица осудени на казна малолетнички затвор кои се нејсмени. На крај, во Република Македонија не јад предојдушен трештман на осудениште лица, како начин за јадојшовка за нивно оштетување од установата, иако тоа е обврска во согласност со законскиште одредби”⁹¹.

За да се надмине ваквата состојба и Република Македонија да добие подобар извештај за напредокот од ЕК за 2010 година, Владата треба да ги спроведе следниве препораки:

- Итно да се предвидат активности и мерки со кои ќе се одговори на сериозните забелешки од страна на КПТ;
- Да се воспостави систем за континуирана обука и кариера на вработените во казнено-поправните установи и да се елиминира политичкото мешање во именувањето на раководните функции;

⁹⁰ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2009 година, стр. 14.

⁹¹ Народен правоборанител, Информација за состојбите со почитувањето и заштитата на правата на осудените и притворените лица, септември 2009 година.

- Доследна примена на стандардите и условите за сместување и работа на осудените лица;
- Итно воспоставување на ефикасен и независен систем за истрага на наводите за деградирачко и недозволиво однесување кон осудените лица, и
- Изготвување и реализација на програми за унапредување на правата на осудените и на притворените лица, особено во поглед на пристапот до правдата, здравството, образованието, работата и контактите со семејствата.

4. ОДИСЕЈАТА 2010 ПРОДОЛЖУВА

Пристапното партнество⁹² ја утврди политиката за заштита од дискриминација како еден од краткорочните приоритети што требаше да биде исполнет до 2008 година. Според Пристапното партнество, Македонија треба „да воспостави ефикасни механизми за претпазување, тонење и казнување на сите форми на дискриминација од страна на државни или недржавни тела срема тоединци или групи“. Во минатиот извештај дадовме анализа на процесот во кој се донесе Законот за заштита и превенција од дискриминација, а особено се осврнавме на неговите пропусти, неговата неинклузивност и на неусогласеноста на Законот со европските стандарди.

Гледано во контекст на Ревизијата 2010, ваквиот процес станува уште попроблематичен. Имено, Ревизијата од 5 февруари 2010 година ги утврди и индикаторите според кои ќе се оценува постигнатиот напредок на ова поле, кои гласат: 1) Да се донесе Законот за заштита од

⁹² Одлука на Советот за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување на Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/EZ од 18 февруари 2008 година, стр.б.

дискриминација, усогласен со европското законодавство, и да се зајдоочне со нејзина имплементација, и 2) Да се воспостави и да зајдоочи функционираш механизми за мониторирање, идентификување, спроведување и санкционирање на дискриминацијата по расна и етничка основа, религија и уверување, инвалидност, возраст и сексуална ориентација.

4.1 Диктатура на демократијата на ВМРО-ДПМНЕ

Во текот на донесувањето на Законот, во јавноста се дебатираше за тоа дали тој ги исполнува европските стандарди. Притоа, владините преставници и пратениците од владејачкото мнозинство нè убедуваа дека Законот е „европски“⁹³. Со цел да утврдиме дали се работи за политичка одлука за спроведување на конзервативните партички ставови на ВМРО-ДПМНЕ, па макар и да отстапуваат од европските стандарди, или пак станува збор за ноторно непознавање на материјата, користејќи го Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, побарајме да ни биде доставено мислењето за нацрт-законот на Секретаријатот за законодавство, кое законодавецот мора да го земе предвид.

Во првиот одговор, Секретаријатот за законодавство се обиде да го избегне одговорот, препраќајќи нè до Министерството кое го побарало мислењето, па нè подучи кои се неговите надлежности. Така, во дописот од Секретаријатот стои дека „Секретаријатот за законодавство туши врши работиште што се однесуваш на обезбедувањето конзистенчност на правниот систем и давањето стручни мислења

⁹³ Освен ДОМ, чијшто лидер нè убедуваше дека македонската јавност сè уште не е зрела за донесување инклузивен Закон за заштита од дискриминација и дека не требало сосила да се наметнуваат ставови.

за усогласување на џредлите-закони⁹⁴ и на другите џройиси со Уставот на Република Македонија, со законодавството на Европската унија и со меѓународните договори раширикани во сојгласност со Уставот на Република Македонија и дава стручни мислења џто џройисите на оиштината за кои Министерството за локална самоуправа ќе го јобара штоа⁹⁵.

Откако се жалевме и ни беше усвоена жалбата, Секретаријатот за закондавство беше задолжен да одговори на нашето барање и да ни го достави мислењето што го подготвиле. Во вториот одговор што го добивме, т.е. во копијата од мислењето, децидно стои дека „*да однос на коресподенциите шабели (за усогласеност со законодавството на ЕУ) укажуваме дека одделни одредби се делумно усогласени со ЕУ мерката, поради што ќе треба исчисти да се ревидираат*“.

За жал, мислењето не беше земено предвид, иако во самиот допис е потенцирано дека истите забелешки Секретаријатот за закондавство ги доставил и во своите мислења од 16.10.2008, 16.3.2009 и од 11.9.2009, по однос на различните верзии на нацрт-законот.

Со ова уште еднаш се потврдува несеризантоста на постапката за изготвувањето на законите, како и тоа дека Владата не ги почитува своите сопствени внатрешни правила. Но, ваквото однесување, исто така, ја девалвира и институцијата Секретаријат за закондавство, чијашто улога е исклучително битна доколку Македонија навистина има намера да стане членка на ЕУ. Се прашуваме зошто воопшто постои Секретаријат за закондавство и, во крајна линија, зошто за него да се трошат пари од буџетот, доколку не се земаат предвид неговите – добронамерни и стручни – мислења?

⁹⁴ Повикувајќи се на членот 40, став 2 од Законот за Владата на Република Македонија, објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010.

Од оваа перспектива, воопшто не зачудува фактот што толку голем број закони паѓаат на Уставен суд. Она што зачудува е арганцијата на Владата, која си зема за право – без никаква одговорност, совест и морална доблест – да го отфрли мислењето на Секретаријатот за закондавство, настојувајќи да истурка некоја своја агенда, а потоа, кога законите ќе паднат на Уставен суд, да го обвинува Уставниот суд за исполнетизираност, нестручност и за недемократска институција. Ваквиот став на Владата укажува на фактот дека вината за донесувањето на неевропскиот Закон за заштита од дискриминација не треба да ја бараме на ниту едно друго место туку во самата Влада. Се чини дека Владата има чудно сфаќање за тоа што претставува демократијата и ако во минатото зборувавме дека живеевме во диктатура на пролетеријатот, сега слободно можеме да заклучиме дека живеевме во диктатура на демократијата на ВМРО-ДПМНЕ.

4.2 Сосила убавина не бидува

Што се однесува до вториот индикатор – *Да се воспоставаш и да започнаваш да функционираат механизми за мониторирање, идентификување, спроведување и санкционирање на дискриминацијата* џто расна и џто етничка основа, религија и уверување, инвалидност, возраст или сексуална ориентација, поради одложената примена на Законот не се преземени никакви активности за негова реализација.

Во меѓувреме, единственото нешто со што може да се „пофали администрацијата“ е дводневната обука за претставниците на централната и на локалната власт, која – за жал – беше финансирана од страна на донатори⁹⁵, а не од буџетот на државата.

⁹⁵ Месечен извештај за напредокот, СЕП февруари 2010, достапен на http://www.sep.gov.mk/Content/Bilten/Documents/MPB_February_2010.pdf

Сепак, за волја на вистината, од лакријата што се создаде со донесувањето на Законот за заштита од дискриминација излезе и нешто добро, а тоа е широката јавна дебата која главно ја иницира граѓанскиот сектор и на која ѝ се придржува и парламентарната опозиција. Како ретко кога, организациите на граѓанското општество успеа да направат коалиција околу прашањето на антидискриминацијата, и тоа природна коалиција без никакви интервенции од страна на политичките партии. Како резултат на тоа, се чини дека никогаш досега – од осамостојувањето до денес – во државава не се случило толку многу да се дискутира за одредено прашање како за политиката за заштита од дискриминација. Ова влева надеж дека македонското општество сепак има демократски капацитет и дека не дозволи тој капацитет да биде задушен ниту од страна на Владата, ниту од парламентарното мнозинство коешто го поддржуваше овој недемократски закон.

4.3 Заклучоци и препораки

Во Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2010 година, во делот што се однесува на политиката за заштита од дискриминација, Македонија нема да добие позитивни оценки. Тоа се должи на фактот што Владата (и парламентарното мнозинство), и покрај претходно утврдените индикатори (5 февруари 2010), и покрај писмото од комесарот Филе, и покрај писмото од европратегиите, и покрај предупредувањата од страна на граѓанскиот сектор и, конечно, и покрај мислењето на Секретаријатот за законодавство дека Законот не е усогласен со ЕУ-мерките, реши да си ја истурка својата ВМРО-вска агенда.

За да ја поправи направената штета, Македонија треба да ги спроведе следниве препораки:

- Собранието итно да предложи нов Закон за спречување и заштита од дискриминација. Иако времето е кусо, ова може лесно да се спроведе, бидејќи во Собранието се наоѓа и претходната верзија, која беше усогласена и со која се согласи и коалицијата на граѓанските организации;
- Да се почитуваат законските обврски за процесот на донесување на законодавството и да се работи на креирање и примена на механизмите со кои ќе се обезбеди учеството на сите засегнати страни во процесот на донесување на законодавството, што значи пред Законот да биде испратен во Собранието на Република Македонија;
- Да се изготви програма за 2010 година и таа да се искористи за подготовкa на системот за примена на Законот за спречување и заштита од дискриминација. Ако притоа се обезбедат и соодветни буџетски средства за оваа намена, постои голема веројатност да можеме да докажеме пред ЕК дека ќе го исполниме и вториот индикатор, иако со задоцнување.
- Креирање државен фонд за човековите права, кој меѓу другото ќе се занимава со поддршка на политиката за заштита од дискриминација и за поддршка на граѓанското општество кое работи на полето на промоцијата на човековите права, вклучувајќи ја и антидискриминацијата.

5. ИМА ЛИ ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА?

Во нашиот претходен квартален извештај констатирајме дека прашањето на спречување на судирот на интереси е значаен дел од борбата против корупцијата и дека, како таков, уште долго ќе биде во фокусот на вниманието на Европската унија. Исто така, укажавме дека во последните неколку години извештаите на Европската комисија бележат напредок на ова поле, но дојде времето кога по долгогодишно воспоставување на правната рамка, Македонија мора да испорача резултати⁹⁶. Оттука, фамозната Ревизија 2010 од 5 февруари 2010 предвидува „Ефективна имплементација на Законот за судир на интреси, во согласност со измените во 2009 година, и воспоставување одржливо досие на ЈОСИИИШИТЕ резултати во однос на прроверката и оштранувањето на конфликтот на интреси“⁹⁷ на ниво на прв индикатор за остварување на веќе добро познатиот клучен приоритет – *Воспоставување одржливо досие за ЈОСИИИШИТЕ резултати во однос на имплементацијата на релевантните законодавстви за антикорупција и имплементација на Државната програма за антикорупција.*

Целта на следењето на процесот на европрограмите на Македонија е и редовно потсетување на јавноста за обврските што ги презема државата, а со тоа и зголемување на сензибилноста и свеста за тешкотијата и предизвиците со кои Владата треба да се справи, а не да ги крие под килимот наречен „спор за името“.

⁹⁶ Петти извештај од следењето на процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ „Чуму ни е парламент?“, април 2010 година, стр. 40.

⁹⁷ Ревизија на Пристапното партнество, 5 февруари 2010, стр. 4.

Другите индикатори што би требало да ги исполни Македонија за да добие позитивен извештај годинава се: „результати во однос на исхраините и претпоставки, во согласност со релевантниот збор за корупција и конфискацијата“⁹⁸; „целосна реформа и практична автономија за извршување на наредбите за следење на комуникациите и за користење на ордера за следење на комуникациите; најава на имплементација на Акциониот план за воспоставување на Национална разузнавачка база на юрисдикции, предвидена во НПАА“, но и „результати во однос на прроверката на претпоставките на имотите, донесени конечни судски одлуки и нивната примена во случаите на корупција од висок стапет“⁹⁹.

5.1 Почнат, но незавршен случај

Основен носител на процесот на спроведување на Законот за спречување на судирот на интереси е Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Од начинот на функционирање на ДКСК директно зависи процесот на (целосно и доследно, или нецелосно и волунтаристично) спроведување на овој закон. Промените во ДКСК што се случија во меѓувреме, создаваат основа за умерен оптимизам во врска со подобрувањето на работата на ДКСК, барем на прв поглед. Имено, видливо е подобрувањето на функционалноста на најелементарното, банално, но извонредно значајно ниво – веб-страницата на ДКСК, каде што има повеќе информации. Исто така, новиот претседател на ДКСК е многу поактивен и достапен за медиумите, а со тоа и на јавноста, особено

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Ibid

ако се спореди со претходната претседателка Мирјана Димовска. Значи ли тоа дека Македонија, конечно, ќе може да ги пожнеет првите вистински резултати од борбата против корупцијата!?

Во овој период, поточно на 10 јуни 2010 година, ДКСК, *по сојсашвено наоѓање*, постапуваше по предмет оформлен врз основа на *извештај на Државниот завод за ревизија* (ДЗР) за извршената ревизија на финансиските извештаи на Управата за спречување на перење пари и финансирање тероризам (УСППФТ) – сметка за редовно работење за 2008 година. Врз основа на членот 49 став 1 алинеја 5 од Законот за спречување на корупцијата, ДКСК донесе заклучок до Владата на Република Македонија да поднесе иницијатива за поведување постапка за разрешување на Ване Цветанов, директор на УСППФТ, поради тоа што како одговорно лице овозможил незаконско трошење на средствата од Буџетот на Република Македонија во 2008 година.

ДКСК наведува две основи за покренување на оваа иницијатива – примената на Законот за државните службеници (ЗДС) и примената на Законот за јавните набавки (ЗЈН). Според ДКСК, во 2008 година УСППФТ постапила спротивно на ЗДС, со тоа што ангажирала 29 лица преку агенција за времени вработувања и не поднела барање до Министерството за финансии за добивање согласност за нивно вработување на неопределено време. За ДКСК процентот на привремено ангажирани лица е висок, а УСППФТ потрошила 6.326.000,00 денари, сума што е поголема од расходите за исплата на плати на редовно вработените. Во однос на примената на Законот за јавните набавки, ДКСК смета дека при спроведувањето на постапките за јавни набавки во 2008 година, УСППФТ не ги применувала одредбите од ЗЈН, поради што не е остварено законско и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи.

Расплетот од оваа приказна ѝ е добро познат на јавноста – Ване Цветанов даде оставка на функцијата директор на УСППФТ, но не замина без борба. Прво бевме сведоци на тоа како достави полни кутии документација и до ДКСК и до Јавното обвинителство, тврдејќи дека во Македонија има криминал од големи размери, а потоа излезе и јавно го обвини премиерот Груевски како директен заштитник на криминалот, со зборовите: „Си давам оставка, но не йорагу Антикорупциска, туку йорагу Вашата лицемерна болишка и незаинтересираност за борба ѕрошлив висшинскиот криминал¹⁰⁰“. Тој, исто така, наведе дека имал притисоци од Владата да не дава изјави за јавноста за да се заборавел неговиот случај, а потоа добил и непристоен предлог да си даде оставка на функцијата, за во септември да добие нова.

На тоа Владата одговори со соопштение во кошто тврди дека Ване Цветанов, всушност, не си поднел оставка, туку бил разрешен од функцијата на редовната седница на Влада одржана истиот ден, 21 јули 2010 година, а за вршител на должноста директор на УСППФТ веднаш бил именуван Владимир Атанасов, вработен во Управата. На помош на Владата дотрча и ВМРО-ДПМНЕ, соопштувајќи дека „Цвейтанов мора да се соочи со факшош дека йаршишката книшка не му значи нишшо доколку ѝи џекриши законите“.

Инаку, Ване Цветанов е вториот „властодржец“ кој си заминува од функцијата со сериозни обвинувања за владиниот врв, по поранешниот портпарол на Фондот за здравство, Дејан Гацов, кој исто така замина со тврдење дека Груевски и неговиот тим секојдневно го уништуваат македонското здравство.

¹⁰⁰Извадок од јавното обраќање на Ване Цветанов, 21 јули 2010 година, објавено во сите медиуми.

5.2 Синцир на одговорност

Засилената видливост и присуството на ДКСК во периодот опфатен со овој квартален извештај е неспорна. Дали тоа се должи на иницијативноста на новиот претседател на ДКСК Илми Селами или, пак, станува збор за конечно жнење на резултатите од долгогодишните подготвоки (со воспоставување на правната рамка, стратегијата, акцискиот план, обуките итн.)? Одговорот на ова прашање не може да се даде за овој краток рок на дејствување на новото лице на ДКСК. Дел од јавноста е сè уште скептичен во однос на тоа дека ДКСК излегла од канците на власти и бара одговори на повеќе прашања што произлегуваат токму од случајот на УСППФТ. Дел од нив ги поставуваме во овој квартален извештај.

Прво, ДКСК постапи по *сопствено наоѓање* врз основа на *извештај на ДЗР*. Ова отвора неколку дилеми: кому му се наменети контролите што ги прави ДЗР и зошто не реагираа оние на кои им се наменети извештаите на ДЗР, туку е оставено да постапува ДКСК? Имено, ДЗР прави надворешна контрола на финансиското работење на државните институции кои се финансираат со средствата од даночните обврзници на Македонија. Во една транспарентна и одговорна држава, ДЗР го контролира она што, можеби, ќе биде пропуштен од т.н. внатрешна контрола што ја прават внатрешните ревизори во самите институции, од една страна, и од Министерството за финансии (МФ), од друга страна, како второ ниво на контрола. Наодите на внатрешната ревизија се наменети за раководството на институцијата, за тоа да може да го подобри своето работење. Доколку внатрешната контрола забележи некакви криминални неправилности, таа го известува раководството, раководството го известува МФ, а тоа постапува понатаму, во зависност од видот на стореното дело. ДКСК е општествената контрола во

системот и таа треба да биде последното ниво од каде што ќе произлезе постапувањето. Во одговорните и транспарентни држави нема државни антикорупциски комисии, не затоа што нема корупција, туку затоа што контролата е пренесена на општествено ниво и затоа што постојат невладини организации кои ги следат процесите и ѝ помагаат на власти полесно да ги откриваат неправилностите во системот.

Во нашиот случај, фактот дека постапувала ДКСК недвосмислено покажува дека внатрешната контрола не функционира (ниту во УСППФТ, ниту во МФ), а надворешната контрола (ДЗР) се игнорира. Европската комисија е свесна за тоа и затоа воопшто не изненадува тоа што секоја година во Извештајот за напредокот на Македонија се повторува дека Собранието треба да дискутира и да даде насоки за спроведување на препораките од извештаите на ДЗР.

За жал, нашето Собрание реши да „забрани“ секаква дискусија по извештаите на ДЗР, под изговор дека Собранието не сакало да влијае врз ДЗР. Ваквиот став на Собранието укажува на фактот дека Собранието или нема основно познавање за потребата од постоење на една институција како што е ДЗР, или смислено се обидува да ги скрие сите неправилности во финансиското работење на власти, со што свесно ја загрозува европската агенда на Македонија. Доколку Собранието е тенденциозно, тогаш единственото објаснување за местото и улогата на ДКСК е дека таа е само инструмент во рацете на власти, кој се активира (по сопствено наоѓање, се разбира) само тогаш кога некој од партиските војници (случајно или не) ќе налета на нешто на што не требало да налета, а доколку е упорен во барањето одговор, тој/таа завршува како Ване Цветанов (на што посочува и обвинувањето на Цветанов).

Интересно е да се анализира и причината зошто реагирала ДКСК. Имено, според ДКСК, процентот на привремено ангажирани лица во

УСППФТ е висок и буџетските средства се користеле ненаменски. Се поставува прашањето што значи висок број времено ангажирани лица? Ако 29 е висок број, кога станува збор за времените вработувања, тогаш зошто не се реагира на бројот од 251 времено вработување во Министерството за одбрана (МО) или на 386 временни вработувања во СЕП и тоа само за 2009 година – бројки што се добиени преку пристап до информациите од јавен карактер од самите институции за кои пишувавме во претходниот квартален извештај?¹⁰¹ Значи ли тоа дека ДКСК има намера да го провери и огромниот број временни вработувања што се случуваа (и сè уште се случуваат) по другите институции!?

ДКСК реагира и на потрошениите 6.326.000,00 денари за плати на ангажираните лица, како и на ненаменското трошење на средства во финансиски трансакции кои претставуваат државни расходи. И повторно простор за прашања! Како е возможно во држава која има воведено трезорско работење да дојде до какво било плаќање без притоа да биде запознато МФ, особено за исплатата на плати на времено ангажирани лица, што се случувало во континуитет секој месец подолг период наназад? Значи ли тоа дека трезорскиот систем не функционира или дека исплатите се пропуштале сè додека тие служеле на нечии интереси? Згора на тоа, ако се запрашаме кои се времено ангажираните лица во УСППФТ, тогаш ја ставаме под знак прашалник и основата за корупција. Дали се тоа лица кои се пријатели и родинини на Ване Цветанов, кои тој ги вработувал за своја корист (пријателска работна средина), или се лица кои плаќале поткуп за Ване Цветанов да ги вработи (и да има финансиска корист од стореното дело) или, пак, се партички војници на ВМРО-ДПМНЕ, кои Ване Цветанов ги вработувал по директивата на партијата.

¹⁰¹ Видете го Петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ „Чуму ни е парламент?”, април 2010 година, стр. 52.

Очигледно е дека ДКСК има уште многу работа на овој исклучително важен случај. Прашањата што ги поставуваме во овој извештај се прашања што си ги поставува јавноста. Целта не е да се амнистира Ване Цветанов, туку да се посочи дека случајот не смее да биде завршен само со неговото разрешување.

5.3 Притисокот на јавноста секогаш се исплатува

Ако во претходниот квартален извештај коментираме за нејаснотијата во врска со степенот на исполнување на една од главните обврски што произлегуваа од Законот за спречување на судир на интереси – поднесувањето на изјавата за интереси од страна на сите законски обврзани службени лица, во овој период се забележува засилена активност на ДКСК при санкционирањето на службените лица кои не ја исполниле обврската. Во Соопштението на ДКСК објавено на 24. 6.2010,¹⁰² по име и презиме се наведени службените лица кои не ја исполниле оваа обврска. Станува збор за еден пратеник во Собранието на РМ, 26 судии од Управниот, два од апелационите и девет од основните судови, 13 градоначалници и 569 членови на советите на вкупно тринаесет општини. Во споменатото соопштение, ДКСК информира дека се во тек и активностите за спроведување на соодветни прекршочни постапки против овие функционери, што е секако за поздравување.

ДКСК, постапувајќи по предмети од областа на судирот на интереси, особено по оние што се однесуваат на избраните и именуваните лица во локалната самоуправа, оцени дека е потребно да преземе активности во насока на зајакнување на превенцијата во оваа област. Овој

¹⁰² http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=199&Itemid=1

отворен повик до политичките партии следуваше откако Обединети за Македонија, на прес-конференцијата одржана на 1 јули, обелодени дека во локалните самоуправи има масовна концентрација на функции и дека партиските војници земаат по 2, па дури и по 3 плати, што е класичен случај на конфликт на интереси.

За да го поттикне процесот на деконцентрација на акумулираните функции, ДКСК организирајавна дебата на 15 јули 2010 година во Клубот на пратениците, насловена „Судир на интереси во локалната власт”, на која учествуваа претставници на локалната власт, ЗЕЛС, Народниот правоборанител на РМ, невладиниот сектор и експерти¹⁰³. На 23 јули, ДКСК ги објави и заклучоците од дебатата, меѓу кои и:

1. Потребни се дебати, обуки и работилници за службените лица за подобро запознавање со судирот на интереси и неговите појавни форми;
2. Различното толкување на законите од оваа материја остава простор за појава на судир на интереси на локално и на централно ниво;
3. Треба да се преиспита правната рамка за да се димензионираат дискреционите права на локалните самоуправи;
4. Мора да постои политичка волја за успешно имплементирање на Законот за спречување на судир на интереси;
5. Законските решенија за градење одговорна локална власт треба да се носат со вклучување на невладиниот сектор, медиумите и експертите, и
6. Да се воспостави база на податоци за функционерите, која би била

алатка за спречување на можноста исто лице да извршува две или повеќе функции.

Притисокот што се создаде во јавноста ги натера политичките партии да се обратат кон своето членство и да апелираат што посекоро да се откажат од втората или од третата функција. Интересно е и тоа што при изборот на функцијата што ќе ја задржат, огромното мнозинство лица со конфликт на интереси одлучуваат да се откажат од функцијата „народен избраник”, што зборува за демократски дефицит на општеството. Сепак, овој настан неспорно ќе биде пофален во наредниот извештај на ЕК.

5.4 Од каде се финансираат политичките партии?

Вториот краткорочен приоритет од Пристапното партнерство гласи: „Обезбедување соодветно следење на Џрејоракиште на надзорниште щела, особено во областта на финансирањето на йолишничкиште Ѓарши и Шрошењето на јавниште средсивта“. Ревизијата 2010 го утврдува следниов индикатор за оценување на постигнатиот напредок: „Следење на Џрејоракиште на ДЗР и ДКСК, особено кај финансирањето на йолишничкиште Ѓарши/изборниште кампањи и прашањата поврзани со јавниште Шрошоци. Обезбедување целосна Џранстареншносш на Шрошењето на јавниште средсивта, особено Џранстареншносш на Шрошоциште за државно рекламирање и воведување обесхрабрувачки санкции во случајот на ошкриени нерејуларности“.

Веќе зборувавме за тоа колку е важно јавно да се дискутира за наодите од извештаите на ДЗР и соодветно да се постапува по нив. Во овој дел ќе го разгледаме прашањето на финансирањето на политичките партии.

¹⁰³Список на учесници може да се најде на http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=199&Itemid=1

Законска обврска на политичките партии е да доставуваат годишен финансиски извештај и истиот да го објавуваат на своите веб-страници и во најмалку еден од дневните весници, како и во Службен весник на Република Македонија¹⁰⁴. Доколку имаат донацији, политичките партии мора да доставуваат и квартални извештаи до Министерството за финансии, Државниот завод за ревизија и до Управата за јавни приходи (УЈП).

Од вкупно 90 регистрирани политички партии во Македонија, годишни финансиски извештаи за 2009 година до УЈП имаат доставено само 35. Ниту една од политичките партии кои имаат доставено годишни извештаи не го објавила извештајот на својата веб-страница, а некои од регистрираните политички партии немаат ниту веб-страница (барем ние не можевме да најдеме). За 2009 година, ниту една политичка партија нема доставено квартален извештај за донациите.

Доколку политичката партија не го објави годишниот финансиски извештај на својата веб-страница и во најмалку еден дневен весник, според законот треба да се изрече глоба од 2.500 до 5.000 евра. Досега не се изречени никакви казни за непочитување на законските обврски за ниту една политичка партија, што зборува за отсуство на политичка волја, но и за фактот дека законските решенија – сами по себе – и без дополнителни инструменти, не се доволни за спроведување на која било реформа.

Овде би сакале да потсетиме на тоа дека финансирањето на политичките партии ќе биде предмет на интерес на ЕК при пишувањето на извештајот за напредокот на Република Македонија годинава, како што беше интерес и на Советот за стабилизација и асоцијација, така

¹⁰⁴Член 27а од измените и дополнувањата на Законот за финансирање на политичките партии, од 28 јули 2009 година.

што политичките партии имаат морална обврска да ги исполнат своите обврски, макар и со задоцнување.

5.5 Заклучоци и препораки

Забележливо е подобрување во функционирањето на ДКСК, почнувајќи од поквалитетната веб-страница, па сè до поголемата отвореност и видливост кај јавноста. Во изминатиот период, ДКСК покажа отвореност и кон медиумите и кон граѓанскиот сектор и успешно изврши притисок врз политичките партии, кои му се обратија на своето членство барајќи од него да задржат само една функција и да се откажат од сите други акумулирани функции (и плати).

ДКСК го инициира случајот на директорот на Управата за спречување на перење пари и финансирање тероризам Ване Цветанов, но очигледно дека овој случај не е завршен. Јавноста очекува натамошни акции во насока на идентификување на причините зошто се случи наводната злоупотреба на службената положба и соодветно казнување на другите чинители во предметот. Обвинувањата од страна на Ване Цветанов насочени на сметка на премиерот Груевски, исто така бараат соодветна реакција од страна на ДКСК.

Политичките партии собраа доволно храброст и ги изгласаа измените и дополнувањата на Законот за финансирање на политичките партии, но не и за доследна примена, така што помалку од половината од нив ги исполниле своите законски обврски.

Од тие причини и во пресрет на годинешниот Извештај на ЕК, ги предлагаме следниве препораки:

- ДКСК да продолжи да работи на случајот на Ване Цветанов и

да ги испита обвинувањата изречени на сметка на премиерот Груевски. Исто така, треба да се направи анализа на лицата што ги вработувал Ване Цветанов, за да се види дали вработувањата ги правел своеволно или само извршувал партиска директива. Во тој случај да ги испита елементите на корупција кај владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ;

- Министерството за финансии да изготви информација и да објасни како е можно УСППФТ толку време да повлекува пари од трезорскиот систем на име на плати за времено вработените лица, а притоа министерот да не знае ништо во врска со тоа;
- ДКСК мора да се позанимава со огромниот број временни вработувања во државните институции, особено затоа што ова прашање се чини „најголемата мистерија“ во Македонија во последните 4 години;
- Политичките партии да ги достават (и објават) своите финансиски сметки за 2009 година. Иако со задочнување, тоа ќе биде позитивно оценето од ЕК во годинешниот извештај за Македонија;
- ДКСК да изготви грант-шема и да објави конкурс за финансирање на проектите на невладините организации кои го покриваат полето на корупцијата. Овие организации би можеле да и помогнат на ДКСК за вршење јавен притисок на политичките елити, и
- ДКСК да ја испита одлуката на Владата (и на Собранието) за препрограмирање на даночниот долг и отпишување на каматите на јавните претпријатија.

6. ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА - ПОЛЕ ЗА НАДМУДРУВАЊЕ

Реформата на јавната администрација е една од најзначајните области која е поврзана не само со европингратациите на Република Македонија, туку и со целиот развој на државата, вклучувајќи го и економскиот развој. Колку ли пати досега сме слушнале дека на Македонија ѝ треба мала, модерна, професионална и неполитизирана администрација, која ќе може да ги спроведе неопходните реформи и да го понесе товарот на претстојните преговори за членство во ЕУ.

Токму затоа, јавната администрација е постојано во фокусот на вниманието на ЕК, а така ќе биде и годинава. Од тие причини, на 5 февруари 2010 година ЕК и Владата допрецизираа што ќе биде предмет на оценка на напредокот во оваа област и ги утврдија индикаторите според кои ќе се суди за напредокот во 2010 година. За потсетување, годинава ЕК ќе бара: „Целосна усогласеност со одредбите и духот на Законот за државниште службеници, за да се обезбеди дека вработувањето, оценувањето и наборувањето се објективни, транспарентни и според заслугите, вклучувајќи то и итеродост пред и по изборите и целосното имплементирање на последниште измени на Законот и усогласувањето на посебниште закони со ЗДС“¹⁰⁵. За подобро спроведување на реформата, ЕК ќе очекува „Комитетот за РЈА ефикасно да то води процесот на реформа, преку координирање на сите релевантни институции на сите нивоа, да се развијаат инструменти за мониторинг и евалуација ио заклучоците на Комитетот и да се имплементира Стратештата за РЈА“¹⁰⁶. Со оглед на тоа дека реформата најмногу зависи од човечките ресурси,

¹⁰⁵ Ревизија на Пристапното партнество, 5 февруари 2010 година, стр. 4–5.

¹⁰⁶ Ibid

ЕК инсистира на „Стирогување на преторакиште на Државниот завод за ревизија кои се однесуваат на управувањето со човечките ресурси и на внатрешната организација, со посебен осврт на времените што вработувања, вработувањата на прилагодниците на заедниците, внатрешната ревизија и на контролниот систем“¹⁰⁷. До каде сме со исполнувањето на овие индикатори и на каков извештај може да се надеваат граѓаните на Македонија во ноември годинава?

6.1 Пречистен, но не и исчистен закон

На 7 јуни 2010 година, Законодавно-правната комисија на Собранието на Република Македонија го објави пречистениот текст на Законот за државните службеници (ЗДС). Со оглед на фактот дека овој закон од неговото донесување претрпе многу измени и дополнувања, објавувањето на пречистениот текст треба да овозможи негова полесна примена. Сепак, со објавувањето на пречистениот текст, на површина излегаат некои факти што се однесуваат на опфатот на државната служба, дефинирани во членовите 3 и 3-а, за кои се водеше бурна дебата во парламентарните комисии и на пленарните седници на Собранието при носењето на последните измени на овој закон. Имено, со членот 3-а се дефинираат органите на државната управа (ОДУ) во кои одредени прашања поврзани со правата, обврските и одговорностите на вработените во тие органи „можат да бидат уредени со закон, на начин различен од овој закон (н.з. Законот за државните службеници), доколку тоа е неопходно поради специфичната природа на работните задачи и посебноста на извршувањето на посебните должности и овластувања“. ОДУ кои спаѓаат во оваа категорија и се наведени во

членот 3-а се: Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за безбедност на класифицираните информации, Армијата на Република Македонија, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, вработените кои вршат работи на обезбедување во казнено-поправните и воспитно-поправните установи, вработените во царинската и во даночната администрација, лицата со посебни должности и овластувања и полициските службеници во Министерството за внатрешни работи, ревизорите во Државниот завод за ревизија и вработените во агенциите, дирекциите, регулаторните тела и другите институции во кои со закон е формиран управен одбор, освен во Агенцијата за управување со одземен имот.

Иако добивањето статус државен службеник, т.е. начинот на вработување во ОДУ е детално објаснет во ЗДС, сепак со членот 17-и се дава можност за вработените во ОДУ од членот 3-а (споменати погоре), кои се без статус на државен службеник, „по потреба на органот или по негово барање, да можат да бидат распоредени во истиот орган на друго работно место во соодветно звање и да се стекнат со статус државен службеник, по претходна согласност на Агенцијата и положен испит за државен службеник“. Со други зборови, за вработените во ОДУ од членот 3-а не мора да се објавува јавен оглас за прием на државен службеник, туку статусот на државни службеници можат да го стекнат само со полагање на испитот за државен службеник. Ваквата одредба дава можност некои лица прво да бидат вработени во тие ОДУ, без да се почитуваат одредбите за вработување од ЗДС, а потоа да се стекнат со статус на државен службеник, без притоа целосно и доследно да се спроведе постапката за вработување на државни службеници што важи за сите други ОДУ кои не споменати во членот 3-а. Со ова, на некој начин, е нарушен принципот на транспарентност при вработувањето во

¹⁰⁷ Ibid

државната служба, дефиниран со членовите 12 – 17-в од ЗДС, како и принципот на мобилност дефиниран во членовите 17г – 17-и.

Ваквото кршење на принципите на транспарентност и мобилност може да има негативно влијание во процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ, со оглед на фактот дека недоследно се применуваат препораките на СИГМА за целосна професионализација и деполитизација на државната служба, т.е. членот 17-и, и – за жал – сè уште дава можност да се „заобиколи“ постапката за вработување на државните службеници во дел од ОДУ. Би сакале да потсетиме и на заклучокот на ЕК од Комитетот за стабилизација и асоцијација од јуни 2010 во кој беше „поздравена решеноста на Владата значително да ги ограничи времените вработувања и соодветните позиции да бидат пополнети во согласност со постапките на Законот за државните службеници“¹⁰⁸.

Инаку, имплементацијата на Законот за државните службеници (ЗДС) започна со недоследно и нецелосно почитување на неговите одредби од страна на одделни ОДУ. Имено, во месечниот извештај на СЕП за април 2010 е наведено дека само 17 ОДУ од централната власт и 23 единици на локалната самоуправа (ЕЛС) ги имаат усогласено внатрешните организации и систематизации според ЗДС, иако сите ОДУ имаа обврска да го сторат тоа до почетокот на официјалната примена на Законот (23 март 2010). Заклучно со мај 2010 година, оваа обврска ја испочитувале 22 ОДУ на централно ниво и 30 ЕЛС, што претставува околу 35% од вкупниот број ОДУ во Македонија.

Бројот на објавени огласи за вработување на државни службеници (од 1.10.2009 до мај 2010) изнесува 133, за вкупно 562 нови извршители.

¹⁰⁸ Записник од 7 состанок на Комитетот за стабилизација и асоцијација меѓу ЕУ и РМ, одржан во Скопје, 3–4 јуни 2010 година

Реализацијата на Годишниот план за обуки на државни службеници во 2010 се одвиваше според зацртаната динамика.

Во текот на мај 2010, координативната работна група на секторите/одделенијата за човечки ресурси го усвои документот „Стандардизиран опис на работните места во секторите/одделенијата за управување со човечки ресурси во државната служба“, со цел да помогне во унифицирањето на описот на работните места при изработка на соодветните систематизации.

6.2 Законот за јавни службеници – стапот наместо морковот

По многуте турбуленции и контрадикторности при донесувањето на Законот за јавните службеници, тој конечно беше објавен во Службен весник на РМ бр. 52 од 16.4.2010 година. Следува кус преглед на забелешките на предлог-законот, изнесени во нашиот претходен извештај¹⁰⁹, и како истите (не)се решија со конечната верзија на Законот.

1. Предлог-законот не предвидуваше колективен договор, иако се регулираат правата на над 100 илјади вработени. Во конечната верзија ова е исправено во членот 23 „Јавниот службеник има право на йлашта и надомеснощи на йлашта подуслови и кришериуми утврдени со законот, колективниот договор и оштетиот акт на органот на управување“.
2. Не се направија дополнителни напори со цел Законот да се донесе

¹⁰⁹ Петти квартален извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ „Чуму ни е Парламент?“, април 2010 година, стр. 49

по соодветна консултација со синдикатите и со работодавците, иако тој навлегува во сферата на работничките права и работните односи, спротивно на прокламираните уставни начела за економско-социјален дијалог во Република Македонија.

3. Одредбите за „преземањето јавен службеник од една во друга институција“ и натаму се непрецизни, а инструментите за вработување и можноста работникот да биде распореден на друго работно место се недоречени, без временски и географски ограничувања и по слободна проценка на работодавецот.
4. Остана одредбата (член 30) дека „јавниште службеници заради осъществување на своите економски и социјални права имаат право да основаат синдикати и да членуваат во нив **под услови и на начин утврдени со закон**“, што е спротивно на уставната одредба за правото на работниците на здружување и организирање во синдикат (што значи дека нема потреба ова да се уредува со посебен закон).
5. Изрекувањето дисциплински мерки против јавниот службеник од страна на лицето кое раководи со институцијата, по претходен писмен извештај од непосредниот раководител, е директно кршење на презумпцијата на невиност.
6. Платите на јавните службеници се намалуваат до 50% (во предлог-законот беше 70%) во период кога против јавниот службеник се води дисциплинска постапка за дисциплински престап и кога јавниот службеник е времено отстранет од работното место, без притоа да се утврдат точните рокови за завршување на постапката.
7. Слично како и кај Законот за државните службеници, податоците од Регистарот на јавните службеници добиваат класифициран

карактер што директно води кон нетранспарентност во однос на бројот и стручните квалитети на јавните службеници.

8. Постапката и последиците од оценувањето, како и бројот на оценувања на јавните службеници на секои шест месеци (кои предлогот се предвидуваше на секои четири месеци), најверојатно ќе се покажат како тешко применливи, имајќи предвид колкав е вкупниот (засега непознат) број на јавни службеници.

Според овие први согледувања, се поставува прашањето дали со овој закон навистина се обезбедува нов квалитет во работењето на јавната служба или, пак, само се врши дополнителна, непотребна бирократизација во уредувањето на јавната служба? Општ впечаток е дека овој закон не нуди конкретни мерки со кои ќе се реализира препораката VIII од извештајот на ГРЕКО¹¹⁰ (Стразбур, 10–12 октомври 2005 година), според која е потребно „востоставување јравна рамка на модерни административни принципи за голем број јавни службеници, која ќе соодветствува, до стапето ишто е возможен, на претходните ишто се применуваат во однос на државниште службеници“. Според некои пратеници, пак¹¹¹, целта на овој закон е „да се дисциплинираат 125.000 јавни службеници и да се заплашаат оние кои ќе то кренат гласот“.

6.3 Нов ребаланс, стара приказна

На 11 јуни 2010 година, Владата на Република Македонија го достави до Собранието Предлогот за изменување и дополнување на Буџетот на РМ за 2010 година. Во краткото образложение на министерот за

¹¹⁰ Група држави против корупцијата на Советот на Европа

¹¹¹ Соња Мираковска, пратеник од НСДП Утрински весник, 10 април 2010

финансии¹¹² за причините и потребите за ребаланс на буџетот, меѓу другото, двапати директно или индиректно се споменува ЕУ. Имено, вицепремиерот Ставревски потенцира дека „*една од основните цели на ребалансот била и да се заштитат сите Ѓовредливи кафетории трајани от ефектиште на европската криза*“ и дека „*за разлика од мното други земји во Европа, каде што беа неодходни шакви мерки (затемнување на даночите и намалување на лабашите и пензиите), наша проценка е дека во Република Македонија нема причина да се найрави тоа, ја шака е јосшавен ребалансот*“. Оваа изјава нè тера да го поставиме прашањето – зошто и како кризата која до неодамна беше именувана како „светска економска и финансиска криза“ одеднаш стана „европска криза“? Впрочем, не е ни важно дали се работи за техничка грешка или за лапсус, бидејќи е сосема очигледна намерата на министерот Ставревски да го стави предлог-ребалансот во некаков (негативен) европски контекст.

Во овој контекст, подолу е претставена сублимирана табела која накратко ги анализира буџетите и ребалансите на буџетите на РМ во периодот од 2008 до 2010, со посебен акцент на движењето на вкупните расходи на целокупниот буџет, владините програми во целина и, особено, програмите за К-Реформа на јавната администрација и М-Интеграција во ЕУ. Имајќи предвид дека владините програми и потпрограми ги одразуваат активностите на Владата што се преземаат за реализација на стратегиските приоритети, интересно е да се види како ребалансите на буџетите се отсликаны на овие две програми.

Во рамките на програмата К-Реформа на јавната администрација се реализираат активности поврзани со потребата од зајакнување на капацитетот на јавната администрација и формирање на ефикасна

државна администрација оспособена за успешна имплементација на интеграционите процеси во ЕУ и во НАТО. За таа цел, се спроведуваат обуки и усовршување на јавната администрација за ефикасно управување со буџетските средства, имплементација на ефикасни контролни механизми во управувањето, унапредување на финансиското управување на фондовите, како и натамошно усовршување на вработените со ЕУ-регулативите.

Со програмата „М“ им се дава поддршка на институциите за приоритетните ЕУ-проекти во Секретаријатот за европски прашања (СЕП) и на активностите поврзани со користењето на средствата од ИПА фондовите во функција на реализација на стратегискиот приоритет на Владата за започнување на преговорите за членство во ЕУ.

¹¹² Предлог-ребаланс усвоен од Владата, [хттп://њњњ.финанце.гов.мк/ноде/1554](http://њњњ.финанце.гов.мк/ноде/1554)

Буџет (Во илјади ден.)	Буџет 2008	ребаланс 2008	Буџет 2009	ребаланс 1	ребаланс 2	Буџет 2010	предлог-ребаланс 2010
Буџет (вкупни расходи)	134.279.812	150.371.000	164.797.000	154.516.000	149.594.000	153.796.000	149.093.306
Промена (%)	11,98%			-6,24%	-9,23%	-3,06%	
Вкупно Програми	16.263.449	18.146.956	20.331.331	18.715.863 -7,95%	17.600.214 -13,43%	18.182.460 -2,68%	17.695.047
К - Реформа на јавна администрација	582.006	691.779	331.410	296.472	189.251	417.638	327.258
Промена (%)	18,86%			-10,54%	-42,90%	-21,64%	
М - Интеграција во ЕУ	86.611	201.348	947.124	301.883	263.183	754.710	678.992
Промена (%)	132,47%			-68,13%	-72,21%	-10,03%	

Извор: Буџет и Ребаланс на буџетот на РМ за 2008, 2009, 2010

Како што се гледа од табелата, единствено со ребалансот на буџетот во 2008 година се предвидува зголемување на вкупните расходи, додека со ребалансите во 2009 и 2010 се предвидува намалување на вкупните расходи. Од табелата можат да се извлечат следниве заклучоци:

- Во 2008 година вкупните расходи се зголемени за 11,98% од првично планираните и зголемувањето на расходите во сите програми е речиси идентично (11,58%). Сепак, зголемувањето кај програмата „К“ е поголемо во однос на просекот (18,86%), додека

кај програмата „М“ се забележува драстично зголемување на планираните расходи од 132,47%.

- Во 2009 и 2010 година, пак, намалувањето на расходите за програмите „К“ и „М“ се секогаш поголеми, како во однос на процентот на намалување на расходите на вкупниот буџет, така и во однос на намалувањето на вкупните програми. Имено, во 2009 година, со првиот ребаланс буџетот е намален за 6,24%, вкупните програми се намалени за 7,95%, додека програмата „К“ е намалена за 10,54%, а програмата „М“ за неверојатни 68,13%. Ова

драстично намалување е уште поизразено со вториот ребаланс, кога програмата „К“ е помала за 42,9% од првично планираниот буџет, а програмата „М“ за дури 72,21%.

- Слична е и ситуацијата со предлог-ребалансот на буџетот за 2010 година. Иако вкупните расходи се намалуваат за 3,06%, и сите програми заедно се намалуваат за 2,68%, сепак средствата за програмата „М“ се намалуваат за 10,03%, што е за трипати повеќе од намалувањето на вкупниот буџет, додека средствата предвидени за програмата „К“ се намалуваат за дури 21,64%.

Од овие показатели се наметнуваат најмалку три прашања што треба да добијат соодветни одговори, и тоа:

- Дали реформите во јавната администрација и интеграциите во ЕУ беа приоритет за Владата на РМ само до 2008 година?
- Дали Владата смета дека Република Македонија ги завршила сите потребни реформи и домашни задачи во поглед на реформата на јавната администрација и интеграциите во ЕУ?
- Како Агенцијата за државни службеници ќе одговори на зголемените надлежности и работни обврски што произлегоа

од донесувањето на новиот Закон за јавните службеници и измените на Законот за државните службеници, во поглед на евидентацијата и обуките за државните службеници, за што има целосна надлежност?

Интересно е да се погледнат и буџетите на двете институции надлежни за спроведување на реформите на јавната администрација и за приближувањето кон ЕУ, Агенцијата за државни службеници (АДС) и СЕП. Во табелата подолу се прикажани буџетите на овие две институции, како и бројот на вработените за периодот 2008 – 2010.

Како што се гледа од табелата, бројот на вработените во АДС во последниве две години се зголемил за 9 лица, додека во СЕП истиот се намалил за 6 лица. Сепак, она што најмногу паѓа во очи е драстичното намалување на буџетите на овие две институции со секој нов буџет почнувајќи од 2009 година. Имено, со новиот ребаланс за 2010, буџетот на АДС е намален за повеќе од 7% од првично планираниот, додека за СЕП истиот е намален за околу 20%, што и во двата случаја е многу повеќе од намалувањето на вкупниот буџет за 2010 (3,06%). Со ова се доведува во прашање целосното исполнување на клучните приоритети на АДС за 2010, како што се презентирани во Програмата за работа на

Институција	Буџет 2008		Буџет 2009		Буџет 2010		Предлог-ребаланс 2010	
	Илјади ден.	Број на вработени	Илјади ден.	Број на вработени	Илјади ден.	Број на вработени	Илјади ден.	Број на вработени
АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ	35.263	54	65.660	54	40.182	56	37.149	63
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА	310.427	59	661.143	57	141.333	48	116.233	53

Извор: Буџет и Ребаланс на буџетот на РМ за 2008, 2009, 2010

АДС за 2010, а особено во делот на обуките за јакнење на капацитетот на државните службеници.

Посебно е индикативно што покрај намалувањето на бројот на вработените во СЕП повторно се врши драстично намалување на буџетот во однос на 2009 година (за цели 550 милиони денари) или за повеќе од 4,5 пати (468%). Ова ги отвора прашањата за тоа дали СЕП има капацитет успешно да ја води РМ во европрограмативните процеси и дали одливот на вработените се надоместува со лица кои се вработени преку агенциите за привремени вработувања?

6.4 Раштимувана влада

Никој во државата не знае колкав е точниот број вработени во јавната администрација. Ниту Владата, ниту опозициските партии не располагаат со исти бројки. Наспроти декларативното залагање на власта за реформи во администрацијата и за нејзино намалување, реално таа постојано расте. Уште повеќе, не се знае кои јавни и државни позиции се пополнуваат и со какви кадри.

Според министерот за финансии, бројката е непроменета со месеци¹¹³, а бројот на вработени во јавните служби во 2009 година изнесувал 96.946 лица. Од нив, 76.361 биле буџетски корисници, 18.621 се вработени во здравството, додека 1.964 се вработени во државните фондови и агенции. Според министерот, во периодот од 2006 година до крајот на 2009 година имало само 2.300 повеќе вработени во јавната администрација, а тоа се вработувања според Рамковниот договор.

¹¹³Утрински весник, 15 март 2010 – „Никој не го знае бројот на јавните службеници“

Од друга страна, пак, премиерот изјави дека во 2009 година имало 5.000 нови вработени во јавната администрација, а Нова демократија обелодени дека располага со податоци за 9.000 нови вработувања во 2009 година. Целата конфузија ја надополнува министерот за правда, кој на седницата на Националниот совет за европрограмативни изјави дека бројот на вработените во јавните служби бил 150.000?! Само за потсетување, во Предлог-законот за јавните службеници, подготвен од Министерството за правда, пак, се наведува дека во јавните служби има 105.000 вработени. По сево ова, нормално, се поставува прашањето како е можно двајцата министри (за финансии и за правда) да располагаат со различна бројка за бројот на јавните службеници во РМ!?

Според Синдикатот на УПОЗ, пак, на која било прикажана бројка на јавни службеници треба да се додадат уште најмалку 30%, бидејќи во секоја државна и јавна институција има голем број лица кои работат преку агенциите за привремени вработувања, кои сепак се исплатуваат со средства од буџетот.

Конечно, во оваа рашомонијада во врска со бројот на јавните службеници сè погласно се вклучува и опозицијата. Според СДСМ, Владата намерно ги крие вистинските бројки и манипулира со точниот број административци, за да ги скрие, всушност, партиските вработувања и да ги прикрие непродуктивните трошоци од буџетот. Јован Манасиевски, пратеник и лидер на ЛДП посочува дека Владата прикажува извртени бројки и дека сите буџетски трошоци во јануари 2010 година биле поголеми за 20 отсто, во споредба со истиот месец лани, а според Ристо Пенов, јавната администрација во 2009 година, како што покажува Државниот завод за статистика, брои 116.483 лица и „само во четвртиот квартал од 2009 година во администрацијата

се вработени 3.877 нови лица.” Според Нова демократија, пак, официјалните податоци на Секретаријатот за имплементација на Охридскиот рамковен договор покажуваат дека во 2009 година биле вработени 9.000 лица во јавната администрација, од кои 1.000 биле Албанци. Од нив, 250 се на своите работни места, а другите 750 седат дома и примаат плата, односно за нив нема систематизација на работните места или власта ги блокира нивните вработувања¹¹⁴.

Како и да е, она што сега се случува во државата нема никаква врска со реформа на администрацијата. Таа е пренатрупана, неефикасна, испартизирана и непрофесионална, а за сметка на сè помалиот број вработени во стопанството. Барем засега, не е возможно прецизно да се одреди бројот на јавните службеници. Еден обид да се одреди бројот на вработените во ОДУ на централно ниво е даден во табелата подолу:

	Број на вработени			
	2008	2009	јан. 2010	мај 2010
1	Претседател на РМ	33	33	30
2	Агенција за разузнавање	247	247	242
3	Собрание на РМ	311	339	344
4	Државен завод за ревизија	90	95	115
5	Државна комисија за спречување на корупцијата	16	16	14
6	Државна изборна комисија	17	17	30
				28

¹¹⁴ Флора Кадриу, пратеник на НД, Утрински весник, 15 март 2010

7	Комисија за заштита на конкуренцијата	22	22	23	26
8	Дирекција за заштита на личните податоци	18	19	22	22
9	Државна комисија за жалби по јавните набавки	НП	0	10	10
10	Комисија за верификација на факти	НП	0	11	12
11	Уставен суд на РМ	28	29	29	30
12	Влада на РМ	405	352	268	266
13	Служба за општи и заеднички работи на владата	321	320	316	308
14	Секретаријат за законодавство	25	20	24	23
15	Државно правобранителство на РМ	95	94	97	104
16	Агенција за развој и инвестиции	19	19	16	16
17	Агенција за државни службеници	54	54	56	63
18	Секретаријат за европски прашања	59	57	48	53
19	Секретаријат за спроведување на Рамковниот договор	28	0	620	878

Анализа

20	Агенција за остварување на правата на заедниците	НП	0	2	6	32	Министерство за финансии – функции на држава	НП	НП	НП	НП
21	Агенција за управување со одземен имот	НП	0	4	10	33	Царинска управа на РМ	955	962	1.103	1.115
22	Министерство за одбрана	8.736	8.648	8.680	8.129	34	Агенција за стоковни резерви	22	22	25	31
23	Дирекција за безбедност на класифицираните информации	32	33	34	34	35	Управа за јавни приходи	1.258	1.244	1.240	1.219
24	Дирекција за заштита и спасување	263	259	263	274	36	Управа за финансиска полиција	11	24	30	30
25	Центар за управување со кризи	270	272	281	299	37	Министерство за економија	467	486	489	531
26	Министерство за внатрешни работи	12.263	12.253	12.321	12.198	38	Агенција за странски инвестиции	20	19	48	47
27	Министерство за правда	596	599	626	335	39	Агенција за промоција и поддршка на туризмот	НП	0	0	7
28	Управа за извршување санкции	576	618	742	769	40	Државен завод за заштита на индустриската сопственост	33	35	35	33
29	Управа за водење на матичните книги	НП	0	1	361	41	Министерство за животна средина и просторно планирање	151	156	169	163
30	Министерство за надворешни работи	391	394	413	434	42	Министерство за транспорт и врски	198	207	225	234
31	Министерство за финансии	584	600	638	620						

Шести извештај од следењето
на процесот на пристапување
на Македонија во ЕУ

43	Агенција за цивилно воздухопловство	327	326	65	64						
44	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	615	628	809	964						
45	Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството-Битола	128	137	137	145						
46	Управа за хидрометеоролошки работи	203	201	202	205						
47	Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој	43	46	87	90						
48	Министерство за труд и социјална политика	1.570	1.548	1.528	1.490						
49	Министерство за образование и наука	9.754	8.927	8.565	7.836						
50	Биро за развој на образованието	158	158	172	162						
52	Националната агенција за европски образовни програми и мобилност			10		10		16		16	
53	Агенција за млади и спорт			29		28		34		37	
54	Министерство за информатичко општество			HП		1		11		21	
55	Министерство за култура			158		168		171		175	
56	Финансирање на дејности од областа на културата			1.954		1.994		1.979		1.951	
57	Министерство за здравство			234		267		279		282	
58	Министерство за локална самоуправа			37		37		33		40	
59	Агенција за иселеништво			18		19		21		21	
60	Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер			16		16		17		16	
61	Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи			8		8		10		10	

62	Агенцијата за катастар на недвижностите	863	881	865	859
63	Државен завод за статистика	249	255	268	277
64	Државен архив на РМ	227	227	227	226
65	Биро за судски вештачења	26	27	25	24
66	Македонска академија на науките и уметностите	58	56	58	59
67	Биро за регионален развој	14	14	11	11
68	Судска власт	2.838	2.867	2.907	2.960
69	Јавно обвинителство на РМ	359	358	396	418
70	Народен правоборанител	69	67	69	68
71	Агенција за државни патишта	39	50	52	52
72	Фонд за здравствено осигурување на Македонија	685	710	712	695
73	Агенција за вработување на РМ	537	536	521	517

74	Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија	733	727	700	665
	Вкупно	50.573	49.858	50.631	49.845

Извор: Буџет на РМ за 2008, 2009 и 2010 (со преглед-ребаланс)

Според изнесените податоци, бројот на државните и јавните службеници вработени во ОДУ на централно ниво во последниве три години е константен и изнесува околу 50.000. Знаејќи го ова, зачудува фактот кој се дополнителните буџетски корисници, кои според министерот за финансии изнесуваат околу 76.000, а според министерот за правда 105.000 или 150.000?!

6.5 Кој ќе ги оцени државните службеници?

АДС треба доследно да ги спроведува процедурите за оценување на државните службеници. Во согласност со Законот за државните службеници, сите ОДУ се обврзани да достават извештаи од оценувањето на државните службеници за 2009 до крајот на април 2010 до АДС. Сепак, до зададениот рок, АДС доби вкупно 45 извештаи за извршено оценување во 26 ОДУ на централно ниво, и само 19 извештаи од ЕЛС. До крајот на мај 2010, бројот на доставени извештаи до АДС изнесува 87 (41 од централните ОДУ и 46 од ЕЛС), што претставува околу 55% од вкупниот број на ОДУ во Македонија. Зачудувачки е тоа што повторно сите ОДУ не ја спроведуваат доследно оваа обврска, иако таа е билтен сегмент за мобилност во службата.

Извештајот за оценувањето на државните службеници за 2009 година АДС ќе го изработи и ќе го достави до крајот на јуни 2010¹¹⁵, но прашање е колку тој ќе биде релевантен доколку законски утврдената обврска ја испочитувале само 55% од ОДУ. Детална анализа на извештајот на АДС ќе следува во наредниот квартален извештај.

6.6 Проекти има, ама каде се?

Моментално, во државата се имплементираат два проекта финансиирани од ЕУ, кои се однесуваат на јавната и/или на државната служба, и тоа:

- Во АДС се реализира проектот „Техничка помош на Агенцијата за државни службеници и зајакнување на имплементацијата на националниот систем за координација на обуките”, имплементиран од Irish Institute of Public Administration.
- Во Генералниот секретаријат се реализира проектот „Зајакнување на капацитетите на Генералниот секретаријат“ имплементиран од Hull & Co Human Dynamics KG.

Сепак, што се однесува на овие два проекта, во врска со процесот, активностите, резултатите и реализацијата воопшто, бројот на информации што се јавно достапни е многумал. Имено, проектите немаат свои веб-страници, во месечните извештаи на СЕП нема информации за овие проекти, ниту пак на веб-страниците на АДС, Генералниот секретаријат на Владата или Делегацијата на ЕК во Македонија (како договорна страна) не можат да се најдат информации во врска со имплементацијата на проектите. Имајќи предвид дека ЕУ бара доследна

примена на правилата за комуникација и видливост, нејасно е зошто нема јавно (и лесно) достапни информации за овие два проекта. Ова, уште повеќе, ако се знае дека со проектот во Генералниот секретаријат треба да се изготви нова „Стратегија за модернизација на јавната администрација“, како и да се ревидира „Стратегијата за соработка со невладините организации“, два документа кои се од големо значење за реформата на јавната администрација.

Треба да се укаже дека дел од одговорноста мора да прифати и Мисијата на ЕУ во Македонија, бидејќи нејзина обврска е да ги поддржи напорите на имплементаторите за постигнување соодветен степен на видливост на проектите што ги финансира, а со тоа и да обезбеди јавност на активностите и постигнатите резултати од имплементацијата на проектите.

6.7 Заклучоци и препораки

Наместо да ја спроведува реформата на јавната администрација, Владата и натаму измислува начини како да прави едно, а пред ЕУ да прикаже нешто друго. Начинот на којшто се донесе Законот за јавните службеници – без консултации и дијалог со синдикатот – покажува дека Македонија повторно смисли како да не го исполнi краткорочниот приоритет кој гласи: „Да се развие механизам за социјален дијалог и да се обезбеди функционален и репрезентативен социјален дијалог“ од Ревизијата 2010. Бројот на вработувањата, редовни и времени, и натаму е мистерија, и секој претставник на Владата излегува со различна бројка за обемот на јавната служба. Со ребалансот на Буџетот 2010 се намалила средствата за АДС, а за СЕП дури за 468%. Оценувањето на работата на државните службеници ја губи смислата ако само 55% од ОДУ одбираат

¹¹⁵ Потврдено и во месечниот извештај на СЕП за мај 2010 (Монтхлс Прогрес Бриеф)

да ја испочитуваат својата законска обврска. НПАА и натаму е само е само инструмент за вработување на партиски кадри, а одделенијата за управување со човечки ресурси сè уште не се екипирани.

Оттука, треба да се спроведат следниве препораки:

- Да се обезбеди доследна примена на Законот за државните службеници и да се елиминира можноста за добивање статус на државен службеник според членот 17-и;
- Да се отвори јавна и широка дебата со вклучување на сите заинтересирани страни (особено синдикатите), во врска со одредбите и примената на новиот Закон за јавните службеници. Да се извршат измени и дополнувања на истиот, кои ќе ги отстранат увидените слабости и недоследности;
- Итно да се направи пресек на точниот број јавни службеници во Македонија, при што одделно ќе бидат претставени редовно вработените јавни службеници, како и лицата ангажирани преку агенциите за привремени вработувања, а кои се вработени во ОДУ и во јавните служби (образование, здравство, култура, наука, труд и социјални работи, социјална и детска заштита, установите, фондовите, агенциите, јавните претпријатија), а кои не се опфатени со Законот за државните службеници;
- Да се направи анализа по поглавја за да се види што треба да испорача Македонија по секое поглавје поединечно. Оваа анализа треба да биде во функција на подготовките за почеток на преговорите за членство во ЕУ, од каде што државата ќе ги изготви и своите преговарачки позиции. Дури тогаш може да се има јасна претстава за тоа каков кадар ѝ е потребен во државната администрација;
- Да се престане со вработувањата во јавните служби преку агенциите за привремените вработувања;
- Да се обезбеди транспарентност и достапност на информациите за проектите што се реализираат преку ИПА средствата во Република Македонија, и
- Сите ОДУ да ги исполнат своите законски обврски и да извршат оценување на државните службеници и во најкус можен рок да ги достават извештаите од оценувањето до АДС.

7. ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА – ЈАВНИ ГАЛЕНИЧИЊА

Одредени економски активности се од големо значење за квалитетот на живеење на граѓаните, па од тие причини истите имаат третман на услуги од јавен или од општ економски интерес. Обезбедувајќи квалитетни услуги од јавен интерес, на посреден начин, државата придонесува за поголема конкурентност на својата економија. Општо прифатена практика е државните и локалните власти финансиски да ги помагаат и поддржуваат претпријатијата кои обезбедуваат вакви услуги. Во групата услуги од општ економски интерес се вбројуваат услугите за јавен транспорт, електрична енергија, телекомуникациите, комуналните услуги (водоснабдување, осветлување, одржување на јавните површини, собирање смет итн.), радиодифузните услуги, социјалното домување, одржувањето на патиштата, здравствените и други услуги.

Услугите од општ економски интерес во Република Македонија ги обезбедуваат јавни претпријатија (ЈП), основани од централната или

од локалната власт¹¹⁶. Општо е прифатено мислењето дека јавните претпријатија во Македонија нудат услуги со мошне низок квалитет, а високи цени, дека подолг период работат со загуби, дека не вложуваат во нови технологии и во развој на човечките ресурси, односно лошо управуваат со нив. Од друга страна, пак, токму за овие претпријатија, а заради природата на дејноста што ја вршат, државата преку државниот и/или општинските буџети обезбедува значителни средства, во вид на субвенции, со крајна цел да се обезбеди квалитетна и навремена услуга за граѓаните по прифатлива и економски оправдана цена. Во повеќе наврати во минатото, заради обезбедување континуитет во давањето на услугите од општ економски интерес, државата – по најразлични основи – им ги простиуваше долговите на различни јавни претпријатија или истите ги трансформираше во државен влог, а неодамна беше донесен и Закон за препрограмирање на долговите по основа на ДДВ, данокот на добивка и персоналниот данок на доход¹¹⁷. На тој начин, веќе долго време, дел од јавните претпријатија вештачки се одржуваат во живот со пари на граѓаните, за чиишто интереси всушност и постојат. Притоа, не се памети обезбедувачот на помош да ја услови истата со спроведување на конкретни планови и мерки за финансиска консолидација и долгорочна стабилизација на претпријатијата.

Во такви услови на потчинетост и подреденост на ЈП на властите, тешко дека некој би можел да управува со ЈП самостојно, независно и без мешање и интервенции од страна на власти. Од тие причини, уште поважно станува доследното почитување на словото на Законот што

¹¹⁶ Член 1, Закон за јавните претпријатија, Службен весник на Република Македонија бр.38/1996; 9/1997; 6/2002; 40/2003; 49/2006; 22/2007 и 83/2009

¹¹⁷ Закон за плаќање на рати на даночните долгови на јавните претпријатија и трговски друштва основани од Република Македонија, односно од општините или од Градот Скопје од 9.2.2010, Службен весник на РМ бр.18/2010.

ја регулира областа на работење на овие организации. Само со строго држење до Законот, може да се „одбие“ притисокот на политичката елита и на други интересни групи и групи на кој и влијание врз нивното секојдневното работење и функционирање. Тоа, пак, подразбира постоење на силни, професионални и стручни организации на државната управа, но и принципиелни, стручни и независни поединци.

Во реалноста се случува сосема спротивното. Токму ЈП се предмет на чести критики за сомнителни зделки, за непрофесионално работење, за злоупотреба на службените овластувања и јавни средства и за манипулации со јавните набавки.¹¹⁸ Јавните претпријатија често се злоупотребуваат од политичките партии како мегдан за партиски игри и пресметки и како извор за партиски вработувања, што во најголем број случаи доведува до превработеност на сметка на квалитетот на човечкиот капитал на овие претпријатија.

Сево тоа доведува до заклучокот дека станува збор за еден маѓепсан круг од којшто, барем засега не се гледа излезот. Но, да одиме по ред.

¹¹⁸ Јавните набавки што ги вршат, на пример, Градот Скопје, општините и претпријатија, се само дел од начинот на кој основачите и ЈП во своевидна спрека си ги прераспределуваат јавните средства на крајно шпекулативен и нетранспарентен начин. Доволна потврда за ова е последниот скандал со начинот на спроведување на тендери за јавни набавки, спроведени т.е. расписани од страна на јавните претпријатија. Аналитички следења на процесите на јавни набавки можат да се најдат во кварталите и во Годишниот извештај од Мониторингот на јавните набавки кои ги спроведува Центарот за граѓански комуникации. Истите можат да се најдат на следнава веб-страница: http://www.ccc.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=7&lang=mk

7.1 Директори – едни доаѓаат, други си одат

Досегашното искуство во независна Македонија покажа дека, речиси по правило, секоја промена на власт значи и промена на раководните, управните и надзорните структури во ЈП со нови кадри, блиски до владејачките структури. Уште потрагично е тоа што никој не се ни обидува да го прикрие овој факт, па така партизацијата на ЈП се прифаќа како нормален и вообичаен принцип на владеење. Исто така, партиските анимозитети се толку големи што централната власт, особено последните години, има и нееднаков однос и третман кон локалните ЈП доколку тие се од спротивната политичка провениенција. Во такви услови на политичка поларизација на секое замисливо ниво на моќ и власт, ЈП стануваат колатерална штета од која сметките, на крајот, секогаш ги плаќаат граѓаните.

Во изминативе 17 години, со секоја промена на власта неминовно се менуваше и судбината на ЈП преку смени на раководните, управните и надзорните структури во ЈП. Така, некои од успешни и примерни прекуноќ станува загубари, а други од загубари стануваат уште поголеми загубари. Зачудувачки е дека досега ниту една управувачка структура не одговарала за лошото, недомаќинско управување со претпријатијата во јавниот сектор. Но затоа, пак, многу од партиските послушници по смената во ЈП добиле награда во вид на унапредување на повисоките скалила на општествена моќ, па од директори на помали ЈП станале директори на поголеми и помоќни претпријатија, советници, секретари, а некои дури и министри.

Последен пример за „нужни“ смени на директорските места во ЈП се новоименуваните директори на скопските јавни претпријатија: ЈП

Комунална хигиена, ЈП Дрисла, ЈСП Скопје и ЈП Улици и патишта¹¹⁹ од страна на градоначалникот на Град Скопје. Набрзо потоа следуваа и смени на директорите во ЈП Градски паркинг и ЈП Водовод и канализација¹²⁰. Согласно Законот, директорите на ЈП се избираат на јавен конкурс, во кој се дефинираат условите што треба да ги исполнат потенцијалните кандидати, а конкурсот се објавува во дневниот печат¹²¹. Последните именувања на директори на ЈП на Градот Скопје покажуваат дека во процесот на избор, последниот и одлучувачки збор го има политиката. Имено, уште пред да биде објавен јавниот оглас за избор на нови директори, неофицијално се навестуваат партиските пазарења околу поделбата на директорските места во ЈП за по некое време истите имиња јавно и официјално да бидат објавени како победници на конкурсот. Таков е примерот со изборот на директорите на ЈП Комунална хигиена (Ракип Дочи) и ЈП Градски паркинг (Панче Стојановски). Имено, првичните шпекулации за потенцијалните смени подоцна се покажаа како точни¹²². Оттука, логичен е заклучокот дека е воопшто бесполезен и бесмислен обидот да се конкурира на овие јавни конкурси за избор на директори, бидејќи очигледно тие се завршени уште пред да бидат објавени.

7.2 Партиите одговорни за пропаста

Изненадува фактот што смени на директорите најчесто се прават заради истекување на мандатот или (во многу ретки случаи) заради

¹¹⁹ <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mid=36&eventid=21862>

¹²⁰ <http://www.time.mk/read/1be084ba9a/9b1f1f7093/index.html>

¹²¹ Член 19-а, Закон за јавните претпријатија, Службен весник на Република Македонија бр.38/1996; 9/1997; 6/2002; 40/2003; 49/2006; 22/2007 и 83/2009

¹²² Види Утрински весник, 15 септември 2009 година

утврдени неправилности во работењето на ЈП Притоа, никогаш не се зборува за постигнатите резултати од директорувањето на разрешените директори, ниту за мерките преземени за утврдување на одговорноста и соодветно санкционирање на несовесното работење. Единствено (законско) решение во случај на непрофесионално и лошо раководење со ЈП е смена на директорот¹²³. Значи, во најголем број случаи новоименуваните директори затекнуваат одредена (често катастрофална) состојба, којашто за време на новиот мандат не се менува, туку дополнително се влошува. Од година во година загубите растат, трошоците на работењето се зголемуваат (најчесто поради нови вработувања на партиски блиски луѓе, и покрај постоечката превработеност), како и поради други злоупотреби на имотот и средствата за ЈП за потребите на партијата (на пример, за изборни кампањи), а инвестиции во модернизацијата или вложувања во тековно и инвестиционо одржување речиси и да нема. Како резултат на тоа, многу ЈП особено на локално ниво, се доведени во толку тешка состојба, што не можат да ја извршуваат дејноста заради која се основани, без огромна финансиска поддршка од држаниот, односно од општинските буџети. Типичен пример за ваквата состојба е ЈП МРТВ, чија финансиска и материјална состојба тешко може да се утврди, исто како и сумите државни пари префрлени во претпријатието за одржување на некаква статус кво состојба. Не треба да се заборави дека Македонската радиотелевизија во изминатите изборни циклуси наголемо ги рекламираше владејачките партии, а по изборите и владините проекти, програми и „успеси“ – се разбира, бесплатно.

Уште повеќе разочарува фактот дека основачите во изминатиот период не презеле мерки за да ја сменат ситуацијата и начинот на

работење во ЈП. Голем дел од одговорноста за ваквата катастрофална ситуација е на основачот, ако се има предвид дека директорите на ЈП се должни на секои 6 месеци да доставуваат извештаи за работењето до основачот¹²⁴. Доколку во извештајот се констатирани недостатоци и/или загуби од финансиското работење на претпријатието, директорот е должен истите да ги отстрани во рок од 6 месеци¹²⁵. Ако не ги отстрани недостатоците и/или загубите, Управниот одбор на ЈП односно Градоначалникот, е должен да го разреши директорот¹²⁶. Од друга страна, Надзорниот одбор на ЈП кој е основан за да врши контрола на материјално-финансиското работење на претпријатието, ги разгледува годишните сметки и извештаите на директорот за работењето на ЈП и им поднесува извештај со свое мислење на Управниот одбор и на министерот за финансии (евентуално, на ресорниот министер)¹²⁷. Досегашната практика не познава случаи во кои органите на раководење и управување на ЈП но исто така и основачите (државата или општините) реагирале во согласност со Законот и разрешиле некој директор поради неисполнување на неговите обврски. Уште помалку е познат случај во кој некој директор бил кривично гонет поради злоупотреби на својата позиција, злоупотреба на јавните средства или други активности кои предизвикале штети за односното јавно претпријатие. Единствено објаснување за ваквото однесување на власта е дека нема политичка волја и дека, напротив, има интерес да се одржува ваквата статус кво состојба заради постигнување политички цели преку ЈП. На тој начин, премолчено, власта го аминува тивкото пропаѓање на ЈП. Единствено решение што го нуди власта во услови кога станува јасно дека

¹²⁴ Член 23-а, став 1 од Законот за ЈП

¹²⁵ Член 23-а, став 3 од Законот за ЈП

¹²⁶ Член 19 и 24-а, став 2 од Законот

¹²⁷ Член 27 од Законот

¹²³ Член 24-а, став 1, Закон за јавните претпријатија, Службен весник на Република Македонија бр.38/1996; 9/1997; 6/2002; 40/2003; 49/2006; 22/2007 и 83/2009

состојбата е неодржлива, е ново поскапување на цената на услугите на односното ЈП кое го оправдува со „економски причини“ и, се разбира, со недомаќинското, расипничко управување со претпријатијата „од страна на претходните раководни структури“. Така, повторно на крајот сметката за неуспешното работење, на овој или на овој начин, му се испорачува на граѓанинот.

Испреплетеноста меѓу политичката елита на власт и менаџерите на јавните претпријатија во некои случаи оди дури дотаму што не се прави разлика помеѓу двете, така што јавните претпријатија стануваат ограноци на политичките партии на власт, а „јавните“ менаџери извршители на партиските програми (читај интереси)¹²⁸. Така, во изминатите четири години се изнагледавме проекти на јавните претпријатија кои се, всуност, партиски проекти. Без долгорочни планови, без почитување на потребите на граѓаните и водење сметка за приоритетите и финансиските можности на јавните претпријатија, но и на општините или државата, а понекогаш и без почитување на законските процедури¹²⁹, јавните претпријатија се претворија во извршители на идеите и замислите на Владата. Еве еден мал дел од примерите за оваа чудна синергија: проектите за реконструкција и дограмба на предимензионираниот

¹²⁸ Пример за оваа констатација е интервјуто на градоначалникот на Скопје, Коце Трајановски, во Дневник на 3 јули 2010, во кое тој целосно ги поистоветува Градот, Владата и јавните претпријатија.

¹²⁹ Најдобар пример за ова е проектот „Скопје-2014“ кој почна да се спроведува надвор од Законот и прописите, што го потврди и Уставниот суд на РМ. Но, интересна е и следнава изјава на градоначалникот на Скопје во интервјуто за Дневник за „соработката“ меѓу Градот, Владата и партијата: „Пример е булеварот „Илинден“. Беше расписан тендер и избран изведувач на проект кој беше спротивен на Детаљниот и на Генералниот план. Во соработка со Општина Центар и Министерството за транспорт и врски, со соодветна урбанистичко-планска документација ни се овозможи да ја почнеме улицата. Инаку, немаше никакви шанси“.

Градски стадион во Скопје и неговата трансформација во „Национална Арена Филип II“, која нè чини колку еден нов супермодерен стадион за Светското фудбалско првенство; проектите за катни гаражи, кои чинат колку најскапите хотели од светските хотелски синџири, а завршуваат како деловни центри на припадниците на владејачката елита; градски плажи кои смрдат на корупција и злоупотреба на јавните средства, „деновите на дрвото“ кога се садат непознат број садници кои јавното претпријатие и државата (читај граѓаните) ги чинат непозната сума пари и уште многу други проекти на централно и на локално ниво за кои не се знае ниту колку чинат, ниту кој ќе ги плати.

Суштинските прашања што се поставуваат притоа се: 1. Како нашите јавни претпријатија, кои се толку презадолжени и неликвидни што државата „мора“ да им ги отпишува долговите за даночни обврски за да не банкротираат, имаат толку многу средства за вложување во вакви и слични прескали проекти, кои – меѓу другото – не само што нема да носат приходи со кои би се покриле вложувањата во нив, туку ќе значат и огромни трошоци за нивно тековно одржување, за кои исто така не е јасно од кој извор ќе се обезбедат; 2. Дали ваквите и вака изведенни мегаломански проекти, во услови на длабока економска криза, а особено во услови на постојан недостиг на јавни финансии во државата (како во државниот, така и во општинските и во буџетите на јавните претпријатија) навистина се најдобра вредност за нашите пари со која ќе се покриваат реалните потреби на граѓаните, за чијашто реализација, впрочем, и постојат ЈП и З. Кој ќе ја сноси одговорноста за ваквото расипништво со парите на граѓаните и кој ќе биде одговорен за неможноста на ЈП да ги сервисираат своите обврски кон државата и доверителите и, оттука, одговорноста за иднината на ЈП кои наместо да вложуваат во сопствениот развој, вложуваат во имиџот на власта.

7.3 Судирот на интереси – расипувач на забави

Уште една потврда на своевидната монополизација на ЈП од страна на властта е во доменот на кадровската политика. Имено, покрај постојаното именување партиски кадри за директори, членови на управни и надзорни одбори и вработени во ЈП наместо на стручни и искусни професионалци кои ќе се избираат врз основа на идеи и програми, последниве години сè почеста е практиката на кумулација на работни места, а со тоа и концентрација на моќ во рацете на исти лица. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) долго време го игнорираше овој факт и не ги преземаше законски предвидените мерки. Таквото непочитување на Законот веројатно се должи, меѓу другото, и на фактот што доскорешната претседателка на ДКСК и самата истовремено извршуваше дури 4 јавни функции, на што посочувавме во нашите претходни квартални извештаи¹³⁰. По долготрајниот притисок од страна на јавноста и медиумите, директорката во трет мандат Димовска конечно беше сменета од позицијата, но без да сноси каква било материјална и кривична одговорност за непостапувањето по Законот. Актуелен и илустративен пример за конфликтот на интереси е случајот со Владимир Бахчовановски, кој во два мандата е советник во Советот на Град Скопје, а во исто време прво беше директор на ЈП Македонски шуми, како и директор на ЈП за стопанисување со станбен и деловен простор. Во пријавата за имотната состојба на Бахчовановски, како избран јавен функционер, како дополнителен извор на приходи сосема коректно е наведен износот од 20.000,00 денари, приход по основа на учество во Советот на Град Скопје¹³¹. Бидејќи истиот не се наоѓа во

¹³⁰ Прв извештај од следење на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ „Владата треба 2/7 да се посвети на ЕУ-агендата”, април 2009, стр. 40.

¹³¹ http://www.dksk.org.mk/imoti_new/detail.php?detail=2438&search=&ime=%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%80&prezime=%D0%B1%D0%BA%D0%B8&funkcija=&institucija=

соопштението на ДКСК за лица кои не ја исполниле законската обврска за поднесување изјава за судир на интереси, како т.н. службено лице од прва категорија, логично е да се претпостави дека директорот веќе го сторил тоа¹³². Проблематично е што Бахчовановски смета дека нема никаков конфликт на интереси, па оттука не гледа ни потреба да се откаже од една од функциите¹³³, иако новиот претседател на ДКСК Илми Селами за ТВ A1 потврди дека „апсолутно станува збор за конфликт на интереси”¹³⁴. За да нема дилеми околу (не)постоењето на судир на интереси, го консултираме и Законот за јавните претпријатија (Службен весник на Република Македонија бр.38/1996; 9/1997; 6/2002; 40/2003; 49/2006; 22/2007 и 83/2009). Според членот 23 од Законот: „Функцијаша директор и член на Надзорниот одбор за контрола на јавното претпријатие е несвойва со функцијаша пратеник во Собранието на Република Македонија и со функциите претседател и членови на Влада на Република Македонија, како и член на Советот и Градоначалник на општинашта и на Градот Скопје за јавните претпријатија, основани од општинашта, односно од Градот Скопје”.

Во Државната програма за спречување и намалување на судир на интереси, ДКСК јасно ги дефинирала подрачјата кои се сметаат како ризични за постоење судир на интереси. Прва на листата на ризични области е „кумулацијаша на функции и осигурување корисиш”, па затоа се препорачува следново: „За време на својот мандат, службеношто

D0%Б0%D1%85%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8&funkcija=&institucija=

¹³² Соопштение на ДКСК од 24.6.2010 http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=199&Itemid=1

¹³³ Изјава за A1 од 29.6.2010 <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=124786>

¹³⁴ Изјава за A1 од 29.6.2010 <http://www.a1.com.mk/vesti/video.asp?Video=10/saska-29-06.wmv&VestID=124786>

лице не смее да извршува ишту една друга функција, должност или активност што не е компетибилна со нејзината функција. Ова значи дека тој не може да извршува ишту една активност поврзана со остварување добивка¹³⁵. Оттаму, дури и кога не би имало конфликт на интереси поради кумулацијата на функции, кај Бахчевановски би имало конфликт на интереси поради „*остварувањето добивка*“.

7.4 Транспарентност на македонски начин

Пред неколку месеци беше донесен Законот за репрограмирање на долговите за даноци на ЈП кој наиде на многу полемики и негодувања во јавноста, особено кај приватните стопанственици. Ваквата политика на протекционизам и протежирање на ЈП во однос на приватниот сектор најдува на осуда, бидејќи на директен начин ги поткопува темелите на пазарната економија и го доведува под знак прашалник функционирањето на пазарот и постоењето слободна конкуренција. На оваа тема пишувавме во нашиот петти квартален извештај за следењето на процесот на евроинтеграциите¹³⁶.

Во секој случај, можноста за отплата на долговите на рати и приступањето на долговите од камати е условена со редовно и навремено плаќање на месечните рати во наредните 10 (+3) години. Но, дали дотогаш нема да бидеме сведоци на измени на овој или на носење на уште некои нови закони во корист на ЈП? А ние и натаму ќе се обидуваме да добиеме информации за вкупниот износ на репрограмираните долгови и за отпишаните камати на ЈП (со состојба

од февруари 2010). Да потсетиме, според информациите на некои пратеници, се работи за 50-тина милиони евра¹³⁷, а градоначалникот во интервјуто за Дневник потврдува дека скопските јавни претпријатија имале долгови во висина од повеќе од 16 милиони евра, од кои 10 биле камати и се отпишани, а преостанатите над 6 милиони биле долгови кои се репрограмирани и кои ќе им овозможат на претпријатијата да се стават во „мобилна состојба“¹³⁸. Според досега добиените одговори, состојбата со долговите на четирите големи јавни претпријатија (ЈСП Скопје, ЈП Македонски шуми, ЈП Комунална хигиена-Скопје и ЈП МЖ Инфраструктура) изнесува 80.300.00,00 евра. Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор (ЈПССДП), ЈП МРТ-Скопје и ЈП Македонија пат и по повеќе од пет месеци од поднесувањето на нашите барања за пристап до информациите или сè уште не одговориле (ЈП МРТ-Скопје и ЈП „Македонија пат“) или имаат доставено решение за одбивање на пристапот до информацијата, повикувајќи се на даночна тајна (ЈПССДП). Членот 8 од Законот за јавните претпријатија предвидува: „Јавно претпријатие и друштво кое врши дејност од јавен интерес, дејноста ја врши трајно и без прекин и неговата работа е јавна и транспарентна.“ Оваа транспарентност и јавност во работењето се однесува и на транспарентноста во финансиските односи меѓу државата, органите на општините и органите на Град Скопје и јавните претпријатија и друштвата кои вршат дејности од јавен интерес, а кои според членот 8-б јасно треба да ги прикажуваат: „а) средствата коишто се директно достапни од органите наведени во воведната реченица на овој став за одредени јавни претпријатија или друштва коишто вршат дејности од

¹³⁵ Цитат од „Водичот за управување со судир на интереси“, Државна комисија за спречување на корупцијата, Скопје, септември 2008, стр.10

¹³⁶ „Чуму ни е парламент“, петти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, Скопје, април 2010, стр. 57–66

¹³⁷ Извештај од седница на парламентарна комисија за локална самоуправа бр. 27–329, 4 февруари 2010, и Извештај од седница на Комисија за финансирање и буџет бр. 13–350, 2 февруари 2010

¹³⁸ Интервју на Коце Трајановски за Дневник, достапно на: <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=B9940C018DCDF8419A2B93A41E4FB755&arc=1>

јавен интерес; б) средствата коишто се индиректно достапни од органите наведени во воведната реченица на овој став на јавните претпријатија, фондови или финансиските институции, и в) начинот и намената за кои се ставаат на користење средствата од точките а) и б) на овој став”.

Транспарентноста во финансиските односи се применува, меѓу другото, и во случаите на: „а) порамнување на загубите од работењето; [...], в) неповратна помош или заеми под пополовни услови; г) давање финансиски поволности преку откажување од наплатата на побарувањата; [...], г) компензирање на финансиското оптоварување воведено од страна на државните органи”¹³⁹. За да се обезбеди оваа транспарентност во случаите на одобрување на каква било форма на државна помош, претпријатијата се должни, меѓу другото, да водат и посебна сметководствена документација.

„Транспарентно“ беше и Министерството за финансии¹⁴⁰, кое дури 5 месеци од доставеното барање за пристап до информациите се прогласи за ненадлежно, бидејќи „не ја поседува бараната информација“¹⁴¹, и истата ја препрати до Управата за јавни приходи (УЈП), која пак првично¹⁴², со обичен допис, одговори дека бараната информација претставува даночна тајна, за потоа, по поднесената жалба, да испрати и Решение¹⁴³ за одбивање на пристапот до информацијата. Во своето

¹³⁹ Член 8-б. став 2 од Законот

¹⁴⁰ Известување бр.19-6046/6 од 25.6.2010, Влада на Република Македонија, Министерство за финансии

¹⁴¹ Го поставуваме прашањето како е можно МФ да ги прави своите пресметки за буџетските приходи и расходи без да ја поседува „бараната информација“, со оглед на тоа дека се работи за голема сума со сериозни импликации по буџетските приливи/одливи?

¹⁴² Одговор на барањето бр.12-15152/2 од 25.2.2010, Република Македонија, Министерство за финансии, Управа за јавни приходи

¹⁴³ Решение за одбивање на пристап бр.12-2791/1 од 7.4.2010, Република Македонија,

решение, УЈП образложува дека бараната информација спаѓа во исклучоците од слободен пристап до информациите од причина што интересот што се штити со информацијата „со голема сигурност може да се претпостави дека ќе претпри штетни последици“. При одлуката за (не)доставување на бараната информација „клучно е одмерувањето на штетните последици наспроти јавниот интерес што би се постигнал со објавувањето на информацијата“. При спроведувањето на тестот, УЈП очигледно проценила дека штетата од информирањето на јавноста за тоа колку јавни пари (ќе) ја чини Законот за репограмирање е поголема од правото на јавноста да знае за што и на што се трошат нејзините пари.

7.5 Јавните претпријатија и европската интеграција

Во делот на политичкиот критериум и борбата против корупцијата и организираниот криминал, Пристапното партнерство предвидува два основни краткорочни приоритети¹⁴⁴ чиешто постигнување се оценува според три индикатори утврдени во Ревизијата 2010. Еден од трите индикатори е и „ефективна имплементација на Законот за судир на интереси и (...) одржливо досие на посилната резултати во однос на преверка и оштранувањето на конфликтот на интереси“¹⁴⁵. Властите, односно носителите на функции кои имаат јасен

Министерство за финансии, Управа за јавни приходи

¹⁴⁴ Клучен приоритет 1: Востоставување одржливо досие за постигнатите резултати во однос на имплементацијата на релевантното законодавство за антокорупција и имплементацијата на Државната програма за антокорупција; Клучен приоритет 2: Обезбедување соодветно следење на препораките на надзорните тела, особено во областа на финансирањето на политичките партии и трошењето на јавните средства.

¹⁴⁵ Ревизија на Пристапното партнерство, 5 февруари 2010, стр. 3-4

конфликт на интереси¹⁴⁶, не само што го негираат неговото постоење, туку директно го оневозможуваат спроведувањето на Законот преку скратување на буџетот на ДКСК со ребалансот на Буџетот¹⁴⁷. Индикаторот со кој ќе се проценува исполнетоста на вториот приоритет гласи: „следење на Џрејоракиште на Државниот завод за ревизија (ДЗР) и на ДКСК за прашања што поврзани со јавниште трошоци и обезбедувањето целосна транспарентност на трошењето на јавниште средства, особено на трошоците за државно рекламирање и воведувањето обесхрабувачки санкции во случаите на откриени нерегуларности“. Очигледно дека Владата, градоначалниците, а особено јавните претпријатија (како МРТВ, МЕПСО и ЕЛЕМ) не се информирани за сопствените обврски во процесот на интегрирање во ЕУ.

Во делот на економските критериуми Ревизијата на Пристапното партнерство предвидува: „Обговорноста при извршувањето на јавниште дејности“, која ја изразува преку три клучни приоритети и 11 индикатори¹⁴⁸. Голем дел од нив се однесуваат директно на работењето на ЈП и не треба да се прават големи анализи за да се констатира дека и натаму најголем дел од нив ќе останат неисполнети. Тука пред сè мислим на обврската за подобрена транспарентност на јавните набавки преку приспособувања на законодавството кон европското (особено во делот на јавните услуги, концесии, јавно-приватното партнерство и правните лекови). Со последните предложени измени на Законот за јавните набавки се постигнува токму спротивното, имено помала транспарентност

¹⁴⁶ Тука, покрај за директорот на ЈПССДП Бахчовановски, станува збор и за г. Здравев, кој директорува со ЈП МЕПСО, а истовремено е и советник во Советот на Град Скопје, но и за некои други службени лица, кои се третираат на друго место, бидејќи не се директно поврзани со ЈП.

¹⁴⁷ Оваа информација ја изнесе претседателот на ДКСК во интервјуто за неделникот Фокус, број 783, 2 јули 2010 год.

¹⁴⁸ Ревизија на Пристапното партнерство, 5 февруари 2010, стр.7-8

во процесот на јавните набавки, преку злоупотреба на клаузулата за договорање на рокот за исплата на обврските. Од аспект на ЈП оваа измена на Законот ќе значи натамошна можност за нивна злоупотреба од страна на властите преку процесот на јавни набавки, за кои не се обезбедени средства, но кои ѝ се потребни на властта за маркетиншки цели. Обврската, се разбира, некогаш ќе достаса на адресата на јавното претпријатие, но повторно ќе ја платат граѓаните¹⁴⁹.

Манипулатиите на властта со измените на Законот се сосема спротивни и на приоритетот кој бара зголемување на квалитетот на трошењето на јавните средства, бидејќи се мотивирани од потребата за прикривање на вистинските состојби со јавниот долг (во кој влегуваат и долговите на јавните претпријатија) и вистинската состојба со буџетскиот дефицит. Финансискиот банкрот на државната каса, кој веќе не може да се прикрие, се пренесува и на локално ниво, а последиците од недомаќинското и прекумерно трошење на државните и на локалните власти ќе се одразат и врз јавните претпријатија.

¹⁴⁹ Реакциите на експертите и на јавноста по донесувањето на Законот не стивнуваат. Тоа до потврдуваат информациите од последните две недели. Види: <http://www.nabu.com.mk/?search=%zakon+za+javni+nabavki&x=0&y=0&hl=mk&dosearch=true&exta=&vreme=w>

7.6 Заклучоци и препораки

На примерот со нејзиниот однос кон јавните претпријатија, власт уште еднаш покажува колку и како ги спроведува реформските задачи предвидени уште во 2007 година и потенцирани уште еднаш во Ревизијата на Пристапното партнерство од 5 февруари 2010 година. За третманот на европските приоритети, од кои зависи и директното добивање позитивен Извештај за напредокот на РМ во ноември, веќе пишувавме и во претходниот извештај. Сега, 3 месеци подоцна, кога времето станува сè пократко, а задачите сè поитни, можеме само да ја повториме констатацијата дека властта не само што не ги исполнува европските приоритети, туку опасно се оддалечува од нив.

Точно е дека дел од ЈП се наоѓаат во лоша ситуација поради лошата наплата (како што е случајот со комуналните претпријатија) или поради скусувањето на финансиските инјекции од страна на основачот (на пр. ЈСП Скопје), кои се неопходни за покривање на трошоците поради разликата меѓу цената на чинење на услугата и цената што ЈСП ја наплаќа од граѓаните, меѓутоа голем дел од ЈП се превработени, недомаќински трошат и во своите редови кријат криминал. Обврска на раководствата на ЈП а уште повеќе на централната и на локалните власти, е да изнајдат најсоодветен начин за надминување на ваквата состојба преку воведување коренити промени во управувањето со ЈП бидејќи проблемите не можат да се решат без коренити промени. Оттука произлегува прашањето дали овие претпријатија, всушност, ја извршуваат основната задача за која се основани - грижа за јавниот интерес и подобрување на квалитетот на живеење на граѓаните? Чиј интерес е во преден план – општиот или интересот на владејачката гарнитура?

За македонските власти да демонстрираат дека им значи евроинтеграцијата, дека ги прифаќаат и разбираат обврските што ги презеле и дека доследно ќе работат на тој план, со цел Македонија конечно да добие датум за отпочнување на преговорите со ЕУ, а јавниот сектор да биде што е можно подобро подготвен за ЕУ, предлагаме:

- **Доста за субвенции без услови** – Со оглед на улогата и значењето на ЈП во современото живеење, неминовно е државата да го помага нивното работење и да придонесува кон подобрување на квалитетот на услугите. Сепак, субвенициите треба да имаат конкретни цели и намени, и да бидат условени. Раководствата на ЈП мора да бидат заинтересирани или принудени домаќински да ги користат средствата.
- **Воведување јасни критериуми за избор на директори** – Независноста во работењето на раководните структури би се постигнала само ако директорите и членовите на управните и надзорните одбори се бираат на транспарентен начин. Критериумите за избор на раководните структури треба да бидат јасно утврдени, конкурентни и доследно да се спроведуваат. На клучните раководни позиции мора да се именуваат искусни и докажани професионалци, врз основа на обврзувачки планови за развој на претпријатијата, а не партиски послушници.
- **Почитување на менаџерските договори** – По вака спроведениот избор на раководни структури, потребна е доследна имплементација на плановите и програмите за развој, што соодветно треба да се преточат во менаџерски договори кои ќе ги потпише основачот на претпријатието. Тоа ќе ги натера менаџерите времено и целосно да ги исполнуваат предвидените обврски, со целосна материјална,

кривична и морална одговорност, односно да воведат систем на награди и унапредувања во случај на нивно исполнување и/или надминување.

- **Почитување на отчетноста и транспарентноста** – Еден од основните предуслови и претпоставки за остварување на претходните препораки е доследното почитување на отчетноста, транспарентноста и одговорноста, како принципи на доброто владеење, и тоа при: 1. селекцијата на раководните структури; 2. усвојувањето на развојните стратегии и планови, вклучувајќи и широк консултативен процес со граѓаните; 3. финансиското спроведување на плановите, и 4. ревизијата и оценувањето на резултатите од реализацијата на програмите врз состојбата и развојот на претпријатијата.
 - **Либерализација на пазарот и влез на нови субјекти** – Итно да започнат постапките за овозможување поголема либерализација на пазарот (намалување на бариерите) со овозможување лесен и брз влез на нови субјекти на пазарот на јавните услуги (онаму каде што тоа е економски и социјално оправдано и возможно), и тоа на стабилни и сигурни економски субјекти кои имаат искуство во областа.
 - **Јавно-приватни партнериства и концесии** – Еден од можните начини за излез од лошата ситуација во која се наоѓаат ЈП е докажаниот модел на јавно-приватни партнериства. Влезот на свеж капитал и воспоставувањето нови пазарни услови во работењето на овие претпријатија, ќе придонесе за менување на кодексот на однесување и работење на ЈП а со тоа ќе се променат и условите и квалитетот на услугите што се нудат. Тоа неминовно ќе води кон воведување нови и современи

технологии и примена на изкуствата од другите земји, а сепак тоа на задоволство на сите, а најмногу на граѓаните.

8. ПОФАЛБИ НА ЛУДОСТА

Приоритетот наведен во Ревизијата 2010 е поврзан со економските критериуми од Копенхаген, кои Македонија треба да ги исполнi во рамките на подготовките за членство во ЕУ. Тоj предвидува намалување на пречките за создавање работни места, особено кај младите и долгорочно невработените, а ќе се следи преку следниве три индикатори: 1) ефикасно имплементирање на активни мерки за вработување за намалување на невработеноста кај младите, особено со цел да се зголеми бројот на лицата опфатени со активните мерки за вработување, споредено со 2009 година, и да се редизајнираат мерките кои ги рефлектираат потребите на пазарот на трудот; 2) да се продолжи со имплементацијата на доживотното учење, и 3) да се започне со имплементација на план за стручно образование и обука, кој соодветно ги одразува потребите на пазарот на трудот, креирајќи со тоа поголеми можности за вработување.

Ако судиме според ставовите на Владата, „Македонија е земја на еднакви можности за сите“¹⁵⁰ и „Насроти економски јадрени извици со кои се соочува македонската економија, во социјалната сфера се реагирани позитивни отворувања“¹⁵¹, а „Макроекономски јадрени и, воодушето, економската состојба во Македонија е

¹⁵⁰ Програма на ВМРО-ДПМНЕ, „Преродба во 100 чекори – Надградена и проширена”, www.vmro-dpmne.org.mk

¹⁵¹ Информација за реализираните активности од Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, Ревизија 2010 (за периодот 1.1.2010 – 31.3.2010), стр. 10.

стабилна...”¹⁵². Но, се чини дека стабилна е единствено фрапантно високата стапка на невработеност, која веќе 17 години е над 30%¹⁵³.

Имено, заклучно со 30 април 2010 година се евидентирани вкупно 339.222 невработени лица¹⁵⁴, од кои 79,4% чекаат вработување подолго од 1 година; 49,1% се неквалификувани; 39% се на возраст од 15 до 34 години; додека 101.182 лица, или речиси 30% од невработените, чекаат вработување 8 и повеќе години; 24,1% (81.891 лице) се со средно стручно образование, а 7,6% (околу 26.000 лица) се со виши и повисоко образование.

За споредба, вкупниот број невработени лица во сите 27 држави-членки на ЕУ, заклучно со 30 април 2010 година, изнесува 10,1%¹⁵⁵. Најголема невработеност има во Латвија (22,5%), а вкупната стапка на вработеност во 2009 година изнесува 64,6%¹⁵⁶, а на жените 58,6%. Стапката на вработеност во Македонија во 2009 година изнесува 38,4%¹⁵⁷, а стапката на вработеност на жените во 2008 година е 28,2%, што е далеку под бројките во ЕУ, и околу 10% помалку од предвидените¹⁵⁸.

¹⁵² <http://www.vlada.mk/?q=node/5491>

¹⁵³ <http://www.nbrm.gov.mk/?ItemID=750FC531FC3D1B49B16440313562D400>

¹⁵⁴ <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=B18F3390FCA6AC46B301792947033615>

¹⁵⁵ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

¹⁵⁶ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

¹⁵⁷ <http://www.stat.gov.mk/statistiki.asp?ss=07.01&rbs=1>

¹⁵⁸ Национална стратегија за вработување – 2010, Скопје, декември 2006 г., Влада на РМ (стр. 6). Цели: општа стапка на вработеност од 48%; стапка на вработеност на жените од 38% до 2010 година; и стапка на вработеност за постарите работници (55–64 години) од 33% до 2010 година. <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija.pdf>

8.1 Каде се вработените?

Бројот на невработени во Македонија во текот на една година (30 април 2009 – 30 април 2010) се намалил за 10.567 лица, односно најголем пад има кај лицата кој чекаат на работа 2 години (8.110 лица), потоа кај неквалификуваните (5.914 лица) и кај невработените на возраст од 25 до 34 години (5.192 лица). Невработеноста се намалила за 5.114 лица кај невработените на возраст од 35 до 49 години; за 3.589 кај оние кој чекаат вработување осум и повеќе години; кај младите од 15 до 24 години за 3.077, и кај оние со средно стручно образование за речиси 2.000 лица. Од друга страна, за една година за речиси 2.000 лица се зголемил бројот на невработени кои имаат 50 и повеќе години, како и кај лицата со виши и повисоко образование (за околу 1.000 лица).

Оттука произлегува заклучокот дека профилот на невработен кој најбрзо би нашол работа во Македонија е маж на возраст до 34 години, без завршено средно образование, кој чекал на работа до 2 години. Се разбира, во профилот не може да се вклучат и лицата со партиска книшка од владејачките партии, чиишто вработувања се одвиваат надвор од сите правила и логики. Ако е така, тогаш каде се вработени тие 10.567 лица кога во 2009 година државата беше во рецесија, со континуирано опаѓање на индустриското производство?¹⁵⁹ Дали, можеби, на сите страни активираната градежна индустрија го трансформираше пазарот на трудот, а со тоа и целата економија?

¹⁵⁹ „Оптимизмот ја чека есента”, Време, 6 мај 2010 година, стр. 24.

8.2 Помалку пари за вработување

Средствата за имплементација на активните мерки за вработување предвидени со Оперативниот план 2008 (ОП) пораснале за 365,5 милиони денари во однос на ОП 2007, а во ОП 2009 за уште 131,8 милиони денари. Опфатот на корисници на активните мерки за вработување пораснал од 8.300 (во ОП 2007) на речиси 14.000 (во ОП 2009). И во 2008 и во 2009 има пораст на активните мерки. Но, без објаснување, со ОП 2010 и опфатот на корисниците и средствата се драстично намалени, и тоа корисниците за половина (само 6.947), а средствата за 298,2 милиони денари во однос на ОП 2009, па сега изнесуваат 526,8 милиони денари.

Табела 1: Оперативни планови со активни мерки за вработување 2007–2010 година

	Оперативен план 2007 ¹	Оперативен план 2008 ^{*2}	Оперативен план 2009 ^{**3}	Оперативен план 2010 ⁴
Опфат на корисници	8.300	9.200	13.929	6.947
Потребни средства (милиони денари)	297,7	663,2	795	526,8

*Оперативен план 2008 и Програма за вработување

** Оперативен план за изменување и дополнување на Оперативниот план 2009

Од табелата 2 подолу може да се види дека повеќето активни мерки во ОП 2010 се исти како и оние во ОП 2009. Воведени се само две нови активни мерки, со кои се опфатени 50, односно 30 невработени

лица, за што ќе се потрошат 4,6 милиони денари. Со двете нови мерки незначително се редизајнира оперативниот план и се предвидува мало намалување на невработеноста.

Табела 2: Оперативен план со активни мерки за вработување 2010 година

	Програми и мерки	Опфат	Потребни средства (милиони денари)	Пад/пораст во однос на ОП 2009		
				Пад / пораст	Корисници	Средства (милионим денари)
1	Програма за самовработување	700	147,5	Пораст	За 100	За 19,9
2	Програма за формализирање на постојните бизниси	250	47,0		Нема промени	
3	Пилот-програма – Поддршка за дополнително вработување во постоечките фирми регистрирани преку Самовработување 2007 и 2008 година	до 50	4,6		Нова мерка	
4	Промоција на претприемништвото преку постоечките бизнис- инкубатори и обука за одделни занимања и вештини кои се дефицитарни на пазарот на трудот	30	0,3		Нова мерка	
5	Програма за подготовка за вработување	4.291	37,7	Пораст	За 599	За 16,1
6	Програма за субвенционирање на вработувањето	1.241	264,6	Пад	За 439	За 74,3
7	Програма за практиканство	150	2,2	Пад	За 500	За 11,2
8	Анкета за слободни работни места	60	0,3	Пад	За 30	За 0,4
9	Економско јакнење на жените-жртви на семејното насиљство	125	17,4			За 17,5
10	Поддршка за вработување на Ромите	50	3,0	Пад	За 150	За 1,7
	Јавни огласи и соопштенија		2,0	Пад		За 5,0
	ВКУПНО		6.947	526,8	Пад	За 6.982
						За 298,2

Со ОП 2010 е зголемен опфатот на невработените и средствата за „Програмата за самовработување“ и за „Програмата за подготовка за вработување“ и тоа за 100, односно за 599 лица, и за речиси 20 милиони денари, односно за 16 милиони денари. Но, опфатот и средствата за четири други активни мерки е намален и има 1.119 невработени помалку, односно 110 милиони денари помалку отколку со четирите активни мерки во ОП 2009 (види мерки 6, 7, 8 и 9 во Табела 2). ОП 2010 воопшто ја нема мерката „Организирање јавни работи“, со која во ОП 2009 година биле опфатени дури 5.000 невработени и за која биле потрошени околу 229 милиони денари. Зошто оваа активна мерка е отстранета од ОП 2010 кога една од главните цели во владините програми за креирање работни места е „*„*татош* кон реинтеграција на *тазарот* на *штудош* преку јавни работи ...*“?¹⁶⁰

За 4 години, со ОП 2007–2010 се предвидени 2,283 милијарди денари за вработување на 38.376 невработени лица во различни категории. За периодот 2007–2009 (без ОП 2010) беа предвидени 1,756 милијарди денари за вработување на 31.429 лица. Во истиот период (31.12.2006 – 31.12.2009) бројот на невработените се намалил за 25.256 лица¹⁶¹. Зошто Владата, и покрај тоа што не ја постигна зацртаната бројка, се одлучи да штеди токму во овој сектор, знаејќи притоа дека спроведувањето на активните мерки за вработување ќе биде предмет на оценување на ЕК во годишниот извештај за напредокот? Со ОП 2010 двојно е намален опфатот на корисниците, намалени се потребните средства за имплементација на мерките и нема редизајнирање на активните мерки.

8.3 Лаконска влада

На веб-страницата на Министерството за труд и социјална политика (МТСП)¹⁶² има 10-тина документи од областа на работните односи и вработувањето, но нема ниту една анализа или евалуација, така што не е јасно како Владата ги изготвува новите оперативни програми. Иако во секоја од оперативните програми се нагласува дека „*на *крајот* од *годината* ќе се *изтошви* финален извештај за секоја *програма/мерка*, вклучувајќи и *нејзина* анализа и *предлози за можни измени во наредната *година***“¹⁶³, истите или не се достапни за јавноста или воопшто ги нема.

Бидејќи нема официјални толкувања за (не)успешноста на ОП-мерките, мора да бараме податоци во други документи. Анализата на УНДП¹⁶⁴, направена за период од три години (2007–2009), констатира дека од вкупно 559 претпријатија во 2007 година, отворени според принципот на самовработување, по првата година преживеале 61%, додека по една година 21% биле неактивни, а 18% биле избришани од Централниот регистар и не постојат како правни субјекти. Експертите, пак, наведуваат дека проектите за самовработување се добри и функционираат во многу држави, но кај нас е проблем лошата економска состојба, која е погубна токму за малите бизниси. Според АВРМ, податокот дека 60% од фирмите опстанале покажува дека овој проект е успешен на пазарот на трудот.

¹⁶⁰ <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=BD66FCC3A7FBCB47AB9150CBFEC02C96>

¹⁶¹ Оперативен план за активните програми и мерки за вработување за 2008 година (стр. 18), Оперативен план за активните програми и мерки за вработување за 2009 година (стр. 31), Оперативен план за активните програми и мерки за вработување за 2009 година (стр. 27)

¹⁶² <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?itemID=98215DA51674114DB3909F9102387BE1&arc=1>

¹⁶³ <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=D4907DDA288F7F45A585D25B99BAF9D3>

¹⁶⁴ www.zvrm.gov.mk

Како Владата се бори против високата невработеност, може да се види од програмите достапни на веб-страницата на МТСП¹⁶⁵. Во „Програмата за креирање работни места¹⁶⁶“ пишува дека „Програмата ... йтрејсӣавува амбициозен обид за сїроведување на серија активни мерки во делот на йазарот на ѕтругот, кои се внимашелно насочени кон реѓис਼ираниште невработени лица во Македонија...“ и ги наведува целите: „реинштрејтрација на йазарот на ѕтругот йтрејкујавни работи... и йтрејку обезбедување субвенционирани йлати кои ќерба да доведат до одржливо вработување“. Програмата се состои од 454 збора, односно една страница. Проектот за вработување на млади образовани кадри¹⁶⁷, пак, е малку поголем. Има уште половина страница и цели 7 збора повеќе од „Програмата за создавање работни места“, односно вкупно 461 збор. Целта на проектот, се вели во воведот на документот, е „да помоћи во решавањето на расишечката невработеност на младите луѓе со високо и универзитетско образование без работно искуство, како и да се поддржи развојот на локалните економии“.

Ако овие програми се инструментите со кои Владата ќе ја намалува невработеноста, тогаш Македонија ја чекаат уште долгите години борба со високата стапка на невработеност. Публикувањето на овие документи е за почит, но сепак треба да се води сметка за тоа дека државните институции треба да ги воспоставуваат критериумите за квалитетни проекти, планови и програми, а не да глумат дека работат 24/7.

8.4 Ликови и дела

Вториот индикатор според кој ЕК ќе суди дали има напредок во Македонија е „имплементацијата на доживотното учење“ што е во надлежност на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (Национална агенција)¹⁶⁸.

На 28 април 2010 година Националната агенција соопшти дека „До љонашамошни инструкции од страна на Европската комисија, йовикот за йтрејрама Јивотно учење за ѕтековнатата 2010 година то сїава во мирување ...“¹⁶⁹. Само 2 месеца пред тоа, на 22 февруари 2010 година, раководителите на секторите во Националната агенција беа толку самоуверени, што во своето отворено писмо до јавноста напишаа: „Ве информираме дека средсївата за йтрејрамиште не се сїойирани, ниту џак има најава за ѕакво нешто. Сите изјави кои то ѕврдаш џто се обични лаѓи и дезинформации“¹⁷⁰.

За стручноста и капацитетот на оваа институција заборува информацијата добиена од самата Националната агенција¹⁷¹. Имено, според Националната агенција на Инфо-деновите во 2009 година присуствуваше 1.326 лица. Но, истата информација го наведува бројот на присути по градови и нивниот збир е 1.419 лица, или речиси 100 лица повеќе.

¹⁶⁸ <http://www.na.org.mk/nacionalna-agencija.html>

¹⁶⁹ Информација за програмата Доживотно учење 28.4.2010, 12:25 <http://www.na.org.mk/>

¹⁷⁰ Отворено писмо до јавноста од страна на раководителите на секторите во Националната агенција, 22.2.2010, www.na.org.mk

¹⁷¹ Одговор доставен од Националната агенција за европски образовни програми и мобилност бр. 02-374/2 од 9.3.2010 до Фондацијата Институт отворено општество – Македонија

¹⁶⁵ <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=D4907DDA288F7F45A585D25B99BAF9D3>

¹⁶⁶ <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=D4907DDA288F7F45A585D25B99BAF9D3>

¹⁶⁷ <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/posted.doc>

За ликот и делото на новата директорка на Националната агенција, на веб-страницата на Агенцијата се употребени една слика и 12 збора, од кои 2 збора за името и презимето и 8 збора за името на Агенцијата¹⁷². Младата директорка, нов кадар на ВМРО-ДПМНЕ школуван во САД, во земјата на слободата на изразувањето, многу лесно се приспособи на владиниот лаконски израз. За разлика од неа, се чини дека министерот за образование и наука смета дека Европската комисија функционира на „жими мајка“ па затоа изјави: „Планирам кон крајот на месецов да одам за Брисел и да ѝ убедувам Европейците дека сме способни како држава сами да ѝ менаџираме тие ѕари. Колку ќе успеам да ѝ убедам, не знам“¹⁷³.

Покрај кадровските решенија, за капацитетот на Агенцијата зборува и квалитетот на интерните акти. Затоа, преку слободен пристап до информациите, на 4 март 2010 година од Националната агенција побарајме увид во правилниците за работа. Во писмениот одговор од Агенцијата бевме информирани дека: „Националната агенција не ѝ гостува на јавноста внатрешните процедури за работата на Националната агенција. Овие информации се достапни за националниот авторитет и штедаша пред ког оваа инспиција одговора“¹⁷⁴. По доставената жалба, ни беа доставени пет правилници, но не и Правилниците за секторската програма „Еразмус“, за „EURAXESS“ и Правилникот за имплементирање на програмата „Доживотно учење“. Дали тие правилници се изработени или не, не ни е познато.

¹⁷² www.na.org.mk

¹⁷³ <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=63101027449&id=9&setIzdanie=21998>

¹⁷⁴ Писмен одговор од Националната агенција бр. 02-402/1 од 15.3.2010 година.

Правилникот за организација на работата на Националната агенција е „персонализиран“ со лични имиња на вработените (член 7, член 42, член 43). Директорот со решение има назначено лице, со име и презиме, „кое ќе извесствува за неправилностите и сомнежите за измами и корупција“ (член 7)¹⁷⁵. Зошто именуваното лице не презело никакви мерки при појавата на првите сомнези за неправилно раководење со парите од ЕУ наменети за програмата „EURAXESS“ и подоцна (септември 2009 година) при доделувањето на средствата за програмите „Доживотно учење“ и „Младите во акција“? Дали тогашниот директор на Агенцијата испратил извештај за неправилностите до одговорниот директор на програмата во Генералниот директорат за образование и култура при Европската комисија за истите случаи, како што предвидува членот 8 од истиот Правилник?

Зошто поранешното, но и сегашното раководство на Националната агенција, не ја реализира програмата „Europass“, за која има предвидени работни места во Правилникот за организација на работата на Националната агенција (член 12)? Програмата обезбедува транспарентност и споредливост на стекнатите вештини и квалификации¹⁷⁶ на нашите ученици и студенти.

¹⁷⁵ Правилник за организација на работата на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност, Скопје, јули 2009 година

¹⁷⁶ Europass е портфолио од 5 документи чија главна цел е презентирање на стекнатите вештини и квалификации на јасен начин воедначен во цела Европа. Документите се: Europass CV, Europass јазичен пасош, Europass мобилност, Europass дополнителна исправа за студирањето и Europass додаток на свидителство.

8.5 Казнена експедиција

Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО) има суштинска улога во исполнувањето на третиот индикатор (да започне со имплементација на план за стручно образование и обука, кој соодветно ќе ги одразува потребите на пазарот на трудот, креирајќи со тоа поголеми можности за вработување) од ревидираното Пристапно партнерство.

„Средниште стручни училишта се едни од носечкиште стаполови за развој на стапанството во државата и само добро прилагодено средно стручно образование може да биде во функција на бизнисот и економскиот и секторниот икономскиот развој“, најласува акцелеријата министер за образование и наука¹⁷⁷. Сепак, симболичен број идни средношколци се запишуваат во стручните училишта. На што се должи тоа?

„Македонија заостанува зад другите земји од Југоисточна Европа во однос на квалификациите на средното стручно образование, а оштетува и во можностите за вработување на својата младина“, се вели во извештајот на USAID¹⁷⁸. Бројот на невработени лица со завршено средно стручно образование, заклучно со 30 април 2010 година, изнесува 81.891 лице, или дури 24,1% од вкупниот број невработени.

За средното стручно образование речиси и да нема учебници. Министерот за образование и наука призна дека од вкупно 1.200 предмети, за 800–900 никогаш не биле произведени учебници¹⁷⁹ и дека

¹⁷⁷ <http://www.vecer.com.mk/default.asp?ItemID=478B8D115DD3AE4A91CC4EF7938B1CA3>

¹⁷⁸ <http://macedonia.usaid.gov.mk/sectors/education/sea.html>

¹⁷⁹ <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetail.asp?vest=5281092114&id=9&setIzdanie=21993>

учениците учат од скрипти и од неавторизирани ракописи¹⁸⁰. Наставната програма не соодветствува со новите технологии, училиштата имаат многу малку информации за промената на струките, а практичната настава е слаба и недоволна¹⁸¹, без работилници и лаборатории, и се спроведува врз основа на лични познанства.

Програмските документи во стручното образование не соодветствуваат со општествено-економската и социјалната реалност на Македонија и со новите европски трендови¹⁸². „Слаба е соработката меѓу вработувачите, високото и средното стручно образование“ – велат експертите, а раководителите во МОН додаваат: „Во земјава не постои систем на средно стручно образование што ќе продуцира кадри за пазарот на труда“¹⁸³.

Според заедничката евалуација¹⁸⁴, врската меѓу средното стручно и високото образование е многу слаба и образовните програми не се компатибилни. Работодавците немаат доволно информации за средното стручно образование, ниту пак учениците се запознати со работата во претпријатијата, со нивните идни работни обврски, со работата за којашто се квалификувани и не покажуваат лична иницијатива да се запознаат со нив.

¹⁸⁰ http://www.mon.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=361:2009-12-29-15-04-23&catid=47:novosti&Itemid=108

¹⁸¹ <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=C4BAC0D8854D7D438B54D13FCDE7A1A8>

¹⁸² <http://www.vecer.com.mk/default.asp?ItemID=478B8D115DD3AE4A91CC4EF7938B1CA3>

¹⁸³ <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetail.asp?vest=5281092114&id=9&setIzdanie=21993>

¹⁸⁴ Колаборативна евалуација на влијанието на реформираното четиригодишно средно стручно образование, работен документ, мај 2010

Според Законот за стручното образование и обука¹⁸⁵, надлежности во стручното образование и обука имаат Министерството за образование и наука (МОН) и Министерството за труд и социјална политика (МТСП). Во Секторот за унапредување на основното и на средното образование¹⁸⁶ со ниту еден збор не е споменато средното стручно образование¹⁸⁷, но затоа пак има линкови до повеќе образовни институции и проекти, вклучувајќи и линк до проектот „Кирилицо испеана”, но нема линк до ЦСОО или до Советот за стручно образование и обука. И во МТСП ситуацијата е иста – ниту меѓу секторите, ниту меѓу одделенијата или меѓу државните советници нема некој што се грижи за стручното образование.

Извештајот за напредокот на Република Македонија 2009 нотира дека сè уште не е спроведена програмата за задолжително стручно образование, а во ЦСОО¹⁸⁸ не знаат дека постои таква програма. Според ЦСОО, реформирано е само 4-годишното стручно образование. Искрено кажуваат дека не знаат што се бара на пазарот на трудот затоа што немаат релевантни анализи и се надеваат на помош од Европската тренинг фондација (ЕТФ) од Торино¹⁸⁹. Во тек се активностите за изготвување на Националната рамка на квалификации, со цел да се

¹⁸⁵ Закон за стручното образование и обука објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 71/06

¹⁸⁶ http://www.mon.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=265&Item_id=137

¹⁸⁷ Закон за стручното образование и обука, објавен во Службен весник на РМ бр. 71/06

¹⁸⁸ Разговор со вработени во Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО).

¹⁸⁹ ETF - European Training Foundation – чија мисија е да им помага на земите во транзиција и на земите во развој да го поттикнат потенцијалот на човечките ресурси со реформи во образоването, обуки и системи на пазарот на трудот во контекст на политиката за надворешни односи на ЕУ.

востостави кохерентен систем на квалификации, а предлогите беа презентирани во МОН во јануари 2010 година¹⁹⁰. Допрва следува имплементацијата на рамката, преку подзаконски акти за стандардите на занимањата, секторските комитети, квалификациите, оценувањата, сертификациите..

ЦСОО сè уште се наоѓа во старите простории (бараки) во рамките на Клиничкиот центар Скопје, иако Владата ја објави информацијата дека ЦСОО е веќе преселен во новите простории (во зградата на МРТВ, 2 кат, 240 м²)¹⁹¹. На веб-страницата на ЦСОО нема истражувања, анализи, методологии, концепции, стандарди, каталоги на знаења, односно сè она што според Статутот на ЦСОО треба да биде изработено и ставено на вид. Нема изработени анализи за стручното образование, нема институт за истражување и развој на образоването, нема општински центри за развој на човечките ресурси, нема систем за признавање на претходното учење, нема линкови до стручните училишта во Македонија, ниту до институциите на ЕУ (ЦЕДЕФОП¹⁹² во Солун и ЕТФ во Торино).

Но, она што го има во ЦСОО е сопругата на поранешниот директор на Националната агенција Бошко Нелкоски (која и самата е корисник на средства од програмата „Младите во акција“), потоа Македонка Дичовска (претседател на Управниот одбор на Националната агенција, чии членови беа разрешени од Владата поради неетичко работење) и директорот Зеќир Зеќири (исто така член на разрешениот Управен одбор

¹⁹⁰ !Факт листа – Доживотно учење – Техничка поддршка на Министерството за образование и наука за доживотно учење. Број 3.Проектот е финансисан од Европската унија.

¹⁹¹ Monthly Progress Brief Accession Partnership, No. 06/2009, Government of the Republic of Macedonia, Secretariat for European Affairs

¹⁹² <http://www.cedefop.europa.eu/EN/> European Agency for the development of vocational education and training (VET)

на Националната агенција, именуван неколку недели по разрешувањето на Одборот¹⁹³. Дали ЦСОО е „казнената експедиција“ на Владата во која завршуваат разрешените членови од вмровските управни одбори и како луѓето со таков кредитилитет ќе го реформираат средното стручно образование?

Дали ваквиот ЦСОО ќе може да го оствари она што Владата го ветува во последните 4 години и да воспостави „сисшем за да бидеме во јак со сите динамични промени, даја намалиме стапката на невработеност и да воведеме струки што ќи бара Џазарот на јругот“¹⁹⁴. Треба да се смени регулативата, да се воспостави систем за следење на напредокот и дестинациите на учениците, да се зајакне соработката на училиштата со универзитетите и претпријатијата, да се изготви нов, интегрален концепт за средно стручно образование и да се ревидираат наставните планови и програми (да се воведат 67 нови стручни профили во средното образование, а 21 да се сменат за да бидат соодветни со високото образование и со работните места)¹⁹⁵?

8.6 Заклучоци и препораки

Образоването и обуката се главен елемент на целите на новата Лисабонска стратегија, но и натаму остануваат да бидат приоритети во Стратегијата Европа 2020¹⁹⁶, бидејќи тие мора да одговорат на потребите на граѓаните, а со тоа и на пазарот на трудот и на општеството во целина¹⁹⁷. Според Стратегијата, доживотното учење е главен фактор за пораст, вработување и социјална вклученост.

Македонија е во расчекор со европските приоритети, а Владата постапува спротивно на обврските што произлегуваат од Ревизијата 2010. Во ОП 2010 е драстично намален опфатот на корисниците и средствата за активните мерки, а не се редизајнирани ниту мерките за вработување според потребите на пазарот на трудот. Програмата „Доживотно учење“ е заглавена поради скандалозното однесување на Националната агенција која треба да ја имплементира, а на повидок нема никакви знаци за целосно расчистување на случајот. Реформата во средното стручно образование останува само на лесно изречените зборови, повторувани со години, а со истото темпо Владата продолжува да ја најавува и во иднина.

За надминување на ваквите состојби со невработеноста, квалитетот на образоването и институциите кои треба да ги спроведуваат преземените обврски, ги предлагаме следниве препораки:

¹⁹³ <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=13010942502&id=9&prilog=0&setIzdanie=21897>

¹⁹⁴ <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=5281092114&id=9&setIzdanie=21993>

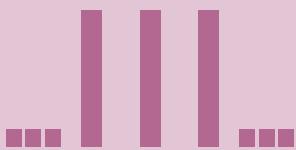
¹⁹⁵ <http://dnevnik.mk/?ItemID=C4BAC0D8854D7D438B54D13FCDE7A1A8>

¹⁹⁶ EUROPE 2020 - A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth -http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_en.pdf

¹⁹⁷ Draft 2010 joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the “Education & Training 2010 work programme” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0640:FIN:EN:PDF>

- Оперативните планови да се концентрираат на утврдените главни целни групи –младите и долгорочно невработените, а не на хетерогеноста на групите и на мерките.
- Да се направи задолжителна евалуација на оперативните програми и истата јавно да се презентира.
- Агенцијата за вработување на РМ да објави релевантни податоци за вработеноста и невработеноста за годините наназад, за да можат засегнатите страни да користат официјални податоци при следеенето на оваа сфера.
- Вклученост на учениците, локалната бизнис-заедница и универзитетите во креирањето на образовните програми.
- Зајакнувањето на капацитетите на ЦСОО со кадар кој нема да биде партиски.
- Зајакнување на капацитетите на наставниците во средното стручно образование преку соодветна обука.
- Зголемување на капацитетите на институциите кои се дел од Поглавјата 19 (Социјална политика и вработување) и 26 (Образование и култура) и вклучување на другите засегнати страни во работните групи на овие поглавја.

ЗАКЛУЧОЦИ



Нашата анализа покажува дека Владата на Република Македонија во периодот април–јули 2010 година и натаму продолжува со подготовките за предвремени избори и сè повеќе се оддалечува од ЕУ. Ако во претходниот период (јануари–март) спорот за името со Грција се решаваше „дискретно”, според министерот за надворешни работи Антонио Милошоски, во овој период, иако Друцас на јунскиот самит на ЕУ најави скоро решение, на домашен план нема никаква надеж за некакво решение.

До средината на октомври, кога ќе се затвори Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија, остануваат уште три месеци. Дотогаш нема некој побитен настан од ЕУ-агендата што може да ги натера претставниците на властта да се фатат за работа и да ги исполнат бараните реформи во државата. Самитот на НАТО е дури во ноември, по Извештајот 2010, така што во периодот што доаѓа Владата може слободно да работи на својата сопствена агенда „Сто чекори подалеку од ЕУ”, а за тоа да ги обвинува сите други освен самата себеси.

Собранието и натаму функционира како продолжена рака на Владата, поткопувајќи го демократскиот капацитет на државата. Во овој период, Комисијата за европски прашања стана повидлива, но не по активниот ангажман на европската агенда на државата, ниту по обезбедувањето контрола врз извршната власт, туку по редењето дисквалификации за сите организации на граѓанското општество кои се осмелуваат да ја критикуваат властта. Очигледно дека и Комисијата има улога што треба да ја одигра во старо-новата стратегија на Владата.

Се насира дека во периодот што доаѓа Владата и натаму ќе продава магла за стратешкиот интерес на Македонија да ги започне преговорите за членство во ЕУ, а всушност ќе се обидува да најде „легитимен“ изговор за да ги прекине преговорите со Грција, префрлувајќи ја вината на ЕУ (затоа што се солидаризира со својата држава-членка), на меѓународната заедница (затоа што премногу се меша во нашите внатрешни прашања), на опозицијата (затоа што не води сметка за националниот интерес), на критички настроените организации на граѓанското општество (затоа што ги штитат туѓи интереси), на медиумите (затоа што не известуваат онака како што сака ВМРО-ДПМНЕ), на „внатрешните отпадници“ (како Цветанов, Гацов..., веројатно ќе има и нови... затоа што се дрзнаа отворено да проговорат), на политичките аналитичари (кои се осмелуваат да ја анализираат опасната зона на меѓуетничките односи) и, конечно, на критички настроените граѓани (затоа што имаат храброст да размислуваат со своја глава). Оваа стратегија се спроведува од почетокот на годинава¹⁹⁸, а притисокот ќе се засилува колку повеќе се доближува датумот на одржувањето на Самитот на НАТО.

¹⁹⁸ Видете ги Заклучоците во Петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ насловен „Чуму ни е Парламент?“, април 2010 година.

1. ЧУДНА АНКЕТА

Опозицијата најави дека ќе бара предвремени парламентарни избори по Самитот на НАТО во ноември, независно од исходот на Самитот. На ваквата најава, владејачката ВМРО-ДПМНЕ одговори дека е подготвена за избори во секое време, се разбира доколку тоа го изгласа Собранието. Во последно време го гледаме премиерот Груевски како интензивно „франгопати“, промовирајќи се како „градителска“ влада и партија. Но, на премиерот му е сосема јасно дека по четири години владеење нема да биде лесно на јавноста да ѝ ја продаде економската преродба без членството во НАТО и во ЕУ.

Своевидна потврда за ова е и анкетата на СЕП направена во месец јули од страна на Институтот за политички прашања, каде што испитаниците беа ставени во ситуација да бираат меѓу членството во ЕУ и името. На тоа реагираше експертската јавност¹⁹⁹, укажувајќи дека е нелогично двете работи да се стават во исто прашање, бидејќи е очекувано поддршката за името, како многу чувствително прашање, да биде поголема отколку за ЕУ. Сепак, крајниот резултат од оваа сондажа беше дека и натаму е висок македонскиот консензус за влез во ЕУ, па дури и повисок од последните резултати на Евробарометарот. Реакција имаше и од претставниците на ЕУ, кои – исто така – посочуваа на истата базична работа во спроведувањето на сондажите на јавното мислење.

Анкетата на СЕП ја разбранува јавноста и отвори многу прашања од типот на: *Ќоја е намената на анкетата и зошто СЕП е нарачател на сондажата, зошто анкетата ја спроведува Инситишншош за политички прашања* и, конечно, *зошто се* се сондира јавното мислење?

¹⁹⁹ <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=42BB890BB6FB664BB44D2929C6FE6B75>

Првата логична намена на една ваква анкета е СЕП (читај Владата) да ја испита поддршката на јавноста за членство во ЕУ. Но, вака дефинираната намена отвора дополнителни прашања: Значи ли тоа дека Владата не му верува на Европарометарот, кој е задолжен да го следи јавното мислење во државите-членки и на државите-кандидатки за членство во ЕУ, па дури ни на Бrima Галуп, која прави наменски сондажи за Западен Балкан²⁰⁰?

Дури ни Владата на Груевски не би се дрзнала да ги оспори анкетите на овие реномирани и многупати досега докажани организации. Но, ако Владата им верува на овие сондажи, тогаш зошто има потреба да троши буџетски средства и да спроведува анкети за добро познати работи, и тоа во време на финансиска криза, кога се кршат копјата околу ребалансот на буџетот? Одговорот е можеби во тоа што во случај на предвремени избори, на ВМРО-ДПМНЕ ќе му треба нов лајтмотив – прекинување на преговорите со Грција – бидејќи по четири години преродба, економската политика не даде никакви резултати, а членството во ЕУ и во НАТО е сè подалеку и се понеизвесно.

Ако намената на анкетата на СЕП беше да се испита дали ВМРО-ДПМНЕ може да си дозволи да развива стратегија за предвремени избори која ќе се базира на прекин на преговорите со Грција, тогаш се отвора прашањето за злоупотреба на средствата од буџетот за партички цели, што – во основа – е прашање на корупција и на функционирање на институциите (политичкиот критериум од Копенхаген).

Второто прашање што може малку да ги појасни потезите на Владата

²⁰⁰ Brima Галуп спроведува годишно истражување на состојбите во државите на Западен Балкан кои натаму Европската комисија ги користи за концепирање на соодветна стратегија. Овие истражувања се многу детални и тие се финансираны од Европскиот фонд за Балканот. Истражувањата можат да се најдат на www.balkan-monitor.eu.

е зошто Институтот за политички прашања е избран да ја спроведува анкетата? Додека и натаму се пресметуваат вмровскиот институт „Павел Шатев“ и социјалдемократскиот институт „Прогрес“, а на домашната сцена место под сонцето бараат и Институтот за демократија, Институтот за политички, правни и социолошки истражувања, Рејтинг, Бrima Галуп и други приватни агенции, како и безброј тинк-тенк организацији кои се занимаваат со креирање политика, Владата решава оваа анкета да ја даде на сосема непознатиот Институт за политички прашања. Експертите укажуваат и на можните манипулации, кога некои институти се ставаат во служба на клиентот, со тоа што ќе им излезат во пресрет со формулирање на прашањата или со избор на популацијата што ќе се анкетира. Тоа го објаснува изборот на Институтот за политички прашања, бидејќи ниту една угледна институција нема да ја доведе во прашање својата стручност со така поставено прашање.

Можеби најинтересно од сите прашања е прашањето зошто сега? Што е она што ја натерало Владата да го испитува јавното мислење токму сега, а не пред два месеца, на пример? Ако се присетиме на изјавите на претставниците на властта, но и на меѓународната заедница, кои му претходеа на одржувањето на Комитетот и Советот за стабилизација и асоцијација, ќе видиме дека една од најежешките теми беше дека Македонија не ги спроведува реформите, дека е доведена во опасност препораката од ЕК дадена лани, па дури и се тврдеше дека ЕУ може да ни го одземе и кандидатскиот статус²⁰¹. Во очекување на лошите вести од ЕУ, Владата (читај ВМРО-ДПМНЕ) почнува да го подготвува теренот за предвремени избори, со сета свест дека тогаш евроатлантските

²⁰¹Не постои механизам за одземање на кандидатскиот статус на државата, но услов за почеток на преговорите за членство е исполнетноста на политичкиот Копенхашки критериум. Македонија го имаше исполнето политичкиот критериум (до потребното ниво) кога доби статус на држава-кандидатка во декември 2005 година, но успеа да го расипе во 2008 година, поради што не добивме препорака од ЕК.

интеграции не можат да бидат добитната комбинација. Затоа мораше да се испита дали играњето на картата на „националната гордост“ и на „јунаштвото“ на премиерот, кој „не го витка ‘рбетот“ и покрај постојаните неправедни притисоци од страна на меѓународната заедница ќе обезбеди изборна победа.

2. ШТО МОЖЕМЕ ДО НОЕМВРИ

За среќа (или за несреќа), Советот за стабилизација и асоцијација ја потврди препораката за почеток на преговорите за членство со ЕУ. За среќа, бидејќи сè уште не е доцна да се исполнат индикаторите од Ревизијата 2010 до крајот на октомври, а за несреќа, бидејќи премиерот Груевски доби дополнителни 3 месеци за успешно да ја камуфлира приказаната за тоа колку Македонија е реално далеку од ЕУ. До ноември нема предвидено никакви настани (ни комитети, ни совети, ни самити). Владата може да се посвети на исполнување на индикаторите утврдени во Ревизијата 2010, или да глуми приближување до ЕУ како што глуми преговори за спорот за името, притоа барајќи виновници кај сите оние што мислат поинаку. Што од ова ќе се случува, останува да видиме.

2.1 Успешна ревизија 2010

Доколку Владата се реши за исполнување на индикаторите од Ревизијата 2010, мора да собере сили и да ги одработи сите поставени задачи. Прво, како што препорачавме во претходниот квартален извештај, документот мора да се достави до сите министерства и до другите јавни институции, од кои се очекува да испорачаат резултати до октомври, како и до Собранието. Комисијата за европски прашања, Комитетот за односи меѓу заедниците и Националниот совет за европски интеграции

треба да заседаваат и да донесат заклучоци што би се разгледувале пленарно. Истите заклучоци треба да се достават и до Владата. Ова е неопходно за да се изгради консензус, бидејќи голем дел од задачите ќе зависат од Собранието.

Собранието ќе има многу работа ако како цел го има исполнувањето на предвидените индикатори. Најважно од сè е да заседава Анкетната комисија за инцидентот во Собранието од 1 јули, да се донесат заклучоци, истите да се спроведат и да се казнат сторителите. Ова, во никој случај, не смее да биде реприза на претходните анкетни комисии, и не смее да наликува на расправата на интерpellацијата на министерката за внатрешни работи Гордана Јанкуловска.

Собранието мора итно да го преиспита својот став поврзан со Државниот завод за ревизија и да отвори дебата за наодите во неговите извештаи. Може да се искористи фактот што ДЗР во јули го објави Годишниот извештај за 2009 година, во кој ги прикажува резултатите од своето работење и ги утврдува состојбите кај субјектите кои беа предмет на ревизија, во согласност со Годишната програма. Исклучително е важно дискусијата во Собранието да не се сведе само на меѓусебно препукување на политичките партии, туку да биде заокружена со Заклучоци и препораки кои ќе ѝ бидат доставени на Владата, со барање за нивно спроведување во соодветна временска рамка.

Комисијата за односи меѓу заедниците при Собранието на Република Македонија да заседава и да ги разгледа сите спорни прашања во релациите меѓу етничките заедници во државата.

Собранието треба да побара од политичките партии, барем од оние кои се застапени во него, да ги достават своите финансиски извештаи за 2009 година. Иако задоцнето, ваквиот чекор ќе ѝ покаже на ЕК дека се разгледале заклучоците од Советот за стабилизација и асоцијација

и дека соодветно се постапило. Неприфатливо е во една демократска држава законите да важат за сите, освен за политичките партии.

Советот за стабилизација и асоцијација ја обврза Владата да се придржува до законот при претворањето на времените вработувања во постојани. За да има контрола и да биде целосно транспарентно, како што предвидува Ревизијата 2010, Собранието треба да состави анкетна комисија која ќе врши надзор на спроведувањето на таа постапка, или ова задача да ѝ ја додели на собраниската Комисија за избори и именувањата.

Државната комисија за спречување на корупцијата и Јавното обвинителство треба да ги испитаат обвинувањата на Ване Цветанов, а доколку не го сторат тоа до средината на септември, Собранието треба да им наложи да постапат.

Собранието треба да утврди точка на дневниот ред на која потпретседателот на Владата задолжен за европски интеграции, Васко Наумовски, ќе даде отчет за сработеното од Ревизијата 2010 пред пратениците, но и пред другите организации кои ги следат евроинтеграциите на државата, а кои би биле поканети и би имале право да поставуваат прашања. На тој начин, се исполнува и индикаторот за вклучување на засегнатите страни од Ревизијата 2010 и се реагира благовремено на две забелешки од Советот за стабилизација и асоцијација.

Владата да подготви информации за трошоците за државното рекламирање од 2007 до денес, да ја достави информацијата до Собранието и да ја објави на својата веб-страница.

2.2 Неуспешна ревизија 2010

Доколку Владата (читај ВМРО-ДПМНЕ) реши да се откаже од европската агенда, ќе се посвети на барањето виновници, замолчување и заплашување на различномислениците, контролирање на медиумите и продлабочување на меѓуетничкиот јаз. Во таквиот случај, стратегијата што ќе ја гради ВМРО-ДПМНЕ ќе се темели на одолжување во недоглед на преговорите за името со Грција. Се разбира, во меѓувреме ќе мора да најде легитимен изговор и пред меѓународната заедница (зашто без поддршка од страна на меѓународната заедница нема ни пристап до финансиските средства за развој, а буџетот веќе секна), како и пред домашната јавност (зашто таа има право на глас). Тоа практично ќе значи дека ќе глуми соработка со Грција и со посредникот Нимиц, кој ќе излезе со предлог само ако има што да понуди. За да биде поубедливо глумењето соработка, и натаму ќе се случуваат средбите со меѓународните високи претставници и ќе се пласираат информации за тоа дека внимателно се разгледуваат сите можности.

За домашната публика ќе треба да се плете друга приказна за да се објасни зошто Македонија назадува во реформскиот процес. За време на предвремените парламентарни избори во 2008 година, премиерот Груевски вината ја префрли на опозицијата во Собранието и тогаш отворено побара нов собраниски состав, каде што ВМРО-ДПМНЕ ќе има апсолутно мнозинство, за да не се кочеле реформите во државата. Овојпат, најверојатно, ќе се бараат виновници на повеќе страни. Не е доволно за неуспешните европски реформи да се обвинува само опозицијата, туку виновни ќе бидат и невладините организации кои ја критикуваат Владата и кои не се свесни за тоа колкава штета ѝ прават на државата - според зборовите на Силвана Бонева - кога така отворено зборуваат пред меѓународната заедница. Не помалку виновни ќе бидат

и медиумите кои објавуваат стории што го уриваат угледот на државата во Брисел, како и експертите и интелектуалците кои „бркаат“ нечија агенда (читај опозицијата).

За спроведување на оваа стратегија ќе биде потребна сета помош што може да се добие. Добро би дошла и помошта од дијаспората, која најпрвин би заземала став дека името е свето и дека ниту една влада нема право да го менува. Активирањето на дијаспората би одело рака под рака со активирањето на другиот табор експерти и интелектуалци кои досега срамежливо се залагаат за прекинување на преговорите со Грција. И, најпосле, многу би помогнале и верните партиски војници кои ќе сеат страв и ќе ги малтретираат сите оние кои размислуваат поинаку од премиерот Груевски.

Дополнителен аргумент за оправданоста на оваа стратегија е спорот што Македонија го има пред Меѓународниот суд на правдата, со објавување дека „силата на аргументите“ е на наша страна – што би рекол министерот Милошоски – и дека тоа многу би ни ја зајакнало нашата преговарачката позиција. На тој начин, се добива во време, а ние изгледаме помалку несериозни кај меѓународната заедница.

Во контекст на тужбата на Македонија против Грција, ние неколкупати досега сме истакнале дека политички спор не се решава со правни средства. Дури и кога Судот би пресудил во наша корист – што е неизвесно – дури и ако Грција би ја прифатила пресудата и не би ставила вето на нашето членство во НАТО и во ЕУ – што не мора, бидејќи мислењето на судот има консултативен карактер – на следниот самит на ЕУ може да се случи Македонија да добие вето од некоја друга партнёрска држава на Грција (на пример, од Кипар). И тогаш, повторно би се нашле на нултапозиција само што изгубивме 4 драгоценi години во спроведувањето губитничка политика.

Да се надеваме дека нашата политичка елита ќе ја увиди потребата од неминовно исполнување на индикаторите утврдени во Ревизијата 2010 за иднината и интересите на Република Македонија, а ние во нашиот следен квартален извештај ќе следиме и ќе ги анализираме (не) остварениот напредок.

