

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

ЛИСАБОН-СКОПЈЕ-АТИНА АТИНАМК@EU

ЛИСАБОН-СКОПЈЕ-АТИНА



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

„ЛИСАБОН - СКОПЈЕ - АТИНА“
mk@eu

Октомври 2009

„ЛИСАБОН - СКОПЈЕ - АТИНА“
mk@eu

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)"2008/2009"

ЛИСАБОН - Скопје - Атина : трет извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ
= Lisbon - Skopje- Athens: Third Quarterly Accession Watch Report. – Скопје : Фондација Институт отворено
општество – Македонија - Skopje - Foundation Open Society Institute Macedonia, 2009. – 79, 73. стр. ; 22 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Lisbon - Skopje- Athens. - Обата текста печатени во спротивни насоки.
- Текст на мак. и англ. јазик. - фусноти кон текстот. - Содржи и Lisbon - Skopje- Athens: Third Quarterly
Accession Watch Report

ISBN 978-608-218-014-4

1. Насл. стр. насл. 2. Lisbon - Skopje- Athens: Third Quarterly Accession Watch Report:
а) Македонија - Зачленување - Европска Унија - 2008-2009

COBISS.MK-ID 79964682

СОДРЖИНА

I. КАДЕ СМЕ ВО ОКТОМВРИ 2009 ГОДИНА?	7		
1. ДО КОГА ЃЕ РАБОТИМЕ ПОД ПРИТИСОК?	8	2.3 Европските закони на јавни расправи во НСЕИ 19	
2. СО ОВА ТЕМПО – ДАЛЕКУ Е ЕУ	8	2.6 Други приоритети во Пристапното партнерство 20	
3. МЕТОДОЛОГИЈА	10	3. ЕФЕКТИВНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ПОЛИЦИЈА 20	
3.1 Временска рамка	10	3.1 Големи пропусти во новиот Закон за внатрешни работи 21	
3.2 Метод на анализа	11	3.2 Надворешна контрола врз Полицијата нема 21	
3.3 Судството нема предност при следењето на комуникациите		3.3 Судството нема предност при следењето на комуникациите 22	
3.4 Озаконување на „тајна полиција“ во демократска Македонија		3.4 Озаконување на „тајна полиција“ во демократска Македонија 23	
II. ДО КАДЕ СМЕ СО ОСУМТЕ РЕПЕРИ?	12	3.5 Конечно се воведе систем на кариера во МВР 24	
1. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕТСЕДАТЕЛСКИТЕ И НА ЛОКАЛНИТЕ ИЗБОРИ ВО 2009 ГОДИНА ВО СОГЛАСНОСТ СО ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК	12	3.6 Борбата со корупцијата во МВР напразна или празна?	26
1.1 Попуст од 97%	13	3.7 Партишка чистка или европска реформа?	26
1.2 Ревизијата на Избирачкиот список сè уште не започнала	14	3.8 Националната криминалистичка разузнавачка база на податоци донесена без политички дијалог	28
1.3 Насилните инциденти не се казнуваат	15	3.9 Други приоритети во Пристапното партнерство	29
1.4 „Економското насиљство“ практика!?	15	4. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ОД СУДСКИТЕ РЕФОРМИ,	
1.5 Други приоритети во Пристапното партнерство	16	ЗАЈАКНУВАЊЕ НА НЕЗАВИСНОСТА И КАПАЦИТЕТОТ НА СУДСТВОТО,	
2. КОНСТРУКТИВЕН И СЕОПФАТЕН ДИЈАЛОГ, ОСОБЕНО ВО ОБЛАСТИТЕ ВО КОИ СЕ БАРА КОНСЕНЗУС МЕБУ СИТЕ ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ, ВО РАМКИТЕ НА ДЕМОКРАТСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ	16	ЗАОКРУЖУВАЊЕ НА РЕФОРМИТЕ ВО ОБВИНИТЕЛСТВОТО И ИМЕНУВАЊЕ ВО СУДСКИОТ СОВЕТ	30
2.1 My дојде денот на Законот за Собранието	17	4.1 Законот за прекршоци сè уште неусогласен	31
2.2 Ни Енциклопедијата не го мрдна Комитетот за односи меѓу заедниците	18	4.2 Помалку од третина од предметите се извршуваат	31
		4.3 Изменет Законот за медијација, со цел да се популаризира медијацијата	32

4.4 Електронското евидентирање на предметите сè уште не се спроведува	32	5.2 Државниот завод за ревизија интересен за медиумите	43
4.5 Одлуките на Европскиот суд за човековите права можат да почекаат до 2010	33	5.3 ДКСК може и повеќе	44
4.6 Малолетничка правда	33	5.4 Подобрена координација	45
4.7 Извршување на санкциите, но без правила!	33	5.5 Други приоритети во Пристапното партнерство	46
4.8 (Не)спроведување на новата мерка конфискување имот	34	6. ВРАБОТУВАЊЕ И НАПРЕДОК ВО КАРИЕРАТА НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ШТО НЕ Е ПРЕДМЕТ НА ПОЛИТИЧКО МЕШАЊЕ, ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ ЗА НАПРЕДУВАЊЕ СПОРЕД ЗАСЛУГИТЕ И ЦЕЛОСНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ	47
4.9 Судство - Човечки ресурси	34	6.1 Квантитативно се екипиравме	47
4.10 Независно судство	35	6.2 Квалитетни промени дури во 2012 година	48
4.11 Одлуката на Апелација за ЕВН најбистар настан во август	36	6.3 Како се вработуваме во државна служба?	49
4.12 Јавно обвинителство – човекови ресурси	36	6.4 Нема награди, има само казни!	51
4.13 Академија за судии и јавни обвинители	37	6.5 Закон за државните службеници – политика од интерес	51
4.14 Управен суд	37	6.6 Нема пари за обуки	53
4.15 Јавноста мора да знае како работеле судиите	38	6.7 Глумење транспарентност	54
4.16 Судската администрација сè уште илузија	39	6.8 Други приоритети во Пристапното партнерство	56
4.17 Информатичко-комуникациска технологија	39	7. НАМАЛУВАЊЕ НА ПРЕЧКИТЕ ЗА СОЗДАВАЊЕ НОВИ РАБОТНИ МЕСТА, СО ПОСЕБНО ВНИМАНИЕ НА НЕВРАБОТЕНОСТА КАЈ МЛАДИТЕ И КАЈ ДОЛГОРОЧНО НЕВРАБОТЕНИТЕ	57
4.18 Транспарентноста како изговор за набавка на компјутери?!	40	7.1 Ранливите групи невработени и натаму ранливи	57
4.19 Други приоритети во Пристапното партнерство	41	7.2 Каде се вработени младите?	58
5. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО	42	7.3 Што подолго чекаш, тоа полесно наоѓаш работа!	58
5.1 Што чекавме досега?	42		

7.4 Како се објаснува „успехот“	59
7.5 Националната агенција на ВМРО-ДПМНЕ	60
7.6 Стручното образование статус кво	61
7.7 Други приоритети во Пристапното партнерство	61
8. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ДЕЛОВНАТА КЛИМА ПРЕКУ ПОДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ЗАЈАКНАТА НЕЗАВИСНОСТ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА, ЗАБРЗАНИ ПРАВНИ ПОСТАПКИ И РЕГИСТРАЦИЈА НА ИМОТНИТЕ ПРАВА	63
8.1 Добра рамка – лоша слика	63
8.2 Гилотина на бирократијата	65
8.3 Брз влез – бавен излез	66
8.4 Поедноставени постапки – забрзан бизнис	68
8.5 Од грешка во грешка	68
8.6 Регистрирањето имот тешко оди!	70
8.7 Други приоритети во Пристапното партнерство	71
III. МОЖНИ СЦЕНАРИЈА И ПРЕПОРАКИ	73
1. НОВАТА ПОЛИТИЧКА РЕАЛНОСТ	73
2. ДА ПОКАЖЕМЕ КОНСТРУКТИВНОСТ	74
3. ДАТУМОТ ТРЕБА ДА СЕ „ОДРАБОТИ“	74
4. НА МАКЕДОНИЈА Ј ТРЕБААТ СТО ЦВЕТОВИ!	75

КАДЕ СМЕ ВО ОКТОМВРИ 2009 ГОДИНА?

Целта на претходните два извештаја¹ беше да се посочат недостатоците во исполнувањето на реперите што Република Македонија ги доби од Европската комисија (натаму во текстот ЕК) во февруари 2008 година и да се потенцира важноста на благовременото исполнување на реперите за добивање на препораката за почеток на преговорите со Извештајот за напредокот на ЕК за 2009 година. Ако отворањето на прашањата околу обврските што ги презеде Владата на европски план требаше да резултира со дополнителни напори од страна на институциите за исполнување на реперите, во овој квартален извештај можеме да констатираме дека целта е исполнета. Од денешна перспектива слободно можеме да заклучиме дека темите опфатени во извештаите беа актуелизирани и од страна на медиумите. Со оглед на фактот дека институциите на државата не се доволно отворени и транспарентни во својата работа на планот на интеграцијата во ЕУ, медиумите редовно ги користеа досегашните два извештаја како алатка со чија помош можеа не само да добијат информации, туку и поквалитетно да ги информираат граѓаните за евроинтегративниот процес на нашата држава.

¹ Прв извештај од следењето на пристапувањето на РМ во ЕУ „Владата треба 24/7 да се посвети на ЕУ агендана, 22 април 2009 година; Втор квартален извештај од следењето на пристапувањето на РМ во ЕУ „На Македонија ѝ треба нов премиер за европската интеграција”, јули 2009 година.

1. ДО КОГА ЂЕ РАБОТИМЕ ПОД ПРИТИСОК?

Во последните два-три месеца македонската јавност беше сведок на интензивирањето на работата на Владата, на Собранието на Република Македонија и на другите битни чинители во општеството во насока на исполнување на реперите заради добивање позитивен извештај од ЕК.

Оставката на заменик-претседателот на Владата задолжен за евроинтеграции, Ивица Боцевски, која се случи во најлош момент од аспект на европските интеграции, предизвика реакција кај Европската комисија. Од Брисел постојано доаѓаа пораки за тоа дека Владата мора веднаш да именува нов заменик-претседател за европска интеграција кој мора да преземе политичка обврска да ги заврши задачите предвидени за целосно исполнување на реперите. Од исклучителна важност беше да се искористи сегашната клима во ЕУ којашто одеше во прилог на Македонија². За среќа, македонската Влада ја разбраа пораката од Европската комисија и на 10 јули 2009 година за заменик-претседател на Владата на Република Македонија задолжен за европската интеграција беше именуван Васко Наумовски.

И другите институции во државата го исполнија својот дел од обврските, така што Европската комисија во Извештајот за напредокот на Македонија во октомври годинава ќе може да констатира дека зададените репери се реализирани. Собранието

на Република Македонија се согласи да го скрати периодот предвиден за годишен одмор, така што на 17 август 2009 година Собранието беше подгответо да работи со полна пареа и во периодот јули-септември ги донесе сите преостанати закони за исполнување на реперите (повеќе информации има во анализата на поединчните репери).

Судскиот совет, на седницата одржана на 7 јули 2009 година, именува шестмина судии од кандидатите кои ја поминаа обуката во Академијата за обука на судии и обвинители и донесе одлука да објави конкурс за именување на дополнителни 9 судии за основните судови, кои исто така треба да ја имаат поминато обуката на Академијата³.

Се активира и Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и на 29 јули одржа состанок за примената на Рамковниот договор на локално ниво.

Министерството за економија воспостави портал за да го зајакне дијалогот со деловната и со и академската заедница за важните економски прашања.

2. СО ОВА ТЕМПО - ДАЛЕКУ Е ЕУ

Мобилизацијата на сите релевантни чинители на европската интеграција на Република Македонија што се случи во последните 2-3 месеца, почнувајќи од Владата, па сè до деловната заедница, е за поздравување. Сепаќ, ваквото кампањско спроведување на реформите реално не ја постигнува вистинската цел. Имено, реформите не се прават само за да се преорганизира политичкото

² Видете го Вториот квартален извештај од следењето на пристапувањето на РМ во ЕУ „На Македонија ѝ треба нов премиер за европската интеграција”, јули 2009 година, стр. 9.

³ Извештај на Секретаријатот за европски прашања за напредокот во исполнувањето на Пристапното партнерство за месец јули, јули 2009 година, стр. 4.

уредување на државата, тукју тие се стремат кон тоа да го „европеизираат“ целокупното општество. Впрочем, оттука и важноста на политичкиот критериум од Копенхаген.

Последниве случаувања на планот на целосното исполнување на реперите неминовно го наметнуваат прашањето за квалитетот и квантитетот на реформите, односно за тоа какви решенија се носат и со која процедура и кое е темпото со коешто се спроведуваат обврските што произлегуваат од Пристапното партнерство што Република Македонија го има со Европската унија. Квалитетот на исполнетите задачи е предмет на анализа на поединечните репери во Дел II од овој извештај, а овде се разгледува прашањето за квантитетот, односно за темпото на европската интеграција на Македонија во ЕУ.

Имено, Република Македонија доби ново Пристапно партнерство заедно со Извештајот на ЕК за напредокот, во ноември 2007 година. Во февруари 2008 година клучните приоритети од Пристапното партнерство беа подигнати на ниво на репери (*benchmarks*)⁴, а другите краткорочни и среднорочни задачи останаа не-променети. Минатата година, Извештајот на ЕК за напредокот не беше придружен со ново Пристапно партнерство, а според најавите од ЕК ниту годинава нема да има ново партнерство затоа што задачите сè уште не се исполнети.

Колку за потсетување, Пристапното партнерство, покрај 8+1 клучни приоритети (реперите), содржи и 119 краткорочни приоритети (од кои 33 на политички план, 2 на економски план

⁴ Видете го објаснувањето за тоа што претставуваат реперите во првиот извештај од следењето на пристапувањето на РМ во ЕУ насловен „Владата треба 24/7 да се посвети на ЕУ-агендата“, од 22 април 2009 година.

и 84 на правен план) и 55 среднорочни приоритети (од кои 7 политички, 6 економски и 42 правни), односно вкупно 182 задачи за исполнување. За споредба, Партнерството⁵ од 2005 година содржеше 5 клучни приоритети, 119 краткорочни приоритети (од кои 32 политички, 11 економски и 76 правни) и 77 среднорочни приоритети (од кои 11 политички, 8 економски и 58 правни), односно вкупно 201 приоритет. Тоа значи дека во периодот ноември 2005 – ноември 2007 Македонија исполнити 201 задача, а во периодот ноември 2007 – ноември 2010 ќе исполнити 182 задачи, под претпоставка дека тоа и ќе се случи. Со други зборови, за да го повратиме темпото на спроведување на реформите потребни за европската интеграција на Република Македонија, Владата треба да работи „48/7“ на европската агенда, односно со двојно побрзо темпо.

За да биде приказната уште позбунувачка, јавноста е сведок на изјавите на премиерот Никола Груевски кој постојано не потсетува дека Владата работи 24/7 и дека успехот доаѓа кај оние што работат, вперувајќи го прстот во Извештајот на Светска банка во кој Македонија „успеа“ да се рангира на третото место во групата најреформски земји. За волја на вистината, Премиерот заборава (намерно или не) да каже дека најдобри резултати на ова рангирање покажуваат оние држави кај кои и има што да се реформира, па затоа пред нас се рангирани Руанда и Киргистан, а другите западноевропски држави се наоѓаат многу подолу на табелата⁶.

⁵ Одлука на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Европското партнерство со Република Македонија, Брисел, 9 ноември 2005 година, ЦОМ (2005) 557.

⁶ Doing Business, Светска банка, за периодот јуни 2008 – мај 2009 година.

Со огледнато дека не се очекува ново Пристапно партнество од ЕК, во овој извештај – кај секој од реперите поединечно – се наведени и другите краткорочни и среднорочни задачи што треба да се исполнат, заради потсетување на работата што ја очекува Македонија во 2010 година.

3. МЕТОДОЛОГИЈА

Предмет на анализа на овој квартален извештај е процесот на исполнување на клучните приоритети (реперите) од Пристапното партнество од страна на Владата на Република Македонија, како и работата на Собранието на Република Македонија при донесувањето на законите предвидени за исполнување на следниве репери: 1) Конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во областите во кои се бара консензус меѓу сите политички партии, во рамките на демократските институции; 2) Ефективно спроведување на Законот за полиција; 3) Континуирани резултати во спроведувањето на судските реформи, зајакнување на независноста и на капацитетот на судскиот систем, завршување на реформите во Обвинителството и именувањето во Судскиот совет; 4) Континуирани резултати во спроведувањето на антикорупциското законодавство; 5) Вработувањето и напредокот во кариерата на државните службеници да не бидат предмет на политичко мешање, зајакнување на системот на напредување според заслугите и целосно спроведување на Законот за државните службеници; 6) Намалување на пречките за создавање нови работни места, при што особено треба да се обрне внимание на невработеноста

кај младите и кај долгорочните невработените; 7) Зајакнување на општата деловна клима преку подобро владеење на правото, зајакнување на независноста на регулаторите и на надзорните тела, забрзување на правните постапки и продолжување на регистрацијата на имотните права, и дополнителниот репер 8) Спроведување на претседателските и на локалните избори во 2009 година во согласност со Изборниот законик. Првиот репер – Правилно спроведување на обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација – не е предмет на следење, бидејќи мерките и активностите предвидени со Акцијскиот план на Владата од 2008 година се реализираа во зададените рокови.

3.1 Временска рамка

Следењето на исполнувањето на реперите започна во ноември 2008 година, веднаш по објавувањето на Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2008 година, и трае до септември 2009 година, кога се затвора извештајот за 2009 година. Во периодот од ноември 2008 година до ноември 2010 година ќе се изработка седум квартални извештаи, плус првиот извештај⁷, кој го опфати периодот од ноември 2008 година до 31 март 2009 година. Вториот квартален извештај⁸ се осврна

⁷ Првиот извештај од следењето на пристапувањето на РМ во ЕУ беше насловен „Владата треба 24/7 да се посвети на ЕУ-агендата“ и беше објавен на 22 април 2009 година.

⁸ Вториот квартален извештај од следењето на пристапувањето на РМ во ЕУ беше насловен „На Македонија ѝ треба нов премиер за европската интеграција“ и беше објавен во јули 2009 година.

на периодот од 1 април до 30 јуни 2009 година, а овој трет квартален извештај го разгледува периодот од 1 јули до 30 септември 2009 година.

3.2 Метод на анализа

Појдовна основа за следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ 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: „Мерки и активности за реализација на главниште приоритети за пристајување во ЕУ, март 2008 година (натаму во текстот Акциски план 2008); „Скица за реализација на претпораките содржани во Извештајот на Европската комисија за найредокот на Република Македонија за 2008 година”, ноември 2008 година (натаму во текстот Скица); „Националната програма за усвојување на правоштот на Европската унија – Ревизија 2009, од 14 април 2009” (натаму во текстот НПАА); Информација за реализација на главниште приоритети од партнериштвото за пристајување, ноември 2008 до мај 2009 година (натаму во текстот Информација), Заклучоци за реализација на преосстананите мерки и активности за сироведување на главниште приоритети (одредници) од Партинерштвото за пристајување” (натаму во текстот Заклучоци), Месечен извештај за найредокот во исполнувањето на Пристајното партнериштво за јуни и јули на Секретаријатот за европски прашања (натаму во текстот

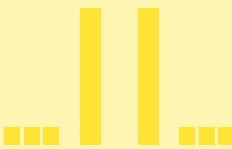
„Месечен извештај”) и други стратегиски документи кои се суштински за секторите што се следат. Референтна точка за анализите е, секако, Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008 година (натаму во текстот Извештај 2008), но и стратегиите за проширување, Пристапните партнерства, Документот за повеќегодишно индикативно планирање, оперативните програми на ИПА за I компонента, проектните фишеа од ИПА 2007–2009 година итн. Извештајот на ОДИХР за изборите во 2008 година, исто така, ќе биде во фокусот на вниманието, со оглед на фактот дека препораките се преземени во Скицата на Владата.

Од страна на медиумите, се следат 14 медиуми, и тоа: седум дневни весници (Утрински весник; Дневник; Вест; Вечер; Време; Нова Македонија и Шпиц) и централните информативни емисии на седум телевизии со национална и со сателитска концесија (A1; Канал 5; Сител; Телма; MTB 1; Алфа и Алсат)⁹.

Покрај анализата на суштинските документи се користат и методите интервју и деск-истражување. Методите и техниките ќе се надоградуваат во согласност со областите што ќе се следат во 2010 година, а кои многу ќе зависат од тоа дали Македонија ќе добие препорака за почеток на преговорите од Европската комисија, но и датум од Советот на ЕУ во декември 2009 година.

⁹ Мониторингот на медиумите е партнерски проект на НВО Инфо-центар од Скопје.

ДО КАДЕ СМЕ СО ОСУМТЕ РЕПЕРИ?



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

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

Измените и дополнувањата на Изборниот законик, донесени од страна на Собранието на Република Македонија во октомври 2008 година, требаше да создадат услови за избори што ги исполнуваат меѓународните стандарди. Овие измени ги следат препораките на ОДИХР добиени по изборите одржани во јуни 2008 година и се однесуваат на: (1) финансирањето на политичките партии – одговорност за јавно информирање за финансирите на кампањата и ограничување на финансиските средства искористени за кампањата; (2) финансирањето на медиумите – одговорност за објавување на цените за рекламен простор и обезбедување еднакво време за сите партии или кандидати; (3) зајакнатата одговорност на Советот за радиодифузија за следење на медиумите, и (4) построги казни за прекршилелите.

Во третиот квартален извештај ги анализираме активностите што се случија во периодот јули–септември 2009 година, а кои

се поврзани со мерките и активностите предвидени за исполнување на реперот фер и демократски избори, и тоа: 1) Извештајот на Државниот завод за ревизија за финансирањето на политичките партии за време на изборната кампања; 2) Активностите поврзани со ревизијата на Избирачкиот список; 3) Постапувањето на државните органи по инцидентите и по случаите на физичко и „економско“ насилиство.

1.1 Попуст од 97%

Државниот завод за ревизија (ДЗР) ги објави своите анализи¹⁰ за финансиското работење на партиите во разумен рок. Предмет на ревизијата на ДЗР беа финансиските извештаи за изборните кампањи и нивната согласност со законската регулатива, и тоа во делот на вкупниот износ на средства, изворите на финансирање и направените трошоци.

Извештаите го потврдија постоењето на правна празнина во законодавството за избори и политички партии во делот на финансирањето на политичките партии. Имено, иако ревизијата не утврдила недостатоци или незаконитости во работењето на политичките партии, интересно е тоа што во сите извештаи информира дека медиумите се меѓу најголемите донатори на политичките партии. Ова е резултат на законската можност медиумите да им дodelуваат попусти на политичките партии со неограничен износ, како и фактот дека овие попусти не подлежат на ограничувањето од 20.000 евра донација од правно лице.

¹⁰ Извештаите на ДЗР за политичките партии ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ и ДПА се достапни на: <http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=268>.

Во извештајот за владејачката ВМРО-ДПМНЕ е наведено дека кога станува збор за рекламирањето еден медиум ѝ доделил на владејачката партија попуст од 97 проценти, во пари еднаков на 1,8 милиони евра. Ваквиот пример наведува на дилемата дали на овој начин медиумите се обидуваат да ја докажат својата лојалност кон партијата или „инвестираат“ во идна (не)пристојна соработка со власта. Во секој случај, станува збор за близкост меѓу медиум и политичка партија којашто несомнено отвора сомнеж за постоење на политичка корупција.

Оваа законска можност и, очигледно, воспоставена практика дополнителноја отежнува, падурија и невозможуваточната проверка на финансиското работење на политичките партии и дополнително потврдува дека се неопходни натамошни прецизирања на овој дел од финансирањето на политичките партии. Неограничената можност за добивање попусти од медиумите отвора простор за маневрирање на политичките партии во нивното финансиско известување, бидејќи овозможува сите трошоци што го надминуваат вкупниот дозволен буџет за кампања да се прикријат како попусти од медиумите. На овој начин дополнително се дерогира законската обврска за ограничено трошење во кампања.

Во меѓувреме, политичките партии доставуваат финансиски извештаи кои се сосема во согласност со законските обврски, така што (1) не потрошите повеќе од 60 денари за парламентарните и 180 денари за претседателските и за локалните избори по запишан избирач во изборната единица и (2) финансирањето во ниту еден случај не го надминува ограничувањето за изборна донација од 5.000 евра од физичко лице и 20.000 евра од правно лице.

За поздравување е реакцијата и иницијативата¹¹ на Советот за радиодифузија за регулирање на просторот за политичко рекламирање и за адекватно дополнување на законодавството за финансирање на партиите и изборите.

За поздравување се и препораките што ги предлага Државниот завод за ревизија во однос на позитивното изборно законодавство, во насока на регулирање на финансирањето на политичките партии. Имено, ДЗР предлага¹²: (1) сметање на медиумските попусти во вкупната вредност на донациите за партиите, (2) мониторинг на финансиското работење на партиите уште во предизборието, а не само по поднесените финансиски извештаи, и (3) финансиските извештаи да ги вклучуваат и трансакциите на партиите до денот на затворање на сметката за изборната кампања. Неопходно ќе биде активно вклучување на ДЗР во евентуалните измени на изборното законодавство.

Во јули 2009 година Собранието на Република Македонија, со консензус, го донесе Законот за финансирање на политичките

¹¹ „Имаме индииции да се сомневаме и да се плашиме при ваква недефинираност, при што може да дојде до манипулации со одредени медиуми. Кога на ова ќе додадам дека имаше многу владини кампањи што траеја цела година, сето тоа наведува на помислата за злоупотреба на медиумите за партиски цели. Со ваков вакуум во законската регулатива, само се стимулира работењето на границата на законот и на границата на независноста на медиумите. Апелирам до сите институции, особено до ДКСК, ДИК и СРД, во најкраток рок да седнеме и уште еднаш заедно да го разработиме овој закон. Длабоко сме загрижени за оставениот простор што предизвикува манипулација и корупција на медиумите”, Зоран Стефановски, претседател на Советот за радиодифузија, изјава објавена во Утрински весник, Донациите на медиумите за партиите мирисаат на корупција, Катица Чангова и Светлана Љуковска, 16 септември 2009, <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=AFBF7D84C1DDE647B75EC61A8D062FAF>.

¹² Страница 3 и 4 од извештаите на ДЗР за политичките партии ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ и ДПА достапни на: <http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=268>.

партии, со кој се ветува поголема транспарентност на изворите за финансирање на политичките чинители во државата.

1.2 Ревизијата на Избирачкиот список сè уште не започнала

Ревизијата на избирачкиот список останува приоритетна задача ако се има предвид споменатиот вишок од 200.000 гласачи. Активностите околу ревизијата на Избирачкиот список мора да се спроведуваат благовремено и транспарентно, бидејќи прецизниот избирачки список претставува основа за организирање демократски избори, а премногу долгот избирачки список досега ја поткопуваше веродостојноста на изборните резултати._

По преземањето на надлежностите од Министерството за правда, во согласност со Изборниот законик, ревизијата на избирачкиот список стана обврска на Државната изборна комисија (ДИК). Иако Комисијата го формира координативното тело од 75 члена кое ќе ги спроведува активностите, заклучно со 30 септември 2009 година, избирачкиот список сè уште не е пренесен од Министерството за правда во ДИК, иако законскиот рок беше 1 септември. Ова укажува на фактот дека активностите за ревизија на избирачкиот список реално сè уште не се отпочнати.

Во Државната изборна комисија известуваат¹³ дека е неопходно адекватно екипирање на Комисијата, со цел да се спроведе оваа одговорност. Неопходно ќе биде ДИК да добие и адекватни услови

¹³ Прес-конференција на ДИК, известување од 11.9.2009, А1 телевизија, „Избирачкиот список ќе биде ажуриран до 2012“, Катерина Цаневска Арсовска; Канал 5, „Засилени консултации за начинот на кој треба да се смени избирачкиот список“.

за работа и соодветни буџетски средства со цел да се добие квалитетна ревизија на Избирачкиот список. Ова доекипирање започна со префрлање на 75 вработени од Министерството за правда во ДИК, кои треба да го спроведат чистењето на избирачкиот список. Интересно е тоа што овие 75 лица од Министерство за правда и досега работеле на ажурирање на избирачкиот список. Прашање е со каков капацитет располагаат овие лица, со оглед на тоа дека проблемите со избирачкиот список се провлекуваат со години. Второ прашање е дали е неопходно 75 лица да работат со полно работно време на ажурирање на избирачкиот список по „големото чистење“, особено ако се знае дека се планира матичните евиденции целосно да се компјутеризираат во скора иднина¹⁴.

Во моментов, ДИК информира дека активностите се започнати со два пилот-проекта во две општини – Гостивар и Виница. Завршувањето на целата постапка за ревизија на избирачкиот список е планирана за септември идната година. Во активноста се вклучени и Државниот завод за статистика, Министерството за надворешни работи, Министерството за внатрешни работи, Агенцијата за матична евиденција и Министерството за правда.

1.3 Насилните инциденти не се казнуваат

И во овој квартален извештај кривичните постапки за сторителите на изборните неправилности во 2008 година ќе бидат забележани како незавршени. За потсетување, во 2008 година беа поднесени 220 кривични пријави за изборни инциденти. Во Извештајот за

¹⁴ Компјутеризацијата на матичната евиденција е дел од приоритетите на Владата во делот на е-Влада.

напредокот¹⁵, изготвен од Владата во јули 2009, се наведува дека заклучно со средината на јули годинава, 29 лица се осудени со првостепена казна затвор, односно сите осудени ќе издржуваат „затворски казни во вкупно времетраење од 88 години затвор“¹⁶. Сторителот¹⁷ на инцидентот на предвремените парламентарни избори од 2008 година, во кој едно лице го загуби животот, конечно е осуден, но само со 6-месечна условна казна затвор, што донекаде повторно потврдува дека пратениците се недопирливи дури и во ситуации кога нивните постапки чинат човечки животи.

Останува убедувањето дека власта не е заинтересирана да ги реши изборните неправилности, инциденти и насилиства што се случија на јунските избори 2008 година и на мартовските избори 2009 година. Ова покажува дека игнорантскиот однос на државните органи кон изборните нерегуларности продолжува и кај граѓаните остава впечаток дека изборните инциденти минуваат неказнето.

1.4 „Економското насилиство“ практика!?

Новиот феномен на „економско насилиство“ што се појави за време на последните претседателски и локални избори е директен удар врз слободата на граѓаните и демократијата на државата. Тој и натаму останува занемарен од страна на државните органи. И покрај известувањата на странските набљудувачи за зачестените случаи на

¹⁵ Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief, Accession Partnership, No. 07/2009

¹⁶ Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief, Accession Partnership, No. 07/2009

¹⁷ Сторителот е Талат Џафери, актуелен пратеник на ДУИ.

заплашувања и економски условувања на граѓаните пред изборите, како и аудиоснимките за такви заплашувања наведени во медиумите, Јавното обвинителство не презема никакви мерки за испитување на овие случаи.

Ваквото непостапување на надлежните органи го сугерира заклучокот дека изборните заплашувања стануваат практика што ќе се толерира, бидејќи останува неказнета. На овој начин само се поттикнува недовербата на граѓаните во изборите, во државните органи и во правната држава.

1.5 Други приоритети во Пристапното партнерство

Покрај реперот за спроведување на претседателските и на локалните избори во согласност со Законот за избори, Пристапното партнерство ја наметнува и следнава обврска: „*веднаш да се гонесаш одлуки за сите изборни нейравилности и исчиши да се казнаш*“ и тоа во делот на краткорочните приоритети. Тоа, во основа, значи дека сите напори да се „забошотат“ изборните инциденти се попусти, бидејќи Република Македонија ќе добие нов список задачи (ново Пристапно партнерство) само откако ќе ја реализира и оваа обврска.

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

Успешен политички дијалог е дијалогот кој е редовен, ги опфаќа сите општествено релевантни прашања и подразбира постигнување решенија кои нема да продуцираат „победници“ и „поразени“. Во демократските општества место каде што се води политичкиот дијалог е Собранието, а сите други форми на дијалог и дебата надвор од системот можат само да го поддржат политичкиот дијалог, но не и да го заменат. Мерките и активностите предвидени од страна на Владата на Република Македонија во март 2008 година¹⁸, договорени заеднички со Мисијата на Европската унија во Скопје и надополнети со мерките предвидени во Скицата на Владата од ноември 2008 година¹⁹ конечно беа приведени кон крајот.

¹⁸ Мерките предвидени во Скицата на Владата се следниве: 1) имплементација на новиот Деловник за работа на Собранието на РМ; 2) спроведување на Акцискиот план за функционирање на Собранието на РМ; 3) консензус во Собранието околу прашањата за имплементација на Рамковниот договор; 4) обезбедување консензус по прашањата поврзани со пристапувањето во ЕУ, и 5) кохабитација на Претседателот на Владата и Претседателот на државата.

¹⁹ Мерките и активностите предвидени за исполнување на овој репер во документот на Владата од март 2008 беа следниве: 1) кохабитација меѓу Претседателот на Владата и Претседателот на државата; 2) консензус во Собранието околу прашањата за имплементација на Рамковниот договор; 3) воспоставување редовна комуникација и соработка во Собранието; 4) интензивирање на консултациите во Собранието (кон нов Деловник за работата на Собранието, донесен со консензус); 5) Акциски план за функционирање на Собранието на РМ; 6) функционирање на Националниот совет за евроинтеграции, и 7) преземање мерки во врска на Извештајот на Анкетната комисија за инцидентите во Собранието.

2.1 **Му дојде денот на Законот за Собранието**

Според првичната замисла на Акцискиот план на Владата, Законот за Собранието на Република Македонија требаше да биде донесен во септември 2008 година. Досега во повеќе наврати донесувањето на Законот беше одложувано. Дури и работата на текстот на Законот беше одложувана, без притоа да биде наведена некоја особена причина, иако претпоставките можат да одат во насока на тоа дека одолжувањето беше направено заради обезбедување на што поширок консензус и застапеност на политичките интереси на партиите. А најголемите измени и усогласувања на Законот се случуваа токму во последните неколку недели.

Деловникот на Собранието на Република Македонија беше донесен на 18 јули 2008 година, но во отсуство на опозицијата. Во меѓувреме, опозицијата предложи измени и дополнувања на Деловникот. Моментот на донесувањето на Законот за Собранието на Република Македонија беше искористен како преговарачки адукт од страна на опозицијата за повторно да се актуализираат предлог-измените на Деловникот од пролетта оваа година, сметајќи дека е подготвен теренот за дебата во Собранието. До измени на Деловникот не дојде, но сепак беше постигната согласност во врска со тоа дека во најскоро време ќе се пристапи кон изменување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, со цел да бидат вклучени амандманите на опозицијата.

Во меѓувреме, додека се правеа напори за постигнување поширок политички консензус за донесувањето на Законот за Собранието на Република Македонија се јавија и поинакви интереси и цели од

сите парламентарни политички партии. За разлика од опозицијата којашто инсистираше на промената на Деловникот, партиите на Албанците, особено Нова демократија, инсистираа на законското регулирање на употребата на албанскиот јазик во Собранието на Република Македонија како втор службен јазик. Клучна улога одигра Демократската унија за интеграција (ДУИ), која менувачки го својот став во два наврата го обезбеди потребното мнозинство, за донесување на Законот.

Анализата на Законот за Собранието на Република Македонија во однос на Деловникот на Собранието на Република Македонија и Уставот на Република Македонија покажува дека сите три акти регулираат иста материја, односно се концентрираат на пратеникот и на овластувањата и мандатот на пратениците, а притоа помалку навлегуваат во регулирањето на организацијата на Собранието на Република Македонија, како и на неговото функционирање.

Донесувањето на Законот за Собранието на Република Македонија беше резултат на потребата за зајакнување на неговата контролна или надзорна улога, како и на зајакнувањето на политичкиот дијалог и транспарентноста на институцијата и на пратениците. Оттука, сосема е разбираливо што во рамките на Законот се најдоа повеќе одредби што се однесуваат на финансирањето на работата на Собранието, работата на Собранискиот канал, како и на контактите на пратениците со граѓаните и со службата на Собранието.

Одредбите што се однесуваат на Буџетскиот совет на Собранието на Република Македонија и на Собранискиот канал се суштински за Законот поради нивниот придонес за подобрувањето на политичкиот дијалог. Буџетскиот совет има надлежност да го планира и да го следи

трошењето на средствата во Буџетот на РМ утврдени за Собранието. Собранискиот канал, пак, има за цел да ги информира граѓаните за работата на Собранието и да создава поголема политичка и граѓанска култура. Обете поглавја во законот, доколку правилно се применуваат, ќе обезбедат поголема независност на Собранието и ќе го преместат тежиштето на политичкиот дијалог од лидерските средби и Владата во Собранието.

Конечно, Законот треба да го реши проблемот со инцидентите во Собранието. Со него се воспоставува посебна служба за одржување на редот во Собранието и се воведува забрана за носење оружје во зградата на Собранието. Времето ќе покаже дали ваквите одредби ќе бидат некаква гаранција дека во иднина нема да има инциденти.

2.2 Ни Енциклопедијата не го мрдна Комитетот за односи меѓу заедниците

Комитетот за односи меѓу заедниците и натаму не наоѓа инспиративни теми за дискусија. Ниту случувањата со средношколците во Струга, ниту иницијативите за изградба на црква/џамија на плоштадот во Скопје не беа доволно провокативни за Комитетот да дејствува проактивно и да заземе став што ќе му го понуди на Собранието, а оттаму и на Владата. Последно во низата „неатрактивни“ случајувања доволно важни за Комитетот беше промоцијата на „Македонска енциклопедија“ на Македонската академија на науките и уметностите.

Во напливот на разочараност и повреденост од содржината на енциклопедијата се јавија најпрвин интелектуалците Албанци,

затоа да проговорат и интелектуалците Македонци, а на крајот политичарите и, секако, граѓаните. Доколку се обидеме реакцијата што ја предизвика енциклопедијата да ја погледнеме од позитивната страна, можеме да кажеме дека на едно олку суптилно прашање македонското општество покажа демократска зрелост за дебата и за мирно решавање на судири.

Јавноста ја бранува многу сериозни изјави, најголемиот дел од нив измамени од емоциите што ги предизвика објавувањето на енциклопедијата. Сепак, најсериозна од сите, со силно влијание врз односите меѓу заедниците во Македонија, беше изјавата на лидерот на ДУИ, г. Али Ахмети, за тоа дека примирјето постигнато во 2001 година е нарушено²⁰. Но, ниту тоа не беше доволно за Комитетот за односи меѓу заедниците да се фати за работа.

За жал, во енциклопедијата има повеќе скандалозни одредници и тие не се однесуваат само на Албанците во Република Македонија. Се разбира, ако МАНУ претендира и натаму да биде врвот на македонската наука²¹, тогаш очекуваме дека ќе се занимава со сериозни научни истражувања и анализи, а не со буџетски средства или со тоа да им биде нелојална конкуренција на издавачите. Очигледна е потребата од демократизација на МАНУ, доколку сака да биде сериозна институција, а тоа подразбира дека ќе покаже доблест да ги повика на одговорност лицата кои се вклучени во оваа непотребна епopeја.

²⁰ Во изјавата дадена на дебатна емисија на ТВ Клан од Тирана, Али Ахмети вели: „Се навршија осум години од примирјето. По потпишувањето на Охридскиот договор имавме примирје. Ова примирје го наруши еден господин Блајче Ристовски, кој го наруши примирјето како еден неодговорен и несовесен војник за својот народ“. Изјавата е пренесена како новинарска информација на повеќе медиуми во Република Македонија - <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=114213>

²¹ Науката во Република Македонија, а не само науката на Македонците!

Комитетот за односи меѓу заедниците не се грижи, или барем не треба да се грижи, само за утврдување на тоа во каква постапка и со какво мнозинство се донесуваат законите. Овој Комитет е бранител на единството на сите заедници што живеат во државата.

2.3 Европските закони на јавни расправи во НСЕИ

Во текот на овој период на известување, составот на Националниот совет за европинграции претрпе дополнителни измени и доби двајца нови членови: на местото на досегашниот член на НСЕИ Наташа Савова Салковска беше назначен Димитар Мирчев, советник на Претседателот, а на местото на Ивица Боцевски дојде Васко Наумовски, во функција на заменик-претседател на Владата задолжен за европинграции. Промена настана и на местото на претставникот од Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), па досегашниот член Коце Трајановски беше заменет со Зоран Ангелов, актуелен градоначалник на Општина Штип.

Според внатрешната организација и систематизација, во Советот треба да бидат вработени 12 лица. НСЕИ ја започна оваа година со само двајца вработени. По изборната пауза и мирувањето на сите постапки за вработување, Советот доби уште седум нови службеници. Процесот за избор на кандидатите го водеше Собранието, а НСЕИ не беше вклучен и консултиран во ниту една од фазите на одлучување за идните вработени.

Во моментов, Советот има вкупно девет вработени, и тоа: во Одделението за поддршка на Националниот совет за европинграции

има политиколог, економист, правник и педагог, а во Одделението за следење на европинграциите има бизнис-администратор и двајца професори по Македонска книжевност и јужнословенски книжевности, кои ќе бидат советник за европинграции и советник за следење на преговорите²². Повеќе од очигледно е дека со ваков профил на кадар, НСЕИ уште долго ќе чека на анализите коишто треба да ги изготвува оваа Одделение.

И покрај сите ограничувања, во овој период на известување НСЕИ успеа да организира неколку битни јавни расправи и средби, и тоа: Јавна расправа по работниот текст на Предлог-законот за бесплатна правна помош²³; Јавна расправа по работната верзија на Законот за кривичната постапка и Предлог-законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик²⁴; Средба со Оли Рен, комесарот за проширување на Европската комисија,²⁵ Јавна расправа по Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за спречување судир на интереси²⁶, Јавна расправа по Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за државните службеници²⁷ и Јавна расправа по Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи²⁸.

²² Повеќе информации за работата на Националниот совет за европски интеграции има во вториот квартален извештај од мониторингот на НСЕИ од септември 2009 година, на HBO Инфо-центарот, изготвен од Македонскиот центар за европско образование.

²³ 14 јули 2009 година.

²⁴ 22 јули 2009 година.

²⁵ 23 јули 2009 година.

²⁶ 31 јули 2009 година.

²⁷ 27 август 2009 година.

²⁸ 4 септември 2009 година.

2.6 Други приоритети во Пристапното партнерство

Покрај реперот за политички дијалог, Пристапното партнерство наметнува и други задачи за Република Македонија. Дел од овие задачи се однесуваат на регионалната соработка и на развојот на добрососедските односи, каде што Собранието има исклучително важна улога. Дел од овие задачи се спроведуваат, но дел од нив бараат дополнителни напори од страна на Владата, но и од страна на Собранието. Тие обврски се: 1) Зголемување на капацитетот на Собранието со повеќе ресурси; 2) Целосна соработка со Хашкиот трибунал и исполнување на сите потребни предуслови за обезбедување добар процес за можнотото враќање на случаите од Хаг; 3) Натамошна промоција на транзицијата на Пактот за стабилност кон регионална рамка за соработка и ефективна имплементација на ЦЕФТА; 4) Обезбедување добрососедски односи преку интензивирање на напорите со конструктивен приод да се изнајде заемно прифатливо решение за името со Грција, во рамките на Резолуциите на Советот за безбедност на ОН бр. 817/93 и 845/93, и да се избегнуваат акции коишто би можеле негативно да влијаат на целиот процес; 5) Негување на соработката со соседните држави и обезбедување ефективна имплементација на прекуграницната соработка, борба против организираниот криминал, трговијата со луѓе и шверцот, судска соработка, гранично управување, реадмисија и животна средина, и 6) Промоција на регионалниот дијалог, стабилноста, добрососедството и соработката.

3. ЕФЕКТИВНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ПОЛИЦИЈА

Остварениот напредок во реформата на Полицијата се чини може да биде загрозен поради огромното доцнење во спроведувањето на предвидените мерки во текот на 2009 година. Речиси без исклучок, се доцни – или воопшто не е започнато – со спроведувањето на предвидените активности, со што се поткопува минатогодишниот успех во оваа сфера. Останува Република Македонија да покаже дека ги спроведува реформите во оваа област, но и дека реализира активни мерки за отстранување на влијанијата врз Полицијата и обезбедува целосна професионалност, независност и непристрасност во нејзиното работење.

И покрај големите критики упатени кон Министерството за внатрешни работи (МВР), Собранието на Република Македонија го донесе Законот за внатрешни работи во јули 2009 година, речиси половина година подоцна од планираното. МВР успеа експресно да го донесе целокупниот пакет подзаконски акти со кои се допрецизира воведувањето на системот на кариера, со што практично се исполнија условите предвидени во рамките на овој репер. Останува да се докаже дека Република Македонија не само што ги спроведува реформите во оваа област, туку и реализира активни мерки за отстранување на влијанијата врз Полицијата, спроведувајќи вистинска трансформација на Полицијата која ќе биде во служба на граѓаните, преку дорегулирање на надлежностите и овластувањата на Управата за државна безбедност (УДБ).

При мерењето на постигнувањата во рамките на овој репер, оваа анализа се фокусира на истите показатели од минатиот извештај.

3.1 Големи пропусти во новиот Закон за внатрешни работи

Законот за внатрешни работи, и покрај тоа што беше донесен со политички консензус, сепак не ги зеде предвид критиките и препораките од граѓанското општество²⁹. Времето ќе покаже дека Законот, во голем дел, ќе биде проблематичен.

Она што се очекуваше од Законот беше да ја заокружжи трансформацијата на Полицијата во безбедносна служба на граѓаните. Но, за жал, тоа изостана. Се потврди стравувањето дека со нетранспарентната процедура МВР сакаше да ја зајакне позицијата на Полицијата на сметка на заштитата на човековите права. МВР комплетно ги игнорираше укажувањата дека постои голема опасност за преширока употреба на мерките за следење на комуникациите, како и препораките за воспоставување ефикасен и независен механизам за контрола на работата на Полицијата. Сепак, охрабрува податокот дека во МВР се свесни за овие пропусти во Законот и дека во моментов се работело само на воведување на системот на кариера, а другите делови ќе бидат предмет на анализа, дебата и дополнителна промена. Така, министерката Јанкуловска во интервју за *БиБиСи*, во јули 2009 година одговарајќи на острите критики од страна на граѓанското општество ќе изјави: „*Видејте, најверојатно околу ова џтрашање се најрави џројуси во однос на презнештаја на концептот на Законот, дека наша цел во оваа*

²⁹ „Настојуваме да бидеме отворени, и за стручната јавност и за невладиниот сектор... Некаде ги прифаќаме нивните препораки, а некаде – во оваа фаза – не сме во можност да ги прифатиме. Но, наша цел е да ги подобриме состојбите во Полицијата, да се смени овој стар менталитет карактеристичен за еден поинаков систем” – изјава на Гордана Јанкуловска за *БиБиСи*, во јули 2009 година.

фаза беше џромена на Законот во делот што се однесува исклучиво на сисшемот на кариера, а тоа е во јавната безбеднос – што е еден фер сисшем на унапредување во службата и фер сисшем на реѓрутирање кадри за Полицијата..., со што џрактично се оги кон целосна дейолишизација на Полицијата”.

За да докаже дека навистина сака да спроведе реформи во Полицијата, Владата ќе треба итно, сега откако е донесен Законот за внатрешни работи, да формира широко работно тело, кое ќе ги вклучува сите заинтересирани страни, вклучително и стручната јавност и граѓанското општество, и кое ќе работи на измените на Законот, во насока на поголема контрола врз Полицијата и трансформација на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) во модерна полициска служба.

3.2 Надворешна контрола врз Полицијата нема

И по донесувањето на Законот за внатрешни работи, надзорот над работата на Полицијата остана неусогласен со меѓународните стандарди. Одредбата во законот со која се утврдува дека надзор над работата на МВР вршат Собранието и Народниот правобранител се чини нелогична³⁰. Тоа, во никој случај, не претставува независен, непристрасен и ефикасен механизам за заштита од пречекорувањата на Полиција, ниту пак обезбедува целосна усогласеност со Европската конвенција за човековите права, Препораките на Комитетот за заштита од тортура и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства. Не само што не е интегриран концептот

³⁰ Член 41, Закон за внатрешни работи.

на работната група којашто работеше на новиот концепт за контрола на Полицијата, туку се чини дека Законот ги игнорира постојните механизми за контрола од страна на другите државни органи: Јавното обвинителство³¹, судството³² и локалната самоуправа³³. Очигледно е дека нема простор и дека е сосема илузорно да се заговора европскиот концепт за контрола на Полицијата од страна на граѓанското општество!

Во Законот не е овозможена никаква реална контрола на УБК од страна на Собранието. Законот предвидува УБК на собраниската комисија да ѝ доставува само програма и извештај за својата работа, врз кои Комисијата очигледно нема никакво влијание. Ваквите решенија не се во согласност со Стратегијата за реформа на казнено-правната сфера и со новите нацрт-решенија на Законот за кривичната постапка (ЗКП) и тие уште еднаш го потенцираат проблемот на некоординираност на реформите во Министерството за правда и во Министерството за внатрешни работи, нешто што е неприфатливо во процесот на европнтеграции и при преземањето на законодавството и обврските во оваа сфера.

Ваквиот системски пропуст во контролата врз Полицијата резултира со континуирано пречекорување на овластувањата од страна на Полицијата. Така, сè уште не се преземаат никакви чекори за исполнување на препораката на Европскиот парламент за следење на случајот на Калед ел-Масри³⁴. Тој и лично поднесе кривична

³¹ Со Уставот на РМ и со ЗЈО, Јавниот обвинител ја води истрагата.

³² Со ЗКП е определено дека судот ја оценува законитоста на преземените полициски овластувања.

³³ Улогата на локалната заедница во назначувањето на полициските командри.

³⁴ Извештај, 2008, стр.13.

пријава до Јавното обвинителство, но без никаков успех. Поради судската ферија, во периодот на известувањето, нема напредок во граѓанската постапка на Калед ел-Масри за надомест на штета пред домашните судови³⁵, ниту во прекршочната постапка пред Основниот суд во Скопје, против 14 лица кои го организираа и учествуваа на протестот на градскиот плоштад на 26 март 2009 година³⁶.

Иако Македонија во декември 2008 година го ратификуваше факултивниот протокол кон Конвенцијата против тортурана и друг вид сурво нечовечко или понижувачко постапување или казнување, се чини дека ваквата мерка не ја зајакна борбата против тортурана. Факултивниот протокол сè уште не се имплементира, а Националниот превентивен механизам не е воспоставен. Македонските медиуми често известуваат за случаи на тортура, па се чини дека Македонците се навикнаа на неа.

3.3 Судството нема предност при следењето на комуникациите

И натаму судството не успева да обезбеди првенство при спроведувањето на мерките за следење на комуникациите, со што постои голема опасност за преширока употреба на овие мерки од страна на МВР. Иако со Националната програма за преземање на европското законодавство (НПАА) беше предвидено да се предложат мерки за зајакнување на судскиот надзор во следењето на комуникациите на ниво на Влада, ваквите мерки ниту се дискутирани

³⁵ Интервју со адвокатот на Калед ел-Масри во Македонија, септември 2009 година.

³⁶ Интервју со дел од организаторите против кои се води прекршочна постапка.

со стручната јавност, ниту пак се предвидени, иако рокот за нивното донесување истече во мај 2009 година. Дека подобрувањето на ваквата ситуација е повеќе од итно покажува и климата во којашто, како ретко кога досега, луѓето во Македонија веруваат дека се прислушувани, па некои искрено се плашат да зборуваат за политика и во најобичен телефонски разговор³⁷.

3.4 Озаконување на „тајна полиција“ во демократска Македонија³⁸

Неспорно, најголемите забелешки кон новиот Закон за внатрешни работи се однесуваат на улогата, надлежноста и овластувањата на УБК која е *de jure* утврдена како „тајна полиција“, иако за тоа не постојат основи во Уставот на Република Македонија. Ваквиот концепт е спротивен и на Законот за Јавното обвинителство, Законот за кривичната постапка, Националната концепција за безбедност и одбрана, како и правните стандарди и правила за надзор над безбедносните и разузнавачките служби, прифатени од ООН, ОБСЕ и од Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД). Со тоа, не се остварија очекувањата дека по донесувањето на Законот за полиција во 2006 година – со кој правно се уреди делот за јавната безбедност – сферата на државната безбедност конечно правно ќе

³⁷ Новинарско искуство на *БиБиСи*, споменато во интервјуто со министерката Гордана Јанкуловска од јули 2009 година.

³⁸ Најголем број од тезите во овој дел од текстот се преземени од Мислењето за новиот Закон за внатрешни работи изготвено од Транспарентост МК, во рамките на проектот поддржан од ФИОМ, и од Заклучоците од тркалезната маса „Новиот Закон за внатрешни работи од аспект на правната држава“, мај 2009 година, хотел „Арка“, Скопје.

се уреди по примерот на модерните европски демократии.

Донесената верзија на Законот, се чини, заостанува зад стандардите утврдени во македонската стратегија за модернизација на службата за државна безбедност, па повторното одложување на реформите во оваа област ќе се „оправдува“ со наводните ризици за стабилноста на државата. Постојното решение не обезбедува владеење на правото и почитување на човековите права и не претставува основа за елиминирање на арбитрарноста и за политичка злоупотреба на службата за целите на политичките елити кои се на власт.

УБК треба да се фокусира на планирање и спроведување на контраразузнавачки, информативно-аналитички и прогностички, контролни и координативни активности на територијата на Република Македонија. Во таа смисла, како и другите вакви или слични служби во западните демократии, УБК треба да собира, анализира и оценува податоци и информации за дејствување на поединци, групи, организации и странски служби на територијата на Република Македонија кои се насочени против националната безбедност, а не да изигрува некаква тајна полиција од етатистички тип, карактеристичен за поранешните источноевропски држави.

Нема никаква правна, ниту пак реална основа УБК да дејствува како тајна крим-полиција за потешките дела од областа на организираниот криминал. УБК не може да биде дел од Полицијата која под раководство на Јавниот обвинител ќе работи на кривичните истраги. Концептот на Правосудна полиција³⁹ подразбира тесна соработка на раководителите од организационите единици во рамките

³⁹ Која е предвидена во новиот Нацпр-закон за кривична постапка.

на МВР, Финансиската полиција и Царинската управа, кои работат на откривање и пријавување на кривични дела, со надлежниот јавен обвинител, а тоа, како што знаеме, не може да се очекува од УБК. Од друга страна, Секторот за организиран криминал е најмоќниот сектор во МВР, кој веќе подолго време остварува добра соработка со УБК и со Јавното обвинителство, па оттаму нема причина зошто оваа служба би се плеткала во апсењето криминалци.

Надлежноста на УБК активно да се занимава со откривање и гонење криминалци е проблематична и од аспект на полициската и обвинителската соработка во рамките на Европол и Европравда (Eurojust), бидејќи службите за државна безбедност – по правило – не подлежат на стандардите за заштита на личните податоци, кои, пак, се битен елемент во меѓународната полициска соработка.

Натаму, Законот не кажува кои се тие „*посебни мерки и методи за тајно собирање податоци*“ и со кој друг закон ќе се уредат тие (чл. 23). Со донесувањето на Уставот на Република Македонија од 1991 год., сите подзаконски акти на МВР со кои се уредуваат овластувањата на службите на државната безбедност (тајни претреси и сл.) останаа без правна сила и – колку што е познато – оттогаш УБК дејствува без посебни правно уредени методи. Примената на мерките за тајно собирање податоци со кои привремено се ограничуваат некои права и слободи на граѓаните може да се спроведе само за легитимни цели и врз основа на Законот за кривичната постапка, но само доколку податоците не можат да се соберат на друг начин или ако нивното собирање е поврзано со несразмерни тешкотии.

Проблематични се и решенијата што се однесуваат на користењето на податоците собрани со тајните мерки, начинот на кој ќе се регулира

извршувањето на работите на УБК, овластувањата, одговорностите и правата од работниот однос, и односот со Јавното обвинителство. УБК мора да се ослободи од полициската и идеолошка компонента во нејзиното функционирање и да се концентрира на изворната функција на контраразузнавањето: идентификација и спречување на заканите по безбедноста на државата, преземени од странски разузнавачки служби или организации или од поединци вовлечени во шпионски активности, саботажи, субверзивни дејства или тероризам.

3.5 Конечно се воведе систем на кариера во МВР

Со Законот за внатрешни работи за првпат во Република Македонија се воведе систем на кариера во Полицијата. Идејата е крајно да се стесни можноста за нејзина партизација и прекумерно влијание од страна на властите. Се очекува дека со прецизирани критериуми и норми, кариерата и напредокот во МВР во иднина ќе се спроведуваат исклучиво врз основа на стручноста, компетентноста и професионалноста, со што ќе се отстрани политизацијата на повисоките полициски службеници, што доведуваше до злоупотреби⁴⁰.

По донесувањето на Законот, Министерството експресно ги подготви и ги донесе подзаконските акти и правилниците, со што конечно се заокружи законската рамка. Така, беа донесени подзаконските акти со кои се уредува: 1) формата и изгледот на службената легитимација и значката и начинот на издавање на службената легитимација и значка на овластено службено лице за

⁴⁰ Оценка на Европската комисија, Извештај за напредокот за 2008 година.

вршење стручни и граѓански работи и овластено службено лице за безбедност и контраразузнавање; 2) правилник за обуката во МВР; 3) цените на обрасците што ги издава Министерството; 4) постапката и начинот на работа на Комисијата за избор на кандидат за полицаец; 5) начинот и постапката за селекција и избор на лица кои засноваат работен однос во Министерството; 6) начинот и постапката за остварување на системот на кариера на овластените службени лица во Министерството, 7) начинот и постапката за оценување на овластено службено лице, содржината на извештајот за извршеното оценување, образецот за оценување и начинот на водење на евиденција, и 8) формата и содржината на персоналните досиеја на работниците во Министерството и начинот на нивно менаџирање и чување⁴¹.

Законот ги ограничува дискреционите права на селекција на раководните функции и предвидува низа објективни и донекаде мерливи критериуми за унапредување во службата. Се очекува ваквиот закон да придонесе за зголемување на мотивацијата на сите вработени, а со тоа и на ефикасноста на Полицијата, бидејќи се воспоставува систем на кариера во кој се однапред предвидени условите и критериумите за напредување и однапред е предвидливо во кој рок и како може да се достигне одреден степен во хиерархија во службата.

Успешното воведување на новиот систем на кариера несомнено зависи од спроведувањето на обуките за сите вработени во МВР. Во периодот на известување, Центарот за обука во Идризово започна со обуките поврзани со воведувањето на системот на кариера во

⁴¹ Иако се донесени, најголем број од овие подзаконски акти сè уште не се објавени во Службен весник. Затоа, оценката за нивниот квалитет ќе биде дадена во наредниот извештај.

новиот закон. Со иницијалната обука беа опфатени хоризонталното и вертикалното напредување во кариерата, начинот и критериумите на оценување на службениците, дисциплинската одговорност и новините во санкционирањето и деградирањето на полициските службеници. Сепак, останува заклучокот дека се доцни со обуките, а имајќи ја предвид предвидената динамика, истите нема да бидат целосно реализирани во текот на 2009.

Законот го воведе системот на кариера, но тој сепак не даде дефиниција за тоа што значи овластено службено лице, ниту пак јасно ги пропиша критериумите за сложеност на работата, условите и начинот на вршење на работата, како и посебните должности и овластвувања. Со тоа, не се пополни празнината што ја оставил Законот за полицијата, од која зависи неговото успешно спроведување.

Функциите министер, заменик-министр и државен секретар⁴² се политички функции и не треба да имаат статус на овластено службено лице. Исто така, проблематично е решението со кое некои вработени во Министерството се овластени службени лица, иако по својата суштина тие се државни службеници⁴³. На тој начин, индиректно се дестимулираат полициските службеници и уште од самиот почеток се минира системот на кариера.

⁴² Согласно новиот Закон за државните службеници, септември 2009.

⁴³ Ваквото решение има и свои финансиски импликации, имајќи го предвид зголемувањето на бројот на овластени службени лица кои имаат 30% повисока плата, право на 100% плата за време на боледување и бенифициран работен стаж.

3.6 Борбата со корупцијата во МВР напразна или празна?

Во јули Министерството за внатрешни работи го презентираше и Годишниот извештај за сработеното, во насока на потранспарентно работење на Полицијата. Според извештајот, во првите девет месеци од годинава против 98 вработени во Министерството се преземени мерки на кривичен прогон. Поднесени се вкупно 114 кривични пријави за сторени 90 кривични дела, од кои најголем број (61) се „злоупотреба на службената положба и овластување“ и по четири дела „примање поткуп“ и „фалсификување исправа“. Поради несовесно работење беа извршени смени во раководството на кичевската и на кумановската полиција⁴⁴.

Само во периодот на известување, над четириесетина полицајци од граничните премини беа уапсени поради земање поткуп. За властите ова беше уште една успешна акција во борбата против криминалот и корупцијата. „Последнашта Ѓолициска акција Бумеранг јракшично јокажа дека, за жал, се јошврдија одредени влечачоци дека е десструктивно која во Полицијаша, и во инспиришуцииште војишто, не јаснојаш јасни кришериуми врз основа на кои ќе се рејрушираш вработениште, како ни кришериуми врз основа на кои може да се напредува, односно евентуално би дошло до казна.“⁴⁵

Позитивно е тоа што МВР конечно призна дека меѓу нејзините припадници има појава на корупција и што почна да се справува со

⁴⁴ Извештај на МВР, Борба со криминалот во сопствените редови 2007–2009 год., објавен на веб-страницата на Министерството на 21. 9.2009.

⁴⁵ Изјава на министерката Гордана Јанкуловска во интервју за *Radio Слободна Европа*, септември 2009 година.

неа. Сепак, информациите за ваквите активности беа со загрижување примени од страна на академската јавност и од граѓанското општество. Се чини дека премногу често се спроведуваат акции во кои голем број полицајци, вклучувајќи ги и најниските слоеви на Полицијата, се осомничени за корупција. Тоа покажува дека има сериозен проблем во Министерството, поради што надлежните институции треба да утврдат до кое ниво одат коруптивните дејства и да преземе системско решение.

Без судски епилог, сега кога можат да се оценат првичните вакви акции на МВР, се отвора сомнеж за успехот на овие мерки. Дали системот во МВР „ги тера“ полицајците на корупција или борбата против корупцијата е селективна и политизирана? Првите вакви акции МВР ги започна во 2007 година, кога поради примање поткуп беа уапсени над 45 полицајци, девет царинци и тројца угостителски работници на граничните премини Табановце, Мечитлија, Деве Баир, Делчево и Богородица. На нивно место се поставени нови луѓе. Две години подоцна повторно се случува истото. Сомнежите во врска со тоа дали акцијата „Бумеранг“ ќе заврши како акцијата „Змиско око“ се сосема оправдани. Се отвора прашањето за тоа дали некој во Полицијата ќе понесе одговорност за ова?

3.7 Партишка чистка или европска реформа?

Со цел да се намали бројот на полицајците, во согласност со Законот за внатрешни работи, во наредните 5 години масовно ќе се пензионираат полицајци. Предвидено е во 2010 година да бидат пензионирани 1.000 полицајци, а до 2014 вкупно околу

2.100 овластени службени лица. Ваквата мерка е во согласност со препораките на Европската комисија, која ја предупредуваше Република Македонија за преголемиот број полицајци, имајќи го предвид вкупниот број жители.

Година	Вработени во МВР	Македонци	Други етнички заедници
2000	10.000	92%	8%
2003	11.500	84%	16%
2009	12.000	79,67%	20,33%

Табела 1 - Како се зголемувал бројот на вработените во МВР⁴⁶

Масовното пензионирање е еден од начините како во исто време да се намали бројот на полицајците, а да се зголеми застапеноста на етничките заедници во структурите на Полицијата. На тој начин ќе се забрза спроведувањето на реформата на Полицијата и ќе се придонесе кон реализација на проекцијата предвидена со Националната стратегија за правична застапеност во рамките на Полицијата. И покрај континуираното зголемување на бројот на вработените кои се припадници на етничките заедници, сепак загрижува фактот што недостига правична застапеност на повисоките нивоа. Имајќи го предвид новиот систем на кариера, се чини дека овој проблем ќе треба да се решава долгорочно.

⁴⁶ Поради реформи во Полицијата, предвремена пензија за 1.000 полицајци, текст објавен во Вест на 11.9.2009 и достапен на <http://www.vest.com.mk/?ItemID=B15E04094119F84584B9F44C4199CAF6>

Проблематични се чинат и одредбите за масовно пензионирање, бидејќи се базираат на пресметување на бенефициран работен стаж. Во наредните пет години ќе бидат пензионирани сите полицајци кои навршуваат 40 години работен стаж.⁴⁷ Опозицијата обвинуваше дека на овој начин ќе се направи партиска чистка⁴⁸. Со ова, повторно, се враќа можноста за прекинување на работниот однос врз основа на работниот стаж, а не врз основа на возраст. Ваквата одредба е дискриминаторска во однос на другите граѓани, а на вработените во МВР не им се остава можност доброволно да се пензионираат. Пензијата ќе изнесува 80% од просечната месечна плата што ја добивале во текот на најповолните десет години од нивното работење, а не како кај другите граѓани од целиот работен век. Сите ќе добијат и испратнина во висина од пет просечни плати. За ова се предвидени 180 милиони денари во буџетот на МВР, од кои 90 милиони за 2010⁴⁹.

Властите не смеат да заборават дека промените во Полицијата во Република Македонија ниту отпочнаа, ниту пак ќе завршат со промена на полициската структура или со промени на функциите внатре во нејзината организација. Суштината на промените лежи во прифаќањето на ставот дека моќта на Полицијата не е во силата што ѝ ја дава законот, туку во умешноста да се штитат човековите права и достоинството, па дури и кога се бори со криминалот, нешто што – за жал – новиот Закон за внатрешни работи не го отсликува.

⁴⁷ Член 162, Закон за внатрешни работи, *Службеник весник на Република Македонија* бр.92/1009.

⁴⁸ Изјава на пратеникот Јани Макрадули, стенограмски белешки, Собрание на Република Македонија.

⁴⁹ Изјава на Иво Котевски, портпарол на МВР.

3.8 Националната криминалистичка разузнавачка база на податоци донесена без политички дијалог

Во периодот на известување има напредок и во развивањето и воспоставувањето на Националната криминалистичка разузнавачка база на податоци, која ќе овозможи поефикасна размена на податоци меѓу органите вклучени во борбата против организираниот криминал. Законската рамка беше донесена од Собранието во прво читање.

За жал, слично како и со Законот за внатрешни работи, се проблематизира постапката за донесување на Законот за национална криминалистичко-разузнавачка база на податоци. Тој, поради критиките, прво беше повлечен од собраниска постапка, за потоа Собранието да го донесе во прво читање, без опозицијата (која побара тој да биде повлечен и да биде доставен нов предлог-закон) и без поддршка од Собраниската комисија за надзор на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана⁵⁰.

Иако никој не ја проблематизира потребата од формирање национална криминалистичко-разузнавачка база, спорен е начинот на којшто се уредува оваа сфера. За опозицијата, предложениот законски текст е неуставен и нема да помогне во поефикасната борба против криминалот и корупцијата. Клучните забелешки се однесуваат на заштитата на личните податоци и на презумпцијата на невиност, улогата и учеството на Јавниот обвинител, вклученоста, односно невклученоста на Министерството за одбрана и на Агенцијата за

разузнавање, надзорниот орган, како и финансиската конструкција потребна за целосна имплементација на системот.

Имајќи ја предвид специфичноста и чувствителноста на областа од аспект на директната заштита на човековите права и слободи, недозволиви се недореченостите во повеќе делови од донесениот текст. Од особено значење е овој предлог-закон, пред второто читање, да биде подобрен во транспарентна постапка, со широка консултација и со целосен политички дијалог.

Предвидено е Законот, што треба да воведе интегриран систем на податоци, да почне да се применува од 1 јануари 2012 година, за да може да се инсталира целата опрема, да се поврзат институциите и да се обучи кадарот. Првично, според Стратегискиот план на МВР, беше планирано проектот да заврши до крајот на годинава, а целата инвестиција да чини 5,6 милиони евра. Инаку, оваа обврска беше предвидена со Националната стратегија за борба против организираниот криминал уште од 2004 година.

Целта на донесувањето на Законот, односно на воведувањето на Националната разузнавачка база на податоци, е надминување на проблемите и недостатоците во меѓуинституционалната соработка, како што се: недоволната координација меѓу органите, недоволната употреба на податоци, ненавремената размена на податоци, зголемените трошоци и неекономичната употреба на материјалните и човечките ресурси, стандардизацијата и нормализацијата на податоците на органите, размената на информации и соработката со меѓународните организации, овозможувањето на размената на аналитички продукти и изготвувањето заеднички анализи, како

⁵⁰ Стенограмски белешки, 71. седница на Собранието на Република Македонија

и воведувањето систем за рано предупредување, кој ќе генерира и испраќа електронски предупредувања до надлежните органи вклучени во истрагите.

Со помош на Европската комисија, Република Македонија е дел од регионалниот проект за воспоставување систем за меѓународна координација на органите надлежни за спроведување на законот. Така, во септември 2009 година министрите за внатрешни работи на Македонија, Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Црна Гора и Србија потпишаа Меморандум за разбирање во врска со поддршката и воспоставувањето Единици за меѓународна координација на органите кои се надлежни за спроведување на законот. Со проектот се предвидува создавање Меѓународни координативни единици, со цел да се поддржи размената на информации во меѓународните истраги и да се олесни комуникацијата на оперативно ниво.

3.9 Други приоритети во Пристапното партнерство

Покрај обврските што произлегуваат од реперот „ефективно спроведување на Законот за полиција“, Пристапното партнерство подразбира и голем број други обврски коишто треба да ги исполни Република Македонија. Дел од овие задачи се во фаза на исполнување, а задел се потребни дополнителни напори. Тие обврски се:

- 1) Целосна примена на правилата што се однесуваат на етиката, внатрешната контрола, професионалните стандарди и стандардите за човековите права во агенциите што го спроведуваат законот, судството, администрацијата на затворите и во редовната обука;

- 2) Изготвување национална стратегија/акциски план за градење на капацитетите за спроведување на европското законодавство во секоја од областите опфатени со интелектуалната сопственост, со фокус на потребата за обезбедување специјализирана обука за органите што го спроведуваат законот, судиите, обвинителите и царинските работници; 3) Правење кампањи за развивање на јавната свест (за интелектуалната сопственост), подобрување на соработката меѓу органите кои го спроведуваат законот и меѓу сите релевантни засегнати страни; 4) Градење на капацитетите за спроведување/примена на европското законодавство (за интелектуална сопственост) и воспоставување евиденција за добро водена истрага, прогон и судска разрешница на пиратството и на фалсификувањето; 5) Натамошно спроведување на Акцискиот план за интегрирано гранично управување, бази на поврзани податоци за гранично управување, надградба на опремата за анализа на документите и надзор на границата, спроведување на барањата за доставување на патни документи со висок квалитет и натамошна обука; 6) Соодветно финансирање/обука за спроведување на реформите во Полицијата, јакнење на координацијата меѓу полициските тела и другите органи, зајакнување на соработката меѓу крим-полицијата и Јавното обвинителство; 7) Развој и спроведување на стратегија за човечките ресурси и за обука, и надградба на нивната опрема; 8) Натамошно јакнење на борбата против организираниот криминал, преку употреба на посебните истражни мерки и правилно издавање и следење на меѓународните налози за апсење (компјутерски криминал, детска порнографија), и формирање интегриран систем за разузнавање меѓу органите кои се надлежни за борбата против организираниот криминал, трговијата со луѓе, оружје и дрога; 9) Зајакнување на напорите за спроведување на националниот Акциски

план за борба против трговијата со луѓе и на капацитетот за истрага на компјутерскиот криминал; 10) Спроведување на Спогодбата за реадмисија меѓу ЕК/РМ и водење преговори со земјите на потекло на мигрантите коишто транзитираат, и 11) Усогласување на актите за азил и странци со соодветното европско законодавство.

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

Акцискиот план на Владата од март 2008 година и предвидените осум мерки⁵¹ формално се реализираа, освен четвртата (функционален информатички центар во судството) и седмата мерка (поддршка на засилената улога на јавните обвинители во предистражната постапка и во следењето на комуникациите). Овој извештај нема да навлегува во квалитативна анализа на исполнувањето на овие мерки, бидејќи Владата во меѓувреме го напушти спроведувањето на овој план и изработи нов Акциски план кој, кога станува збор за овој репер, предвидува исполнување на следниве цели: 1) континуирани резултати во спроведувањето на реформите, заедно со новата структура, во Апелациониот суд во Гостивар и во Вишото јавно обвинителство во Гостивар; 2) континуирани резултати за работата на Управниот суд и преземање чекори за измена на законската рамка, со цел да се воведе правото на жалба во управните случаи; 3) вклучување на лицата кои дипломирале на Академијата за судии и јавни обвинители во судството; 4) воспоставување на целосно функционален и унифициран систем за собирање и обработка на податоци; 5) воспоставување на континуирано следење на назначувањата кои се јасно поврзани со плановите за реформи во судството, од страна на Судскиот совет и Советот на јавните

⁵¹ Повеќе информации во претходниот извештај на МЦЕО од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, стр. 29.

обвинители, и 6) подобрување на планирањето на буџетот и исплаќањето во судството и подобрување на управувањето со човечките ресурси во рамките на судството.

4.1 Законот за прекршоци се уште неусогласен

И во овој период на известување, како и во претходниот, не се бележат никакви дополнителни напори во насока на натамошно усогласување на Законот за прекршоците, ниту во насока на формирање на нови прекршочни комисии. Се чини дека веќе подолго време бројот на формирани прекршочни комисии е константа – 41, од кои повеќе од третина (16) во Министерството за внатрешни работи. Она што загрижува е малиот број прекршочни комисии во рамките на локалната самоуправа.

Во првото полугодие од 2009 пред Комисиите за прекршоци биле заведени вкупно 122.992 предмети, од кои 56.895 отпаѓаат на предмети што се пренесени како нерешени од претходната 2008 година, а 66.097 се нови прекршочни предмети. Од вкупниот број заведени предмети во првите шест месеци од годинава, решени се вкупно 55.222 предмети, или речиси 45% од предметите, што е позитивен тренд.

Но, и натаму разочарува фактот што нема тенденција за формирање прекршочни комисии во рамките на новоформираните независни и регулаторни тела. Дополнително, загрижува фактот што сè уште останува непознат бројот на прекршочните предмети за кои е донесено решение за застареност од страна на Врховниот суд. Се чини дека не постои намера да се пресметаат фискалните импликации по државата поради непостапувањето на судовите во претходната прекршочна постапка.

4.2 Помалку од третина од предметите се извршуваат

Законот за извршување продолжува да се спроведува паралелно со Законот за извршна постапка, во однос на старите извршни предмети кои сè уште се водат пред основните судови во државата, откако нивниот трансфер на извршителите уште еднаш беше одложен за 1 јули 2010 година.

Според обработените податоци, од страна на Министерството за правда, за периодот од првите шест месеци од 2009 година до извршителите се поднесени вкупно 46.719 барања за извршување, а 12.710 од нив се спроведени, што претставува вкупна реализација од 27% или реализацијата е за 2% повисока од 2008 година. Заради нискиот процент на реализација на предметите поднесени од страна на Државното правобранителство, а со цел да се покажат успешите од новиот систем на извршување, Министерството за правда настојува при анализите да се апстрахираат предметите во кои државата се јавува како доверител. Така, ако од вкупниот број поднесени барања за извршување се одземе бројката на предметите во кои државата побарува, процентот на реализација на извршувањето е значително повисок и изнесува 48% во текот на 2009.

Да потсетиме дека во документот изготвен од Секретаријатот за европски прашања⁵², во обид да се објаснат причините за „нискиот процент на реализација на извршувањата во кои државата се јавува како доверител, се наведува дека „поднесените барања за извршување од страна на Државното правобранителство на

⁵² Информација за реализацијата на главните приоритети од Партнерството за пристапување за периодот ноември 2008 – мај 2009 година, стр. 15. 30

Република Македонија не се процесираат со динамиката со којашто се процесираат барањата на физичките и на правните лица од страна на извршителите, бидејќи освен подмирувањето на иницијалниот трошок за администрацирање на предметот Државното правобранилелство не е во можност да ги авансира другите извршни трошоци за преземените извршни дејствија, кои бараат значителни буџетски средства". Државата или нема интерес да си ги наплати своите долгови или извршните трошоци се повисоки од побаруваниот долг. Причините не се јасни, но сигурно е дека на тој начин државата ги става во поневолна положба преостанатите должници, кон кои извршувањето е ефикасно.

4.3 Изменет Законот за медијација, со цел да се популяризира медијацијата

Со измените⁵³ на Законот за медијација⁵⁴, кои беа усвоени од страна на Собранието на 10 септември, се проширува полето на примена на медијацијата на семејните и на кривичните спорови⁵⁵ (управните спорови се изземени), се прецизираат надлежностите на органите на Комората на медијаторите, времетраењето на постапката се скратува од 60 на 45 дена и се пропишуваат критериуми за

⁵³ Анализата за примената на Законот за медијација и натаму останува недостапна за јавноста. Според образложението на Законот „Информацијата за примена на Законот за медијација, што беше доставена до Владата на Република Македонија, изврши анализа на секоја од законските одредби, како и преглед на медијациските активности, со цел да се обезбеди применлив и модерен закон за брзо и економично решавање на споровите, заради остварување на заедничките интереси на страните”.

⁵⁴ Службен весник на РМ бр. 114/09

⁵⁵ Управните спорови не се вклучени

награда и надоместок на трошоците за медијација. Дополнително, се предвидува можноста судот во текот на првостепената постапка да ги упати странките спорот да го решат по пат на медијација.

Се чини дека измените беа направени со цел да се подобри функционирањето и ефикасноста на медијацијата во Македонија, бидејќи досегашната имплементација не беше задоволителна. Иако процентот на успешност во решавањето е голем (над 77%), бројот на предмети е исклучително мал. Така, заклучно со јули 2009 година, инициирани се само 118 предмети, од кои 89 од иницијативите биле прифатени, а 29 одбиени. Од прифатените, 69 се решени со спогодба, 15 се неуспешни, а 5 спорови се завршени поради истекот на рокот⁵⁶.

4.4 Електронското евидентирање на предметите се уште не се спроведува

Речиси сите судови доцнат со имплементацијата на мерките за корекција утврдени по инспекцискиот надзор од страна на Министерството за правда во 2008 година⁵⁷. Во услови кога дел од судовите сè уште ја немаат потребната компјутерска и софтверска опрема за спроведување на овие одредби и кога постои недостиг од судска администрација, се поткупува една од клучните антикорупциски мерки во судството – автоматското распределување на предметите по случаен избор.

⁵⁶ Ибид, стр. 16.

⁵⁷ Министерството за правда во текот на 2008 година изврши инспекција во сите судови во РМ. Поголемиот дел од извештаите, но не сите се достапни на веб страницата на Министерството за правда: www.pravda.gov.mk

4.5 Одлуките на Европскиот суд за човековите права можат да почекаат до 2010

Во претходниот период на известување како позитивен чекор го оценивме донесувањето на Законот за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човековите права во Стразбург и Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човековите права, бидејќи се очекуваше тие да придонесат кон зголемување на усогласеноста на домашното законодавство со судската практика на Судот во Стразбург. Меѓутоа, загрижува фактот што иако поминаа законски предвидените рокови во кои овие закони требаше да почнат да се применуваат, тие остануваат само на хартија – без реални обиди за нивна имплементација. Ако на ова се додадат и загрижувачките состојбите во однос на извршувањето на пресудите на Судот во Стразбург, како и фактот дека сè уште нема достапни коментари и публикации на судската практика на Европскиот суд за човековите права на македонски јазик, повеќе од несериозно е тоа што Владата планира да почне со утврдување на методологија и механизам за континуирано следење и анализа на усогласеноста на домашното законодавство со судската практика на Европскиот суд за човековите права дури во 2010 година.

4.6 Малолетничка правда

Постапката за избор на членовите на Државниот совет за превенција на малолетничко престапништво е сè уште во тек. Исто така, се доцни и со активностите за формирање нов малолетнички поправен дом. Меѓутоа, спроведени се подготвителни активности за успешна имплементација на Законот. Така, во тек е обуката на тимовите

стручни работници од центрите за социјална работа, изработени се и информативни материјали, како водичи за постапување на вработените во центрите за социјални работи. За потребите на следење на имплементацијата на Законот, се изработени и дистрибуирани регистри за меѓуопштинските центри за социјална работа за евидентирање на примените известувања и мерките на помош и заштита спрема децата, а изработен е и регистар за примена на мерки на помош и заштита на децата и малолетниците во ризик, што ќе го води Министерството за труд и социјална политика.

4.7 Извршување на санкциите, но без правила!

Спроведувањето на Законот за извршување на санкциите зависи од навременото донесување на подзаконската регулатива, спроведувањето на обуките и од унапредувањето на условите во затворите. За жал, имплементацијата на сите овие сегменти доцни. Потребните подзаконски акти сè уште не се донесени. Усогласениот куќен ред за сите КПУ и ВПУ е во завршна фаза на изготвување, иако – според НПАА – истиот требаше да биде донесен уште во март годинава. Во рамките на Стратешкиот план и Акцискиот план на Управата за извршување на санкциите е утврдена потребата од зголемување на бројот на вработените, во сооднос со бројот на осудените лица во КПУ. Во тек се измени и дополнувања на Законот за извршување на санкциите, со кои се напушта концептот за формирање Центар за обука на кадрите и се воспоставува нов, во согласност со упатствата дадени од експертите на Советот на Европа. Во тек е изготвување оперативен план за едукација на сите сектори во КПУ и ВПУ, а се предвидува со обуките да се започне до крајот на годинава. Со мало задоцнување од 2 месеца на 29.7.2009 се пушти во употреба новото

притворско крило во Затворот Скопје. Со тоа, капацитетот на затворот се зголеми за 170 лица, така што сега неговиот вкупен капацитет изнесува 310 лица. Завршена е и реконструкцијата и санацијата на притворските простории во Затворот Охрид.

4.8 (Не)спроведување на новата мерка – конфискација на имот

Системот за спроведување на мерката конфискација на имот не е функционален и се воспоставува со огромно задоцнување. Обезбедени се просторни услови за работа, а во насока на кадровско екипирање на Агенцијата е отпочната постапка за вработување на 9 лица, за кои се обезбедени финансиски средства. Во соработка со Академијата за обука на судии и јавни обвинители на Република Македонија, во периодот ноември 2007 – август 2009 година се спроведени 14 семинари на тема Конфискација и привремени мерки, на кој учествуваа 269 лица: 121 судија, 96 јавни обвинители, 12 стручни соработници и 40 претставници на други институции.

Пренесувањето на конфискуваните предмети од судовите во Агенцијата за управување со конфискуван имот е во тек, иако требаше да биде завршено до крајот на јуни. Се доцни и со воспоставувањето на подзаконската регулатива. Не се донесени следниве акти: 1) Правилник за начинот на водење евиденција на податоците за одземениот имот; 2) Правилник за формата и содржината на образецот на службената легитимација, начинот на нејзиното издавање и одземање; 3) Правилник за начинот на отстапување на привремено одземениот имот на државните органи, здруженијата на граѓани и фондациите, и 4) Уредба за стандардите за безбедност и за начинот на чување, продажба, уништување на одземените наркотични

драги, психотропни супстанции и прекурсори и постапката за нивно отстапување за научно-истражувачки цели, иако во согласност со НПАА, беше предвидено истите да бидат донесени до мај 2009 година.

4.9 Судство - Човечки ресурси

Сè уште има 33 упразнети места за судии. Од 2008 до септември 2009 се поведени 54 постапки од страна на Судскиот совет, од кои 46 за нестручно и несовесно вршење на судската функција и 6 дисциплински постапки кои резултирале со 19 разрешени судии поради нестручно и несовесно работење, 5 судии поднеле оставка по сопствено барање, а за 33 судии е утврден престанок на судската функција поради исполнување на условите за старосна пензија, изречени се 2 дисциплински мерки и двајца судии се разрешени поради трајно губење на способноста за вршење на судската функција.

По Анализата на потребните места за судии и јавни обвинители во основните судови и во основните јавни обвинителства и утврдувањето на потребата од нови судии и јавни обвинители⁵⁸, врз основа на овие анализи беше изготвен план за пополнување на празните места во основните судови и во основните јавни обвинителства со завршените кандидати од Академијата. Во согласност со планот за вработување, т.е. избор на судии од редот на кандидатите со завршена Академија, Судскиот совет треба да избере 15 кандидати од I генерација, 10 кандидати од II генерација и 10 кандидати од III генерација. Според

⁵⁸ Судскиот совет на 15.4.2009 ја утврди потребата за нови судии, а Советот на јавните обвинители на 14.4.2009 година.

планираното, 15 кандидати од правата генерација требаше да бидат избрани за судии заклучно со изборот што се изврши на седницата на Советот, која се одржа на 1.9.2009 година⁵⁹. По изборот на првите 6 кандидати од првата генерација, кој беше направен на седницата на Судскиот совет што се одржа на 7.7.2009 година⁶⁰, на 1.9.2009 година требаше да се пополнат уште 9 судиски места со кандидати од I генерација, огласени исклучиво за кандидатите од Академијата. За жал, поради недоволниот број пријавени кандидати беа пополнети само 7 места⁶¹.

Според тоа, со кандидати од Академијата засега се пополнети само 13 судски фотелји во основните судови во РМ, што значи дека за да се исполни планот насекоро со судиска функција треба да се здобијат уште двајца од кандидатите. Со ова би се апсорбирала целата I генерација кандидати за судии од Академијата за обука на судии и јавни обвинители. Од почетокот на годинава Судскиот совет има избрано и 11 судии во основните судови кои не се од редовите на оние која ја поминале обуката. Планирано е до крајот на 2011 година за судии да бидат именувани уште 23 кандидати од Академијата.

4.10 Независно судство

И покрај позитивните настани околу изборот за судии на кандидатите од Академијата, политизацијата на изборот на дел од членовите на Судскиот совет продолжува да се одразува на неговата работата, за што сведочат неколку примери кои не престанаа да ја брануваат јавноста и во овој период на известување. Тримесечната голгота проследена со неколку одложувања на изборот на првиот човек на „Скопска единица”, основни и двајца врховни судии, од кои едниот е поранешен заменик-јавен правоборанител кој по петмесечно судење во „Скопска апелација” беше избран за врховен судија, а другиот до изборот беше советник на Претседателот⁶², се чинат најкарактеристични примери.

На ова се надоврзуваат и обвинувањата на кумановските судски соработници за партизација на судството, како и изјавата на министерот за правда дека ќе ги разрешува судиите кои судат во неразумно долги рокови. Сепак, се чини дека и покрај примерите од секојдневието, состојбите најдобро ги илустрира изјавата или, подобро речено, „признанието“ на г. Васил Грчев, претседател на Судскиот совет на Република Македонија, од 2.7.2009 година, кој според пишувањето на неколку дневни весници на новинарското прашање за причините поради кои Советот и по речиси три месеци од распишувањето на огласите и неколку одложувања не може да направи избор и да ги пополни местата за претседател на „Скопска единица“, за основни и врховни судии, изјави: „Притисоци од секаков вид постојат.“ На низата примери за притисоци на судството се надоврзува и контроверзната посета на претседателот на „Скопска апелација“ на Кабинетот на Премиерот

⁵⁹ На оваа седница беше избран и претседател на Основниот суд Скопје I Скопје, беа избрани двајца врховни судии и 11 основни судии кои ги пополнува испразнетите судски места во судовите во Битола, Охрид, Прилеп, Гостивар, Тетово и двата основни суда во Скопје.

⁶⁰ Според НПАА, беше утврдено најдоцна до почетокот на март 2009 година да се случи избор на судии на промовираните кандидати од првата генерација на Академијата за судии и јавни обвинители

⁶¹ Беа пополнети 4 испразнети судски фотелји во Основниот суд во Куманово и две во тетовскиот основен суд. Во Основниот суд во Велес, каде што беше расписан оглас за двајца судии, се пријави само еден, а за Основниот суд во Гостивар не се пријави ниту еден кандидат.

⁶² Огласот беше за 4 врховни судии, но никој освен двајца од пријавените не го добил потребното мнозинство, па огласот е повторен.

на 8.7.2009 година. Ваквите контроверзи не само што ги подгреваат шпекулациите за притисоци, туку нудат и докази во насока на тврдењата дека „нема доволно докази дека судството е целосно независно”.⁶³

4.11 Одлуката на Апелација за ЕВН најбистар настан во август

Одлуката на Апелациониот суд во Скопје со која се укина контроверзната пресуда на Скопска II за спорот меѓу ЕВН Македонија и ЕЛЕМ, со речиси едногласна одлука на главните уредници на електронските и печатените медиуми кои учествуваа во анкетата „Бистроматно” на агенцијата Макфакс и на невладината „Транспарентност нутла корупција”, беше оцената за најбистар настан во август.

Одлуката што беше донесена за период од околу 4 месеци подеднакво експресно беше објавена и на веб-страницата на „Скопска апелација”. Со неа се утврдени бројни неправилности и суштински пропусти во првостепената постапка. Со јасно образложение и јасни упатства за отстранување на повредите во претходната постапка, предметот е вратен на повторно судење пред основниот суд.

4.12 Јавно обвинителство – човекови ресурси

Од редот на кандидатите со Академија од I генерација досега се избрани 10 јавни обвинители: со првиот оглас за избор на јавни обвинители во 2009 година беа избрани 9 кандидати, но еден од кандидатите се откажа откако дозна дека е распределен за работа во радовишкото Јавно обвинителство (поради оддалеченоста). Во

огласот за избор на јавни обвинители објавен на 30.6.2009 година беше предвидено да се избере уште еден јавен обвинител од редот на кандидатите од I генерација на Академијата, додека пак на огласот за избор на јавни обвинители од 23.7.2009 година се предвидува избор на уште 3 јавни обвинители од кандидатите на Академијата. Сепак, на 10 септември беа избрани само уште двајца кандидати од Академијата на јавно-обвинителски функции, и тоа во скопското и во штипското Јавно обвинителство. Огласот за Основното обвинителство во Радовиш и Струмица ќе се повтори.

Во согласност со планот за работи и избор на јавните обвинители, Советот презема обврска за избор на кандидати од редот на Академијата, и тоа за кандидатите од II генерација до крајот на 2010, додека пак за кандидатите од III генерација до крајот на 2011 година.

Иако се очекуваше формирањето на Советот на јавните обвинители да придонесе за поголема независност и поголем квалитет при изборот на кадри во редовите на Јавното обвинителство, се чини дека тој со своето работење станува подеднакво контроверзен како и Судскиот совет. Како поинаку би се објасnil изборот на партиски активист на владејачката партија за јавен обвинител во Кочани, изборот на поранешен судија – кој пред три години бил разрешен поради нестручно и несовесно работење – за јавен обвинител во скопското Јавно обвинителство или изборот за јавен обвинител на лице за кое се води истражна постапка за злоупотреба на службената должност во Катастарот. Настаните се дополнително скандалозни ако се знае дека двајцата јавни обвинители со „сомнително” досие беа избрани со Бадентерово мнозинство и дека двајцата поднесоа оставка откако беа „разоткриени” со помош на медиумите.

Не помалку контроверзно помина и трансформирањето на мандатот на јавните обвинители во траен. Откако Советот претходно

⁶³ г. Ерван Фуере, амбасадор на ЕУ во Македонија, *Весш*, 3 јули 2009

им го трансформирање во траен мандат на 8 обвинители од Државното обвинителство и на 20 обвинители од четирите виши јавни обвинителства, на седницата на 20.7.2009 година одлучуваше за трансформација на мандатите на обвинителите од основните јавни обвинителства. Барања за трансформирање на мандатот има поднесено 146 од вкупно 156 обвинители од 23-те основни обвинителства. Советот го продолжил мандатот на 131 обвинител, односно на 90% од вкупниот број обвинители, при што 8-мина беа разрешени поради нестручно и несовесно работење, а двајца поради недолично однесување при вршењето на функцијата и надвор од неа. Петмина беа разрешени поради исполнување на условите за пензија.

Ваквите разрешувања коишто уследија, без реална постапка за утврдување на не(стручноста) во работењето, очекувано лесно го добија предзнакот „политички“, при што беше искористена трансформацијата на мандатите на јавните обвинители со истечен мандат за „чистка“ во Јавното обвинителство.

4.13 Академија за судии и јавни обвинители

На 15 септември започна едукацијата на III генерација кандидати за судии и јавни обвинители. Оваа генерација брои само 17 кандидати, за разлика од I која имаше 27 и II генерација која имаше 25 кандидати. Ова, се чини, ги потврди наводите дека бројот на судии и јавни обвинители опаѓа за сметка на големиот број судски и јавно-обвинителски места кои се пополнуваат уште пред I генерација кандидати од Академијата да можат воопшто да конкурираат⁶⁴.

Досегашниот избор на кандидатите од Академијата укажа на отсуство на интерес за работа во внатрешноста на државата, така што на определени огласи кои беа наменети за кандидатите од Академијата не се јавија доволно кандидати. На ова се надоврзува и контроверзната полемика што се водеше во Судскиот совет за тоа како да се пристапи кон избор на кандидатите од Академијата, дали според местото на живеење на кандидатите или според ранг-листата доставена од Академијата. Јавноста ја разбранува и најавата за измени во одредбата што предвидува губење на утврдениот приоритет од листата на кандидати на Академијата за оние кои нема да се јават на три последователни огласи за судија. Според најавите за измени, очигледно е дека државата размислува како да ги казни „незаинтересираните“, а притоа да не воведе демографска политика која, можеби, ќе бара малку повеќе планирање, но не и залудно инвестирање во кадри кои можеби никогаш нема да станат судии и јавни обвинители.

4.14 Управен суд

Отако со цел да се надмине обемот на работа во претходниот извештаен период беа избрани уште 3 судии, сега Управниот суд функционира во полн состав со вкупно 24 судии. Постапката за вработување за вкупно 20 работни места, во согласност со НПАА за 2009 година, е реализирана, и тоа: за 12 стручни судски службеници и 8 административно-технички судски службеници, така што сега Управниот суд функционира со вкупно 52 лица –стручен кадар и судска полиција.

⁶⁴ За повеќе, види во претходните извештаи

Според статистичките податоци, за периодот заклучно со јуни 2009 година, за Управниот суд се евидентирани вкупно 9.154 нерешени предмети на 1.1.2009 година, 4.017 примени нови предмети, или вкупно 13.171 предмети во работа, 3.200 решени предмети и 9.971 нерешени предмети на 30.6.2009 година. Имено, според податоците за состојбата по однос на предметите за 2009 година, произлегува дека во мај 2009 година, како примени предмети се евидентирани 513 предмети, а како решени предмети се евидентирани 564 предмети, додека за јуни 2009 година се евидентирани 663 примени предмети, а како решени се евидентирани 668 предмети, податоци кои покажуваат дека состојбата со предметите во Управниот суд се движи во позитивна насока, со тоа што успешно се совладува приливот на примените предмети.

Согласно оценувањето, во Управниот суд се оценети вкупно 20 судии, со следните оценки: 14 судии се оценети со оценка – многу добар и 6 судии со оценка – добар. Претседателот на судот е оценет со оценка – многу добар.

4.15 Јавноста мора да знае како работеле судиите

Годишно оценување⁶⁵ на сите 655 судии, кое се спроведуваше по азбучен ред на апелационите подрачја⁶⁶ и започна на 7.5.2009 година, заврши на седницата на Советот што се одржа на 6.7.2009

⁶⁵ Судскиот совет на РМ, одлуките за оценка на работата на судиите и на претседателите на судовите ги носеше на седници на Советот, одлучувајќи по претходно дадениот предлог од тричлената комисија на Советот, со мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот.

⁶⁶ Оценувањето на работата се врши со следниве оценки: многу добар, добар, задоволителен и нездоволителен.

година, со оценување на претседателите на судовите. Врз основа на Извештајот за оценувањето, изготвен од страна на Судскиот совет, од вкупно 26 оценети претседатели на судови, 11 (или 42,31%) се оценети со оценката – многу добар, 10 (или 38,46%) се оценети со оценката – добар, 4 (или 15,38%) со оценката – задоволителен и еден претседател (или 3,85%) е оценет со оценката – нездоволителен. Од вкупно оценетите судии, 247 судии (или 43,64%) се оценети со оценката – многудобар⁶⁷, 150 судии (или 26,50%) со оценката – добар⁶⁸, 124 судии (или 21,91%) се оценети со оценката – задоволителен и 45 судии (или 7,95 %) се оценети со оценката – нездоволителен. Од ова произлегува дека 92,05% од судиите се оценети со позитивна оценка или постигнале резултати во согласност со критериумите за квалитетот, квантитетот во нивното работење и преостанатите мерила во согласност со Правилникот за оценка на работата на судиите, а само 7,95% се оценети со негативна оценка.

Во согласност со Правилникот, судиите кои не се задоволни од оценката имаат право на приговор – барање за повторно оценување. Според информациите, до ССРМ биле доставени околу 80 такви барања. Формираните комисии од септември започнаа да одлучуваат по барањата. Врз основа на член 41 од Законот за Судскиот совет и Правилникот за постапката и критериумите за следење и оценување на работата на судиите, оценката за работата на судијата е еден од критериумите врз основа на кои се врши избор на судии во повисоките судови.

На општа седница одржана на 26 мај годинава Врховниот суд на

⁶⁷ ги надминале квантитативните и квалитативните критериуми во работењето

⁶⁸ го исполниле квалитетот и квантитетот во нивното работење

Република Македонија⁶⁹ усвои нови ориентациони норми за судското работење, кои се веќе доставени до Судскиот совет. Новите норми врз основа на кои ќе се оценува работењето на судиите во 2009 година, според информациите⁷⁰, се забележливо намалени⁷¹.

Во очекување дека извештајот на Судскиот совет за 2009 година

⁶⁹ кој направи (неуспешен обид) да остане неоценет за работењето во 2008 година

⁷⁰ Уштински весник бр.3014 од 19 јуни

⁷¹ Уштински весник бр.3014 од 19 јуни „Така, кај судовите од основна надлежност во кривичната материја, кај кривичните предмети и истрагите бројот на завршени предмети треба да изнесува 14 заместо досегашните 17. Ориентационата норма кај истражните дејства е 30 предмети, кај прекршоците 100. Кај извршувањето санкции, разни кривични предмети и мерки за обезбедување – 35 ќе се сметаат за еден завршен кривичен предмет. Кај одлуките на кривичните совети – 5 одлуки ќе се сметаат за еден кривичен предмет.

Во граѓанска материја, кај споровите од мала вредност, нормата ќе изнесува 30 предмети, кај имотните спорови – 17, кај семејните спорови – 25, додека кај работните спорови и платните налози по приговор – 20. Педесет предмети кои се водат како платни налози ќе се сметаат како еден спорен предмет. Нормата за извршните предмети ќе изнесува 140.

Посебни норми се определени за судовите од проширина надлежност, каде што истрагите се сведени на 10 предмети, исто како и кај кривичните полнолетни, додека во случаите со малолетници нормата изнесува 14 предмети.

Разбирајќи, предметите од организиран криминал имаат поинаков третман. Така, судовите во кои судиите постапуваат по предмети од оваа материја и истраги ќе треба да решат по еден предмет месечно по судија. Поради сложеноста и обемноста на предметите, претседателот на судот може да определи судијата кој работи на ваков вид предмети да не прима нови предмети сè до нивното завршување. Кај апелационите судови, судиите месечно треба да завршат по 20 предмети кривично по жалба и за малолетници, два предмета од организиранот криминал или 50 прекршоци. Во граѓанска материја, ориентационата норма изнесува 25 предмети, и за оние што се водат како граѓански и за работните односи и трговските спорови.

Од 20 до 25 предмети месечно е нормата за управните судии, освен за оние кои работат на прекршоците, каде што потребниот број решени предмети треба да изнесува 50.

ќе биде подетален и транспарентен, да се надеваме дека „свежина“ во неговата работа ќе воведе и конечното заживување на она што до „вчера“ беше само законската одредба на хартија, откако на 1.9.2009 година беше одржана првата седница на Судскиот совет којашто беше отворена за јавноста.

4.16 Судската администрација се уште илузија

Ефикасноста на судството во голема мера зависи и од судската администрација (стручни соработници, дактилографи, писари). Судскиот совет во својот извештај за 2008 година констатира дека: „има недоволен број советници и стручни соработници во судовите, непополнети работни места за административни работници, лоша материјална состојба и услови за работа во некои судови, како и преоптовареност со работа во поголемите судови“⁷². Иако за 2009 година беа предвидени 115 вработувања, од страна на Судскиот буџетски совет е започната постапка за реализација на некои од овие вработувања. Имено, досега Судскиот буџетски совет издал согласност за пополнување на 56 слободни работни места, но по доставеното барање за обезбедување финансиски средства, од Министерството за финансии е добиен позитивен одговор само за 22 места.

4.17 Информатичко-кумуникациска технологија

Иако реализацијата на активностите за спроведување на Стратегијата за ИКТ во македонското судство (2007–2010) се забрзаа

⁷² Извештај за работата на Судскиот совет за 2008 год., с тр.15

во периодот на известувањето, сепак генерална оценка е дека се доцни со имплементацијата на планираното. Сè уште не можат да се оценат ефектите од преземените мерки и да се идентификуваат евентуалните пропусти и проблеми.

Завршено е кадровското екипирање на информатичките канцеларии во судовите. Во моментов во судовите работат вкупно 40 (3 во Врховниот суд, 2 во Основниот суд Скопје 2, по еден во секој суд и 12 времено вработени со помош на УСАИД, како странски донатор. Ваквата состојба несомнено ќе треба да се смени за тековните реформи да бидат одржливи. Набавката на хардверска опрема, системски софтвер и надградбата и одржувањето на софтверските апликации се делумно реализирани. Набавена е нова информатичка опрема⁷³, отпачната е набавката на сервери за сите судови, што е неопходно за функционирање на ACCMIS. Останува да се реализира набавката на соодветни софтверски апликации за менаџирање, мониторирање на WAN мрежата и мрежните сервиси.

Иако во периодот на известувањето беа спроведени низа активности за целосна функционалност на новиот Автоматизиран информатички систем за управување со судските предмети (Automated Court Case Management System – ACCMIS), сепак се доцни со некои од предвидените активности. Софтерот ACCMIS е инсталiran во сите судови, а во 14 судови се префрлени сите судски предмети. Во моментов, само четири судови (од планираните 8) во целост

го користат ACCMIS и се во можност да генерираат автоматски извештаи. Во тек се обуките на 2.200 вработени во судството за користење на ACCMIS апликацијата, а досега обуката ја поминале 564 уписничиари, 627 дактилографи, 304 стручни соработници и 20 судски администратори. Паралелно со обуките на судските службеници се реализираат и обуки за сите судии, при што досега е завршена обуката на над 200 судии.

4.18 Транспарентноста како изговор за набавка на компјутери?!

Автоматизацијата на судството е предвидена како мерка која ќе го направи судството потранспарентно, преку обезбедување јавен пристап до судските одлуки. Оттука, самата набавка на компјутерите не значи ништо доколку нема подобрување на пристапот на јавноста до информациите. Иако со задочнување, мерката предвидена со НПАА за 30.4.2009, почна да се реализира – јавноста има пристап до судските одлуки. Од неодамна секој суд има функционална динамична веб-страница, каде што граѓаните ќе можат да добијат информации и податоци за судската власт, судската практика, контакт-информации и др. Иако сиромашни со информации, страниците започнуваат да се полнат. Секако, за ваквиот тренд да продолжи со засилено темпо, а самиот процес да стане одржлив, мора да се внимава на создавањето на интерните капацитети за постојано ажурирање на овие он-лајн ресурси. Започната е постапка за објавување на т.н. анонимизирани судски одлуки на веб-страниците на судовите, што – во согласност со Законот за заштита на личните податоци и мислењето добиено од Дирекцијата за заштита на личните податоци – значи бришење на личните податоци, содржани во пресудата на сите страни, освен

⁷³ 720 персонални компјутери и 450 мрежни печатачи за судството и 150 персонални компјутери и 150 мрежни печатачи за јавните обвинителства. 54 има во Апелационен суд Скопје и Битола и основните судови Крива Паланка и Охрид, Информација за реализацијата на главните приоритети од Партерството за пристапување за периодот ноември 2008 – мај 2009 година, стр.21.

личните податоци на членовите на Судскиот совет, односно судијата-поединец, адвокатите, како и на другите правни застапници кои учествувале во процесните постапки.

Во Министерството за правда е подготвена база на закони во која се внесени 17.269 закони, подзаконски акти и други прописи, кои се објавени во *Службен весник на РМ* од 1945 година до јули 2009, при што базата континуирано ќе се полни со нови прописи. Воедно, базата е приспособена за WEB и за локално користење за секој суд. Воедно, извршено е интернет поврзување на сите судови со ЈП *Службен весник*, со што судовите имаат пристап до веб-базата на *Службен весник*, со законите и подзаконските акти од 1945 година досега. Поставен е и Display модулот, со кој се прикажуваат информации од работата на судот, распоредот на судските предмети по судници, како и on-line комуникација на учесниците во предметите, преку TOUCH SCREEN киосци инсталирани во судовите со проширина надлежност. Во рамките на реализацијата на информатичката стратегија, а во насока на транспарентност на судската власт, во судовите е инсталiran интернет и антивирус заштита во секој основен суд.

Недостига законската рамка за целосна функционалност на новиот информатички систем во судството. Со НПАА е предвидено до 30.4.2009, Министерството за правда да донесе Правилник за начинот на функционирање на информатичкиот систем во судовите, кој сè уште не е донесен. Овој Правилник е од суштинско значење за операционализација на сите ИКТ инвестиции во судството и затоа мора итно да се донесе.

4.19 Други приоритети во Пристапното партнерство

Другите резултати што треба да ги испорача Република Македонија, а кои се поврзани со судските реформи предвидени со Пристапното партнерство се: 1) Целосна примена на Европската конвенција за човековите права, Препораките на Комитетот за спречување тортура и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства; 2) Целосна примена на правилата што се однесуваат на етиката, внатрешната контрола, професионалните стандарди и стандардите за човековите права во агенциите што го спроведуваат законот, судството, администрацијата на затворите и во редовната обука; 3) Востоставување ефективни механизми за идентификување, гонење и казнување на сите форми на дискриминација од страна на државните и недржавните тела спрема поединци или групи; 4) Натамошно зајакнување на заштитата на правата на жените и на децата; 5) Спроведување на националниот Закон за заштита на личните податоци, потпишување и ратификување на дополнителниот Протокол кон Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на лица во однос на автоматската обработка на личните податоци од страна на надзорните тела и кај преку гравничниот проток на податоци, 6) Натамошен развој на почетна и континуирана обука во Академијата за судии и обвинители; 7) Заокружување на воспоставувањето на новите судски структури и распределување на доволно ресурси за целосно функционирање и зајакнување на ефикасноста, и 8) Правилно и целосно извршување на судските пресуди.

5. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО

Политиката на борба против корупцијата е дефинирана како еден од клучните приоритети во процесот на пристапување на Република Македонија кон полноправно членство во Европската унија. Прегледот на досегашните извештаи за напредокот покажува континуиран напредок на Република Македонија во оваа област⁷⁴. Сепак, забележаниот постојан (но бавен) напредок во изминатиот период не гарантира дека целосното исполнување на овој репер е возможно по автоматизам, без вложување дополнителни напори и изразена политичка волја за фокусирање на приоритетите идентификувани од Европската комисија.

Степенот на исполнување на овие приоритети, како и општата состојба во областа на антикорупциската политика, се евалуирани во Извештајот за напредокот од 2008 година, кој ги содржи следниве забелешки: фрагментираноста на правниот систем го отежнува мониторингот во оваа област; неопходно е градење на досие на доследно спроведување на законските одредби што го регулираат финансирањето на политичките партии и изборните кампањи; постојат правни празнини во Законот за судир на интереси, особено во однос на државните службеници; постојат недостатоци во правната рамка, кои ја отежнуваат борбата против корупцијата, особено во однос на примената на истражните мерки, како и во

⁷⁴ Анализа на напредокот на Македонија во процесот на пристапување во Европската унија, МЦЕО Работен документ - 01/2008, ноември 2008, достапен на: http://www.mset.org.mk/documents/doc_download/18-working-paper-analysis-analytical-and-progress-reportsmkd

однос на спроведувањето на судските одлуки. Исто така, Извештајот забележува дека ретко се следат препораките на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и на Државниот завод за ревизија (ДЗР), дека проверката на анкетните листови е спорадична и дека ДКСК треба потемелно да се ангажира за подигање на свеста на јавноста за важноста на спречувањето на корупцијата. Во однос на засилувањето на координацијата меѓу органите надлежни за спречување на корупцијата, како еден од краткорочните приоритети, Извештајот забележува дека сè уште не е воспоставен централизиран систем за разузнавање кој би ја подобрил координацијата меѓу органите за спроведување на законот и органите за надзор.

5.1 Што чекавме досега?

Овие забелешки се солидно рефлектирани во последниот „Акциски план за мерки и активности за исполнување на приоритетите од Претпристаното партнерство“⁷⁵ на Владата на Република Македонија, кој предвидува низа мерки и активности за целосно исполнување на зададените приоритети. Сепак, и покрај неспорната фокусираност на приоритетите од процесот на пристапување во ЕУ, во периодот од неговото донесување до затворањето на новиот Извештај за напредокот на Република Македонија, останува неодговорено прашањето зошто беше неопходно да се чека „5 до 12“ за да се преземе посериозен („24/7“) политички ангажман за исполнување на приоритетите, коишто беа општопознати веќе две години, односно поедноставно кажано - што се чекаше досега?

⁷⁵ Акциски план за мерки и активности за исполнување на приоритетите од Претпристаното партнерство, СЕП мај 2009

Во однос на доследната примена на законските одредби кои се однесуваат на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи, забележлив е значаен напредок. Како што беше споменато во претходниот квартален извештај, политичките партии ги доставија своите финансиски извештаи за спроведените изборни кампањи од почетокот на годината. Исто така, ДЗР ја изврши најавената ревизија на финансиското работење на четирите најголеми политички партии, избрани според методот на проценка на ризикот (ВМРО-ДПМНЕ, ДУИ, СДСМ и ДПА), и на 5 август ги достави конечните ревизорски извештаи. Извештаите се објавени на интернет-страницата на ДЗР на 14 септември 2009 година⁷⁶. Исто така, во рамките на предвидениот рок се донесени измените и дополнувањата на Законот за финансирање на политичките партии⁷⁷, кои се во насока на „обезбедување транспарентност и јавност во финансирањето на политичките партии, зајакнување на контролата на финансиското работење, зајакнување на надлежноста на органите за надзор и контрола, утврдување на процедурата за постапување по финансиските извештаи, како и обезбедување на јавно објавување на финансиските извештаи од страна на политичките партии“⁷⁸. Со донесувањето на овие законски измени, во согласност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР, се заокружува позитивниот тренд на исполнување на забелешките од Извештајот на Европската комисија (ЕК) во однос на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи.

⁷⁶ За ВМРО-ДПМНЕ: http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2008_2009_%20VMRO_DPMNE_ZBIREN.pdf; за СДСМ: http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2008_2009_SDSCM_ZBIREN.pdf; за ДУИ: http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2008_2009_DUI_ZBIREN.pdf; и за ДПА: http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2008_2009_DPA_ZBIREN.pdf

⁷⁷ Законот за финансирање на политичките партии помина мазно во Собранието, *Нова Македонија*, 29 јули 2009, <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetail.asp?vest=7299101121&id=9&setIzdanie=21750>

⁷⁸ <http://www.vlada.mk/?q=node/4028>

Исто така е одговорено на забелешката од Извештајот која се однесуваше на постоењето правни празнини во Законот за спречување на судир на интереси. Со донесувањето на Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на судир на интереси⁷⁹, на собраниската седница од 10 септември 2009, меѓу другото, се даваат и попрецизни законски дефиниции на поимот „судир на интереси“ (односно истата се усогласува со дефиницијата на OECD), како и на поимот „службено лице“, кој покрај избраните и именуваните функционери ги опфаќа и државните службеници и лицата со посебни овластувања, што е во согласност со забелешките изнесени во Извештајот за напредокот од 2008 година.

5.2 Државниот завод за ревизија интересен за медиумите

Во однос на следењето на препораките на ДЗР од страна на другите државни органи и активни чинители во спроведувањето на антикорупциската политика, исто така е забележано подобрување на општата ситуација и атмосфера. Позицијата на ДЗР во системот за борба против корупцијата е забележително и значајно засилена, како и неговата улога на независно тело кое доследно и целосно ги спроведува своите надлежности.

Таквата позиција има соодветна рефлексија и кај медиумите кои со засилено внимание ги следат сите извештаи на ДЗР и отвораат критичка јавна дебата за сите неправилности посочени во нив. Сепак,

⁷⁹ <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/zakon%20za%20izmenuvanje%20i%20dopolnuvanje%20na%20zakonot%20za%20sprecuvanje%20sudir%20na%20interesi%20%282114-2009%29.pdf>

недостига соодветна реакција на органите посочени во неговите извештаи, како и отсуство на чувството на одговорност и отчетност од страна на одговорните, најчесто именувани, лица. Одлучното функционирање на ДЗР во континуитет (во целосен капацитет и со целосно исполнување на законските надлежности), а особено неговата засилена позиција во јавноста, создаваат ситуација во која веќе не е можно да се игнорираат неговите извештаи и препораки (или подобро кажано, селективниот пристап кон нив). Останува да се надеваме дека со текот на времето ќе се создаде и јавен притисок за извештаите на ДЗР да бидат проследени со соодветна реакција, во смисла на одговорност.

И покрај тоа што е воочливо квалитативно подобрување на реакциите на другите државни органи по објавувањето на извештаите на ДЗР во последните неколку месеци, сè уште не е можно да се даде дефинитивна оценка за крајните ефекти од тие реакции, од прста причина што за конечно и правично расчистување на овие случаи е потребно време.

5.3 ДКСК може и повеќе

Напредокот е забележителен и во однос на позицијата на ДКСК, која оствари значајни активности во неколку области за време на овој извештаен период. ДКСК имаше активна улога при изготвувањето на предлозите на измените и дополнувањата на Законот за спречување на судир на интереси⁸⁰, а нејзините предлози и препораки беа

⁸⁰ http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=139&Itemid=33

прифатени од страна на другите институции вклучени во процесот, со што цениме дека ДКСК во овој случај во полн капацитет ги исполни своите функции.

Исто така, ДКСК на 9 септември започна кампања за подигање на свеста на јавноста за негативните ефекти на корупцијата. Иако е прерано да се оценат ефектите од оваа кампања, зашто во Македонија кампањите не се ни оддалеку доволен инструмент за справување со корупцијата, сепак треба позитивно да се одбележи фактот што ДКСК (конечно) реагира на забелешката од Извештајот за напредокот со која се нотираше потребата од нејзин потемелен ангажман за подигање на јавната свест за важноста на спречувањето на корупцијата.

ДКСК пројави засилен ангажман и во однос на проверката на анкетните листови за имотот на избраните функционери. Во рамките на своите законски надлежности, ДКСК на 3 јули поднесе прекршочни пријави за 22 актуелни и 27 поранешни градоначалници кои не ги доставиле анкетните листови за нивната имотна состојба во законски предвидениот рок⁸¹. Овде сакаме да забележиме дека оваа реакција беше очекувана, со оглед на фактот дека постапувањето по ваквите случаи е стандард што беше воспоставен и практикуван од страна и на сите претходни состави на ДКСК и претставува нејзина законска обврска, во согласност со Законот за судир на интереси.

Мораме да забележиме дека ДКСК не постапи во случаите за утврдување на судир на интереси кога беше јавно обелоденето⁸²

⁸¹ <http://www.mia.mk>

⁸² <http://novamakedonija.com.mk/NewsDetail.asp?vest=9119935457&id=14&setIzdani=e=21785>

дека неколку членови на Советот на Општина Карпош и Советот на Град Скопје се истовремено и членови на управни одбори во некој од јавните претпријатија, што е сосема спротивно на одредбите и во стариот и во новиот Закон за судир на интереси. Уште почудна е ваквата индиферентност на ДКСК доколку се има предвид дека еден од советниците на Град Скопје од редовите на ВМРО-ДПМНЕ јавно ја повика ДКСК да ги испита случаите: „Ако Антикорупциската комисија се изјасни дека йри изборот на членови ѝ има судир на интереси, јас сум ѕогодиштен да се ѹовлечам од одборот“. Ова е само еден од фактите кој говори дека процесот на јакнење на капацитетите на ДКСК, со цел таа да прерасне во комплетно независно тело, сè уште не е завршен. Прашање е, исто така, дали непостапувањето во овие случаи се должи на фактот што и самата претседателка на ДКСК е сè уште носител на три функции во различни институции.

Не потценувајќи ги и сите други забелешки за работата на ДКСК кои беа изнесени во претходните квартални извештаи (чијашто разврска ќе продолжи да се следи во наредниот период), сепак треба да се констатира дека во периодот опфатен со овој квартален извештај ДКСК покажа поголема активност и ангажман при реализацијата на своите надлежности. Останува да се надеваме дека податокот изнесен во 1.1. од реперот за спроведување слободни, фер и демократски избори, поврзан со дадениот попуст од 97% за политичко рекламирање на еден од медиумите, кој освен политичка нема никаква економска логика, ќе биде доволно провокативен за ДКСК за да очекуваме некаква иницијатива.

5.4 Подобрена координација

Позитивен тренд е забележителен и во однос на активностите за подобрување на координацијата меѓу органите надлежни за спречување на корупцијата, која е последна од серијата забелешки содржани во извештаите за напредокот за кои се очекува разрешување во краток рок. Мерките и активностите во оваа област се концентрирани кон создавањето Национална криминалистичко-разузнавачка база на податоци (НРБП), како платформа што би ги интегрирала податоците со коишто располагаат МВР, Царинската управа, Финансиската полиција, Управата за спречување на перене на пари и другите институции кои се надлежни за спречување на криминалот и корупцијата⁸³. Со создавањето на НРБП системски би се зајакнала соработката меѓу овие институции надлежни за борба против корупцијата, односно би се подобрila нивната меѓусебна координација, преку воспоставување централизиран систем за разузнавање, што како забелешка и потреба е нотирано во Извештајот за напредокот од 2008 година. Предлог-законот за Националната криминалистичко-разузнавачка база на податоци сè уште се наоѓа во собраниска процедура, што укажува на одредено доцнење на овој процес во однос на динамиката на изработка на новиот Извештај за напредокот за 2009 година.

Сепак, доцнењето во однос на Извештајот не значи и застој на овој процес и во секој случај претставува помало зло во споредба со втората (хипотетичка) опција – донесувањето на предложениот закон по брза постапка, од најмалку две причини. Првата причина произлегува од опасноста забрзаното донесување на овој закон, кој

⁸³ <http://www.vlada.mk/?q=node/3489>

допира мошне чувствителни прашања поврзани со личните податоци на граѓаните, да доведе до неквалитетни законски решенија кои би ја поминале тенката линија меѓу потребата од ефикасна борба против корупцијата и криминалот и потребата од целосна заштита на човековите права, односно би овозможиле кршење на човековите права преку неовластена употреба на податоците од НРБП.

Втората причина лежи во сериозните забелешки на претставниците на парламентарната опозиција во однос на првично предложениот законски текст, кои би требало да бидат земени предвид доколку се сака законот да биде донесен врз база на што е можно поширок консензус. Поаѓајќи од фактот дека Владата уште од ноември 2007 година знаеше дека Законот треба да се донесе, со оглед на тоа дека донесувањето беше предвидено со Нацрт-Пристапното партнерство, опозицијата аргументирало тврдеше дека имаше доволно време за создавање консензус преку широк консултативен процес, но сепак реши да не ја попречува европската агенда на Македонија. Евентуалното инсистирање Законот да се донесе без притоа да се внесат забелешките на опозицијата, можеше да доведе до негативни рефлексии и врз остварувањето на реперот политички дијалог. Поради наведените причини, може да се заклучи дека и покрај известното доцнење на овој закон, преземените активности и динамиката на процесот даваат основа за позитивна оценка и на овој сегмент од исполнувањето на забелешките во областа на антикорупциската политика.

5.5 Други приоритети во Пристапното партнерство

Другите резултати што треба да ги испорача Република Македонија во борбата против корупцијата, а кои се предвидени со Пристапното партнерство, се: 1) Адекватно следење на препораките на Државната комисија за спречување на корупцијата и на Државниот завод за ревизија; 2) Целосно спроведување на препораките од ГРЕКО; 3) Зајакнување на административните капацитети, заради спроведување на правилата за финансирање на политичките партии и на изборните кампањи. Изрекување ефективни казни во случај на прекршување; 4) Проследување на спроведените ревизии во врска со дискреционите права на одредени јавни службеници; 5) Целосна примена на Законот за пристап до информациите од јавен карактер; 6) Натамошно зајакнување на соработката меѓу институциите; 7) Заокружена стратегија за борба против корупцијата, и 8) Примена на одредбите за спречување на конфликт на интереси, во согласност со меѓународните стандарди.

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

За потсетување, Скицата на Владата од февруари 2009 година ги предвиде следниве активности и мерки за исполнување на реперот што треба да обезбеди професионална, деполитизирана и ефикасна државна администрација: 1) Засилување на капацитетите за раководење со човечки ресурси во органите на државната управа; 2) Доследно спроведување на Законот за државните службеници; 3) Систем за континуирана обука на сите државни службеници, и 4) Подобрување на квалитетот за подготовкa на законите. Во оваа анализа за реализацијата на мерките се водеше сметка и за забелешките нотирани во Извештајот 2008: „*Постојаат несоодветни структури и несоодветен административен капацитет за управување со човечките ресурси, креирање болници, спроведување и внатрешна координација и планирање, особено во рамкиште на министерствата, каде што не постои целосно функционална мрежа на одделенија за управување со човечки ресурси. Одделенија што се веќе формирани се занимаваат исклучиво со кадровски прашања и не се доволно екипирани за да се занимаваат со прашања поврзани со обуки и со оценување.*“⁸⁴

⁸⁴ Извештај за напредокот на РМ, 2008, стр.12

6.1 Квантитативно се екипирајме

Во мај 2009 година Агенцијата за државни службеници (АДС) објави „Анализа на организациските облици за управување со човечките ресурси во органите на државната служба во Република Македонија“ (натаму во текстот Анализа), која беше изготвена од страна на мрежата сектори/одделенија за управување со човечките ресурси (натаму во текстот Мрежа). Според овој документ, Мрежата започнала со реализација на активностите⁸⁵. Накусо, резултатите од Анализата покажаа дека: 1) во централната власт, 88,5% од органите имаат предвидено ОЧР, за разлика од општините, каде што 76% само предвиделе вакви организациски единици во своите систематизации; 2) во централната власт, во ОЧР, во просек, се предвидуваат по 5,9 работни места, додека кај локалната власт просекот е 4,3 работни места по општина; 3) пополнетоста на предвидените работни места во органите на централно ниво е нецели 60%, додека кај општините се пополнети само 1/3 од предвидените работни места. Во хиерархијата на работните места, најзастапени се раководните и стручно-административните звања; 4) во над 50% од органите на државната служба, државните службеници во ОЧР не посетувале обуки, и 5) најзастапени функции во работењето на ОЧР се обука и стручно усовршување и персонална и кадровска евидентија.

Очигледно, органите на државната служба ги екипирале ОЧР. Имено, според АДС⁸⁶, бројката на нововработени лица за периодот

⁸⁵ Повеќе информации за формирањето на Мрежата (март 2009), како и резултатите од анализата, беа презентирани во Вториот квартален извештај (јули 2009)

⁸⁶ „Анализа за екипираноста на одделенијата за управување со човечките ресурси“, 15.4.2008. Вкупната бројка на вработени во секторите/одделенијата за човечки ресурси во периодот 2007–2008 изнесувала 66 вработени лица, од кои 18

од април 2008 – април 2009 година изнесува 67 вработени државни службеници, што е речиси двојно повеќе во споредба со лани.

За да обезбеди, целосна, навремена и квалитетна екипирањост на ОЧР во органите на државната служба, Координативната работна група на Мрежата подготви „Акциски план за надминување на недостатоците во секторите/одделенијата за управување со човечките ресурси”⁸⁷ (натаму „Акциски план”), којшто го донесе Владата во јули 2009. Акцискиот план предвидува една општа цел и седум посебни мерки, кои треба да се остварат преку спроведување на повеќе активности. Според Акцискиот план, активностите и мерките треба да се реализираат во периодот 2009 – 2012.

За постигнување на општата цел „екипираносќ (квалификација и квалификација) на секторите/одделенијата за управување со човечки ресурси“ се утврдени следниве мерки: 1) Воставување електронска база на контакт-податоци на „ОЧР во органите на државната служба“; 2) Воставување на ОЧР во сите органи на државната служба; 3) Утврдување на функциите на ОЧР и нивно целосно и соодветно функционирање; 4) Стандардизирање на работните места во ОЧР и пополнување на предвидените работни места; 5) Воведување стандарди за управување со човечки ресурси (до декември 2012); 6) Обука на државните службеници во ОЧР, и 7) Воставување електронски регистар за управување со човечки ресурси (до декември 2009).

раководни, 25 стручни и 23 стручно-административни државни службеници.

⁸⁷ Download: www.ads.gov.mk

6.2 Квалитетни промени дури во 2012 година

Заклучно со 30 септември 2009 година е реализирана првата мерка од Акцискиот план за човечки ресурси, односно во јули 2009 АДС ја креираше базата на контакти, додека четвртата мерка е делумно реализирана, односно Координативната работна група на Мрежата го изготви Предлог-прирачникот за стандарди за управување со човечки ресурси, кој од јули 2009 година е влезен во владина процедура. Сите други мерки се со рок на реализација до крајот на 2010 година, освен мерката за обука на државните службеници, за која е предвидено да тече континуирано до 2012 година. Акцискиот план предвидува квартален мониторинг на имплементацијата за периодот 2010–2012, кој би овозможил подобрување на начинот на кој се реализираат сите овие мерки. Останува да видиме со какво темпо ќе продолжат да се имплементираат предвидените активности и, особено, каков ќе биде крајниот резултат од нивното остварување, во смисла на реално подобрување на капацитетот и квалитетот на работење на секторите/одделенијата за човечки ресурси. Реализацијата на овој Акциски план за човечки ресурси и ефектите од неговата реализација ќе бидат предмет на наше следење и анализа и во наредниот период.

Кога ќе се погледнат зададените рокови, неминовно е да се постави прашањето зошто некои активности ќе траат до 2012 година, особено ако се има предвид проектот за реформа на јавната администрација, вреден 2 милиона евра и поддржан преку ИПА 2007. Имено, целта на проектот е „да придонесе кон традиционен професионална јавна администрација која правилно ќе тој применува националното право, ќе обезбедува квалифицирани услуги за праќање, и тоа на пренаселен начин, водејќи смешка за ЕУ-регулирања и за

најдобри^ше практики, и која ќе ја ужива довербаша на трганишето”⁸⁸. Овој проект има пет компоненти, и тоа: Компонента 1 – Натамошно зајакнување на развојот и имплементација на стратегијата за реформа на јавната администрација; Компонента 2 – Градење на капацитетите на Генералниот секретаријат (и на ресорните министерства) за стратегиско планирање и за развој на политики, мониторинг и за координација; Компонента 3 – Јакнење на Секторот за спроведување на охридскиот Рамковен договор – правична застапеност; Компонента 4 – Јакнење на Секторот за анализа на политиките и за координација со граѓанското општество, и Компонента 5 – Јакнење на АДС за развој на човечки ресурси. Во делот на оваа компонента е предвидено да се градат капацитетите на АДС за управување со обуката, стратегиско планирање и за спроведување последователни активности, да се воспостават механизми за координација со другите ОЧР и да се изградат капацитетите за имплементација на Националниот систем за координација на обуката. Очигледно е дека при програмирањето на ИПА проектот се водело сметка и за другите краткорочни приоритети од Пристапното партнерство (видете 6.7.).

Општ заклучок е дека голем дел од обврските во Скицата, во поглед на јакнењето на капацитетите на ОЧР во органите на државната управа, се правилно опфатени, но останува отворено прашањето зошто сè уште не е активен ИПА проектот, особено ако се знае дека истиот е програмиран уште во 2007 година.

6.3 Како се вработуваме во државна служба?

Во согласност со Националната програма за преземање на правото на Европската унија (НПАА), АДС доставува неделни и квартални извештаи до Секретаријатот за европски прашања за (1) бројот на објавените огласи и за бројот на работните места и (2) за спроведените испити и за бројот на кандидатите, и квартално известува за новите вработувања. Табелата подолу содржи податоци за бројот на објавените огласи, работни места и извршители во текот на третиот квартал, како и за цела 2009 година.

	1 јануари – 22 септември 2009			1 јули – 22 септември 2009		
	Огласи	Работни места	Изврши-тели	Огласи	Работни места	Изврши-тели
Централна власт	70	369	1.067	35	147	548
Локална власт	55	149	169	29	75	82
ВКУПНО	125	518	1.236	64	222	630

Од податоците се гледа дека над 50% од новите вработувања на државни службеници се реализирани во текот на третиот квартал, најверојатно поради локалните и претседателските избори. Очигледно е дека најголем број вработувања има на централно ниво (86,3%), додека на локално ниво се вработени само 169 државни службеници (13,7%) или, во просек, два извршителя по општина, што е малку чудно ако се имаат предвид другите краткорочни приоритети во Пристапното партнерство (видете 6.7.).

Нема податоци за бројот на времените вработувања во органите на државната управа (ОДУ) бидејќи тие не се ни евидентираат. Но,

⁸⁸ Проектно фише за реформа на јавната администрација од првата компонента на ИПА за 2007 година.

се шпекулира дека нивниот број е огромен. Загрижува и фактот што неретко на раководни позиции во органите на државна управа работат лица со договори за привремено вработување, како што беше примерот со Државниот секретар во Секретаријатот за европски прашања, кој беше отпуштен по оставката на г. Боцевски.

Треба да се нагласи дека бројот од 548 вработувања на централно ниво ги вклучува и објавените нови огласи во месец септември 2009, за вработување на 400 државни службеници според потпрограмата „К5“ - Соодветна и правична застапеност на заедниците⁸⁹. Во август 2009 година беа доделени 290 решенија за извршители, така што бројот на вработени во функција на реализација на Рамковниот договор, заклучно со септември 2009 година, изнесува 690 извршители.

Според вицепремиерот за европски прашања⁹⁰, заклучно со 31 август 2009 година се реализирани околу 65% од вработувањата планирани во НПАА, а во делот на зајакнувањето на капацитетите поврзано со реперите, се вработени 76% од предвидените. Во делот на зајакнувањето на ИПА-структурите, реализацијата е 36% (од планираните 197 вработувања, реализирани се 51), а 21 вработување е во тек. Анализата на ваквата структура на обемот на вработувањата во државната администрација го наметнува прашањето за тоа како Владата ги планира вработувањата и дали води сметка за два клучни аспекти, односно: 1) дали вака „квантитативно зајакната“ државната служба реално ќе може компетентно и ефикасно да ги извршува претстојните задачи во процесот на пристапување на РМ во ЕУ, со

оглед на тоа дека најголемиот товар до полноправното членство во ЕУ ќе го има токму таа – државната администрација, и 2) дали беше неминовно да се вработуваат уште државни службеници за исполнување на реперите, особено ако се земе предвид ставот на Владата од октомври 2008 година, кога тврдеше дека се исполнети 90% од реперите, и дали тоа значи дека преостанатите 24% од вработувањата за реперите нема да се случат сега кога е извесно дека тие се исполнети.

Само за потсетување, кога станува збор за јавната администрација во Извештајот за напредокот на Македонија за 2008 година е нотирано следново: „Објективните критериуми врз основа на заслугата не се доследно сироведувани при вработувањето и унредувањето. Последи недостаток од претпријатијата и одговорност во одлукиште за вработување од страна на одделни органи, а на АДС и недостаток механизми за обезбедување на законитоста и регуларноста на тие одлуки. Раководниште работни месета често се пополнети со надворешни лица без доволно почиштување на професионалниште квалификации и искуство, во сироведувност со Законот за државниште службеници. Важна слаба страна на тековната рамка е дека исхата не дозволува внатрешно унредување врз основа на заслуга: исхата има демотивирачко влијание и поддржува лоши практики. Премалку внимание е посветено на потребата од обезбедување континуитет и задржување на соодветната стручност“⁹¹.

⁸⁹ <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ControlID=NovostiDetali.ascx&NewsID=1374>

⁹⁰ Извештај на Комисијата за европски прашања, 3 септември 2009 г., достапен од www.sobranie.mk

⁹¹ Извештај за напредокот на РМ, 2008 година.

6.4 Нема награди, има само казни!

Агенцијата за државни службеници ги сублимираше резултатите од оценувањето на државните службеници за 2008 година и изработи преглед. Според Прегледот, кој не е јавно достапен во целост, од вкупно 8.088 државни службеници на централно и на локално ниво, оценети се 7.202, што претставува околу 89%. Од вкупно 144 ОДУ, извештаи до АДС доставија 112 институции, односно 78% од вкупниот број институции кои имаат таква обврска. Кај овој параметар има подобрување во однос на претходната година, кога извештаи до АДС доставиле само 56% од институциите.

Во текот на 2009 година е речиси искоренета практиката на унапредувања во ОДУ на централно ниво, спротивно на одредбите на Законот за државните службеници (ЗДС). Имено, покрај целосната примена на пресметката на платите на државните службеници, според системот описан во глава IV (основна плата, додаток на плата за звање), редовно се применува и исплата на додаток за кариера (степен A). Сепак, паричните награди не се исплатуваа како дел од антикризите мерки на Владата поради светската економска криза. Значи, државните службеници оценети со оценка „се истакнува“ не добиваат награди.

На локално ниво, особено во општините каде што се промени властта, се забележани појави на незаконско уназадување, па дури и отпуштање на државни службеници, при што како легална форма за овие постапки се користеше измената на постојната систематизација на работните места во тие ОДУ. Индикативен е примерот со општина

Демир Капија⁹², каде што беа отпуштени четворица од вкупно десетмина државни службеници.

Од друга страна, според податоците со кои располага АДС, во текот на 2009 година до овој момент се спроведени вкупно 35 дисциплински постапки, од кои 28 во централната власт, а 7 во локалната власт. Во третиот квартал се спроведени 3 дисциплински постапки на локално ниво и една постапка на централно ниво, што претставува намалување на дисциплинските постапки во однос на 2008 година, кога беа спроведени вкупно 121 дисциплинска постапка.

6.5 Закон за државните службеници – политика од интерес

На 1 јули 2009 година, Владата го достави до Собранието на РМ Предлогот за изменување и дополнување на Законот за државните службеници, за по некое време истиот да биде повлечен без доволно објаснување, на што реагираше опозицијата. Едно од објаснувањата беше дека Предлог-законот е повлечен за во него да се вградат сугестите од опозицијата. Во тој период, предлог-амандманите беа разгледувани од страна на Комитетот на министрите (премиерот, четворицата вицепремиери, министерот за правда и генералниот секретар на Владата) и дискутирани со СИГМА.

Предлог-законот беше повторно доставен до Собранието на 19 август 2009 година. И овојпат опозицијата критикуваше дека новиот предлог не нуди ништо конкретно што ќе води кон професионална

⁹² Текст во дневниот весник *Дневник*, 25 август 2009 година

и способна државна администрација, туку дека „законот е лоша и задоцнешта шминка“⁹³. Најголем дел од забелешките на опозицијата и на експертите се однесуваа на одредбата според која Владата именува државни секретари со мандат од пет години, кои освен од редовите на државната ќе можат да бидат именувани и од редот на јавната администрација. Дел од експертите, исто така застанаа против ова решение. По ваквите критики, парламентарното мнозинство побара забелешките да бидат доставени во писмена форма и изрази подготвеност да прифати дел од нив.

Конечно, на седницата одржана на 10 септември 2009 година, Собранието на РМ го донесе Законот за измени и дополнувања на Законот за државните службеници. Сите политички партии од позицијата и од опозицијата едногласно го поддржаа донесувањето на измените и дополнувањата на Законот за државните службеници, односно од вкупно присутни 78 пратеници, 77 гласаа „за“, без ниту еден глас против, а еден пратеник (Нова демократија) гласаше воздржано.

На крајот, и парламентарното мнозинство и опозицијата го истакнаа задоволствето од заедничката работа и успехот во усогласувањето на ставовите при носењето на овој закон. Во таа насока, од страна на опозицијата беше истакнато дека „овој начин на јосоставување широк консензус, онолку колку што беше можен, е начинот на кој ќе треба да функционира Парламентот преку коншинуран и отворен дијалог со опозицијата, којашто – трагајќи – има интерес да ѝ подобри законскиот решенија што ѝ нуди властта, а не да профишираат шеснадесетиот и за дневното политички интереси“⁹⁴. Слична беше

⁹³ Радмила Шекеринска, пратеник СДСМ, изјава објавена во Уштински весник, 26 август 2009 година.

⁹⁴ Владо Бучковски, пратеник СДСМ, 72. Седница на Собранието на РМ, 10 септември

и изјавата на владејачкото мнозинство, кое потенцираше дека е „задоволство која за еден јолку важен закон можеме да кажеме дека умееме да се однесуваме европски, дека умееме да се слушаме и умееме да се разбереме околу важниште трашања за Република Македонија“⁹⁵.

Со новиот Закон за државните службеници, именувањето на државните секретари ќе го прави Владата, но тие ќе имаат статус на именувани функционери и нивниот мандат ќе биде ист со мандатот на органот што ги именувал, т.е. Владата. Останува нејасно зошто се вклучени во Законот за државните службеници кога немаат третман на државни службеници. Други измени што се воведуваат, накратко, се: 1) подобро дефинирање и зголемување на опфатот на државната служба; 2) создавање поквалитетни услови за професионализација на државната служба, особено во групата раководни звања, 3) редефинирање на надлежностите на АДС и засилување на нејзината улога во надзорот над спроведувањето на Законот; 4) воведување можност за вработување во државната служба по пат на интерен оглас, кој ќе претставува мотивирачки фактор за унапредување на стручните и обучени државни службеници и ќе го намали влезот на помалку квалитетни кандидати однадвор; 5) изменета и забрзана постапка за вработување на државните службеници преку објавување јавен оглас; 6) воведување одредба за задолжително носење одлука за избор на кандидат од ранг-листата на тројцата најуспешни кандидати; 7) органите на државната управа се задолжуваат да доставуваат годишен извештај до АДС за спроведените специјализирани обуки; 8) разработено е стекнувањето право со степен на кариера, како дел

од основната компонента од платата; 9) АДС продолжува да дејствува како второстепен орган по приговори и жалби од страна на државни службеници против решенија од првостепените органи изречени во дисциплински и материјални постапки; 10) се воведува обврската за доставување годишен извештај од страна на органите до АДС за утврдените мерки за дисциплинска и материјална одговорност; 11) обезбедена е поголема контрола на работата на органите на државната и на локалната власт при примената на Законот, особено кај вработувањето и унапредувањето од страна на АДС.

Примерот со донесувањето на Законот за државните службеници со консензус меѓу сите политички партии е доказ дека кога мора, Владата може да прифати и сугестии од опозицијата, што донекаде зборува во прилог на политичкиот дијалог. Сепак, дали Законот за државните службеници, ваков каков што е, ќе ги исполнi очекувањата, ќе зависи пред сè од квалитетот на донесените подзаконски акти и од неговата соодветна имплементација. Македонскиот центар за европско образование во наредниот период ќе го следи развојот на овие подзаконски акти и благовремено ќе реагира во рамките на своите квартални извештаи.

6.6 Нема пари за обуки

За да се спроведе Стратегијата за обука 2009–2011 година, АДС изработи Годишната програма за генерирачка обука на државните службеници. Во јануари 2009 беше изработен Оперативен план. Обуките за државните службеници од централната власт, во периодот јули – септември 2009 година, беа реализирани според планираното, изложено во табелата подолу:

Реден број	Наслов на обуката	Број на обуки
1	Висока административна обука (ВА)	8
2	Вовед во Е-Влада	2
3	Управување со буџет и финансии	4
4	ММП (middle management обуки) – Модул 5	4
5	Јавна администрација и државна служба	2
6	Проектен циклус - 2 модула	5
ВКУПНО		25

Бројот на одржани обуки е 25, а бројот на учесници околу 500. Овој број е помал од бројот на обуки во вториот квартал, кога беа одржани вкупно 54 обуки со над 850 учесници, како резултат на годишните одмори, за што предупредувавме во претходниот квартален извештај. Преглед за обуките на локално ниво нема, поради непостоењето на централна база на податоци за обуките во локалната самоуправа.

Во август 2009 година Владата на РМ ѝ додели нова локација на Единицата за поддршка на обуката (зграда на МРТ). Во моментов се врши примопредавање на просторот меѓу МТВ (досегашниот корисник на просторот) и АДС (како иден корисник на просторот) и се изработка планот за комплетно опремување на просторот, со цел соодветно да се одговори на потребите за спроведување квалитетни обуки на државните службеници во иднина. Во АДС е во тек и изготвувањето на Годишната програма за обуки на државните службеници за 2010 година.

На вториот состанок на координативното тело за имплементација на Стратегијата за обука на државните службеници, во јули 2009 година, беше истакнато дека е потребно да се вложат дополнителни напори за координација на обуките и за размена на информациите.

За жал, со секој ребаланс на буџетот се намалуваат и средствата за обука на државните службеници. Имено, во рамките на програмата „К“ се реализираат активности поврзани со зајакнување на капацитетот на јавната администрација и формирање ефикасна државна администрација која е способна успешно да ги спроведе интеграциите во ЕУ и во НАТО. Оваа програма се реализира преку две потпрограми: К2 – Стручно оспособување и усовршување и К5 – Соодветна и правична застапеност на заедниците. Во табелата подолу е даден преглед за тоа како се движеа планираните средства за потпрограмата К2 со секој ребаланс на буџетот на РМ:

	Сите програми на централен буџет		„К“ програма вкупно		Потпрограма „К2“ во АДС	
	износ (000 ден.)	% промена	износ (000 ден.)	% промена	износ-000 ден.	% промена
Првичен буџет 2009	20.331.331		331.410		23.000	
Прв ребаланс на буџетот (јуни 2009)	18.715.863	-8%	296.472	-11%	13.500	-41%
Втор ребаланс на буџетот (септември) ¹	17.605.514	-13%	189.250	-43%	7.779	-66%

* Во моментот на комплетирање на извештајот, вториот Ребаланс на буџетот сè уште беше во фаза на предлог

Од табелата се гледа дека со намалување на буџетот, сите програми во просек се намалени за 8% (прв ребаланс), односно за 11% (втор ребаланс) во однос на првично планираниот буџет. Сепак, програмата „К“ беше намалувана за 11% и 43% соодветно, што е значително повеќе во однос на другите програми. Ова намалување е уште поголемо во потпрограмата „К2“ во АДС, којашто директно се користи за обуките на државните службеници, така што со првиот ребаланс средства беа намалени за 41%, а со вториот за дополнителни 25%, т.е. вкупно намалување од 66% од првично планираниот буџет.

Само за потсетување, во Извештајот за напредокот на Македонија од 2008 година беше наведено дека „сé уште не постои сеоѓајна обука за државниште службеници. Сите тодини програми за обука не се навреме доставени до АДС и сé уште финансирањето, во голема мера, зависи од донашориште. Делумно поради несистемскиот приспай, обукашта йонекојаш е со слаб квалишет и со ограничена важност“.

6.7 Глумење транспарентност

И натаму продолжува практиката на Владата, министерствата и на другите државни институции да не ги објавуваат работните (нацрт) верзии на законите, а камоли другите подзаконски акти (уредби, одлуки, правилници, итн). Скицата на Владата предвидува „задолжително објавување на работниште верзии на правниште пройсиси на веб-страниците на министерствата (стр.21)“, а во ревидираната НПАА стои дека „од 1. 1.2009 година ќе се подобри поштапката за подготвотка на закониште, преку применета на проценка на влијаниешто на правниште пройсиси и консултација

на заинтресирани страни во подготвотка на правни прописи". Зачудува фактот зошто министерствата не ја извршуваат доследно оваа едноставна техничка обврска.

Иста е и состојбата со објавувањето на подзаконските акти од кои реално зависи имплементацијата на законите. На седницата на Комисијата за европски прашања (3 септември 2009), вицепремиерот за европски прашања го истакна значењето „на зајакнувањето на кајацишетише за следење на подзаконскиште акши, бидејќи сиشه не се усвојуваат на седница на Владаша, шуку во тојединечниште инсииштуции“⁹⁶. На истата седница, исто така, беше истакнато дека „правенициште воодушто немаат увид во квалишетош на овие акши и дека тие се сироведуваат во практиката во различни области – здравство, судство, земјоделство и друго“⁹⁷.

Од друга страна, мора да се истакне ажуарноста и професионалноста на Собранието на РМ. Имено, сите законски прописи кои во форма на предлог се добиени од Владата за разгледување и конечно донесување, веднаш се јавно достапни на веб-страницата на Собранието на РМ (<http://www.sobranie.mk>), заедно со стенограмите од седниците на собраниските комисии, како и од пленарните седници.

Во периодот јули–септември 2009 година, нацрт или предлог-верзиите на законите и/или другите документи на своите веб-страници ги имаат објавено следниве министерства: Министерството за внатрешни работи (Предлог-законот за испитување и жигосување,

односно обележување на огненото оружје и муницијата, Предлог-законот за национална криминалистичко-разузнавачка база на податоци, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита); Министерството за труд и социјална политика (Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за вработување и работа на странци, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување по скратена постапка, Предлог-законот за употреба на знаковниот јазик, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за вработување на инвалидни лица); Министерството за економија (Предлог-законот за јавно - приватно партнерство); Министерството за локална самоуправа (Предлог-стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2009–2019, Правилникот за методологијата за изработка на планските документи за регионален развој); Министерството за информатичко општество (Работната верзија на Стратегијата за е-Влада 2010–2012, Предлог-законот за електронско управување, Националната стратегија за развој на информатичко општество и Акцијскиот план, Националната стратегија за развој на електронските комуникации со информатички технологии)⁹⁸.

⁹⁶ Извештај на Комисијата за европски прашања, 3 септември 2009 г., достапен од www.sobranie.mk

⁹⁷ Игор Ивановски, пратеник СДСМ, Извештај на Комисијата за европски прашања, 3 септември 2009

⁹⁸ Веб-страниците на Министерството за животна средина и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство веќе подолго време не се активни и затоа истите не можат да се проценат

6.8 Други приоритети во Пристапното партнерство

Покрај дефинираниот репер, Пристапното партнерство предвидува и многу други задачи што Република Македонија мора да ги исполни за да напредува во европитециските процеси. Дел од нив се во фаза на спроведување, а кај некои е потребно значително да се зголемат напорите. Овде само ги набројуваме, со цел да потсетиме на обврските: 1) Натамошно спроведување на охридскиот Рамковен договор, особено на планот на градењето на интересната доверба; 2) Зајакнување на транспарентноста и отчетноста на локалните администрации и, особено, зајакнување на внатрешната контрола/ревизија; 3) Востоставување задоволителни стандарди во однос на приирањето даноци од страна на општините во целата држава; 4) Развој на капацитетите на општините за управување со земјиште во државна сопственост; 5) Обезбедување задоволителен број службеници и компетентен персонал во општините; 6) Заокружен процес на децентрализација; 7) Ефективно спроведување на Етичкиот кодекс за државните службеници; 8) Зајакнување на административниот капацитет преку развивање на капацитетите за стратегиско планирање и развивање политики, подобрување на обуката и изготвување општа стратегија за обука на државните службеници; 9) Имплементација на мерки што гарантираат транспарентност на администрацијата во процесот на донесување на одлуки и натамошно промовирање на активното учество на граѓанското општество; 10) Имплементација на реформите на агенциите што го спроведуваат законот; 11) Адекватни административни капацитети за ефективно програмирање и управување со ИПА-фондовите; 12) Натамошен развој на капацитетите на администрацијата за имплементација на

Спогодбата за стабилизација и асоцијација, и 13) Имплементација на Стратегијата за правична застапеност на немозинските заедници, преку адекватни ресурси и ефективни казни за неисполнување на поставените цели.

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

Седмиот репер се однесува на намалувањето на пречките за создавање нови работни места, со посебен акцент на невработеноста кај младите и кај долгорочно невработените, и ги опфаќа следниве мерки и активности: 1) Пропорционалност на минималното здравствено осигурување; 2) Пониско минимално ниво за придонесите за здравствено осигурување; 3) Активни мерки за вработување, особено за младата популација; 4) Завршните подготовкви за Life Long Learning; 5) Донесување План за стручно образование и обука (поврзан со состојбата на пазарот на трудот).

Извештајот 2008 потврдува дека дел од предвидените мерки од Акцискиот план на Владата се исполнети (пропорционалност на минималното здравствено осигурување и пониско минимално ниво на придонесите за здравствено осигурување). Тоа што останува да се реализира се: активните мерки за вработување, особено на младата популација и на долгорочно невработените; заокружување на подготовките за Доживотно учење и донесување План за стручно образование и обука, што е поврзан со состојбата на пазарот на трудот.

Во третиот квартален извештај даваме преглед на активните мерки за вработување предвидени во Оперативните планови за активните програми и мерки за вработување за последниве три години (ОП 2007, ОП 2008 и ОП 2009) и анализираме колкутие придонеле за намалување

на невработеноста кај младите и долгорочно невработените. Се разгледува и потенцијалниот конфликт на интереси кај Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (Национална агенција) и нејзиниот придонес во исполнувањето на седмиот репер. Состојбата со стручното образование во државата е последната мерка на којашто се осврнуваме.

7.1 Ранливите групи невработени и натаму ранливи

Во Извештајот 2008 година, во делот што се однесува на третата мерка (Активни мерки за вработување, особено за младата популација), Европската комисија (ЕК) потенцира дека, и покрај преземените активности, невработеноста е сè уште голем проблем, особено за младите и за помалку образованите. Според ЕК, и покрај тоа што властите презеле дополнителни чекори за да ги отстранат пречките за создавање нови работни места, сепак невработеноста останала на високо ниво, а јазот меѓу понудата и побарувачката е сè уште голем⁹⁹.

Во своите стратегиски и оперативни документи Владата констатира дека интеграцијата на младите луѓе на пазарот на трудот останува проблем, и покрај интервенциите насочени кон негово решавање. Се констатира дека големиот број млади невработени лица се должи, меѓу другото, на недостигот од слободни работни места, неусогласеноста на образовниот систем со потребите на пазарот на трудот, недостигот на работно искуство, како и недоволниот интерес и услови за започнување сопствен бизнис¹⁰⁰.

⁹⁹ Извештај 2008, стр. 28.

¹⁰⁰ Национален акционен план за вработување 2009–2010, декември 2008 година.

Преку имплементацијата на Оперативните планови со кои ќе се зголемува опфатот на младите лица, Владата очекува да се намали бројот на невработени лица од оваа целна група, како и времето на чекање за прво вработување.

Почнувајќи од 2007 година, Владата донесува Оперативни планови за активни програми и мерки за вработување (ОП). Од 2007 година наваму, секоја година, со Оперативните планови за вработување се зголемуваат и бројот и видот на активните мерки за вработување. Од 5 мерки во 2007 година, на 5 мерки и 11 подмерки во 2008, па сè до 9 мерки и 13 подмерки во 2009 година. Во трите години не само што се зголемил бројот на мерките и ангажираниите средства, туку се зголемил и опфатот на различни групи корисници на тие мерки. Во табелата подолу е даден приказ на опфатот на корисници и на потребните средства со Оперативните планови 2007–2009 година:

	ОП 2007	ОП 2008*	ОП 2009**
1. Опфат на корисници	8.300	9.200	13.929
2. Потребни средства (милиони денари)	297,7	663,2	795,0

* ОП 2008 и Програмата за самовработување

** ОП за изменување и дополнување на ОП 2009

7.2 Каде се вработени младите?

За да се оцени успешноста на мерките, ги користиме достапните податоци од Агенцијата за вработување на Република Македонија (АВРМ). Според АВРМ, заклучно со 31 јули 2009 година, во Република Македонија има 340.776 невработени. Од нив, 68.221 лице се пријавуваат како невработени само заради здравственото

осигурување¹⁰¹. Притоа, 39% или 134.408 од евидентираните невработени лица се на возраст од 15 до 34 години. Официјалните податоци за движењето на невработеноста кај младите во последните 18 месеци (од 31 јануари 2008 до 31 јули 2009) покажуваат значителни промени. Невработеноста на лицата на возраст од 15 до 34 години полека минимално се намалува – од 151.617 на 134.438 лица.

Подетално, кај возрасната група од 15 до 19 години има намалување за 2.705 лица, кај групата од 20 до 24 години за 5.442, кај групата од 25 до 29 години намалувањето е 4.845 и кај групата од 30 до 34 години – за 4.187 лица. Збирно, за 18 месеци (2008/2009) невработеноста кај младите од 15 до 34 години се намалила за вкупно 17.179 лица, додека вкупното намалување на бројот на невработени во истиот период изнесува 19.962 лица. Огромното учество на младите во „нововработените“ лица, кое изнесува цели 88%, е навистина фрапантно. Дури и ако се вработиле сите млади лица кои биле опфатени со мерките на ОП 2007, 2008 и 2009 (практикантство, обуки и преквалификации), што изнесува малку повеќе од 2.000 лица, останува нејасно каде се вработиле преостанатите млади луѓе.

7.3 Што подолго чекаш, тоа полесно наоѓаш работа!

Што се однесува до долгорочно невработените, податоци за старосната структура се достапни заклучно со 30 јуни 2009, кога бројката на невработени изнесувала 347.622. Од нив, 199.939 невработени лица, или 58% од вкупниот број невработени, чекаат

¹⁰¹ www.zvrm.org.mk

вработување повеќе од 2 години¹⁰². Податоците за движењето на долгочната невработеност во 2008 и 2009 година (31 јануари 2008 до 30 јуни 2009) покажуваат значителни промени. За 1.033 се намалил бројот на лицата кои чекаат вработување 3 години, а за 5.822 лица бројот на лицата кои чекаат 4 години. Бројот на долгочечно невработените лица над 5 години се намалува од 158.678 на 153.251 лица или за 5.427 лица. Уште позачудувачки е фактот што групата лица кои најдолго чекаат вработување (над 8 години) се намалила за 4.696 лица, или од 108.351 на 103.655 лица. Под претпоставка дека со трите Оперативни планови се вработиле сите планирани и опфатени долгочечно невработени лица (околу 2.000), нејасно е каде се вработиле преостанатите лица. Индикативно е дека во истиот тој период бројката на невработени лица кои чекале работа 2 години се зголемила за 6.560 лица. Апсурдниот заклучок што се наметнува е дека во Македонија лицата кои за првпат влегуваат на пазарот на работната сила се соочуваат со повеќе тешкотии во споредба со лицата кои долго чекаат вработување.

7.4 Како се објаснува „успехот”

Невработеноста не опаднала само кај овие две групи. Според ABPM, почнувајќи од март бројот на невработените е во континуирано опаѓање – од 351.278 (март) на 340.776 (јули). Како резултат на опаѓачкиот тренд во првите три месеци од 2009 и ДЗС забележал вкупен пад од 6 % во однос на истиот период лани¹⁰³.

¹⁰² Пресметки на авторите врз основа на податоците за невработеноста и структурата на невработените во 2008 и 2009 од ABPM.

¹⁰³ Државен завод за статистика, Соопштение бр. 2.1.9.22 од 29.06.2009 год.

Додека ABPM¹⁰⁴ побрза „успехот“ во борбата со невработеноста да го образложи со имплементацијата на Оперативните планови, Владата¹⁰⁵ смета дека тоа се должи на постојаното зајакнување на административните капацитети на релевантните институции кои учествуваат во развојот и во воведувањето на активните мерки за вработување. Без релевантна анализа може само да претпоставуваме кои се причините за намалување на невработеноста. Без релевантна анализа и многубројните вработувања преку агенциите за привремени вработувања во државната администрација, на што бевме сведоци во изминатиот период, се само дел од можните објаснувања за ваквата нелогичност на пазарот на трудот.

Од друга страна, економските индикатори се крајно неповолни. Така, бројот на вработените за првите шест месеци од годинава, во споредба со истиот период лани, се намалил за 6,4%, додека бројот на вработените во индустриската само во јуни опаднал за 6,3%, во јули за 7,5% и во август за 9,8%, во споредба со истите месеци од 2008 година¹⁰⁶. Индустриското производство само во јули опаднало за 19,8%, а извозот за 37,4%¹⁰⁷. Треба да се додаде и фактот дека со опаѓањето на БДП во првите два квартала од 2009 едноподруго, македонската економија и официјално влезе во рецесија¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Информација на интернет страницата на ABPM www.zvrm.org.mk

¹⁰⁵ Monthly Progress Brief Accession Partnership, No. 06/2009 и No.07/2009, Government of the Republic of Macedonia, Secretariat for European Affairs

¹⁰⁶ Државен завод за статистика, Соопштенија бр. 6.1.9.54 од 31.8.09, бр.6.1.9.44 од 29.7.09 и 6.1.9.59 од 29. 9.09

¹⁰⁷ Државен завод за статистика, Сопштенија бр.6.1.9.53 од 26.8.09 и бр.7.1.9.09 од 9.9.09

¹⁰⁸ Државен завод за статистика, Соопштение бр. 3.1.9.05 од 18.9.2009 год.

Владата, а особено АВРМ и Министерството за труд и социјална политика (МТСП), како главни стожери на политиката на вработување, мора да понудат конкретни анализи и извештаи со кои ќе ја објаснат оваа нелогичност. Јавноста има право да знае дали навистина се случуваат поволни движења кај невработеноста како резултат на успешната имплементација на акциските и оперативните планови за вработување или станува збор за партички интервенции.

7.5 Националната агенција на ВМРО-ДПМНЕ

Во Република Македонија за управување со фондовите на програмите Доживотно учење и Младите во акција е одговорна Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (Национална агенција), која сè уште не е акредитирана. Извештајот за напредок 2008 констатира напреднати подготвки за управување со Програмите на Заедницата.

Во пресрет на Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2009 година, Националната агенција презема активности за зголемена видливост на нејзината улога, вклучувајќи и презентации (Отворање на европските фондови од програмата *Младите во акција за младите во Република Македонија*¹⁰⁹); одржување панел-дискусији (ЕУ можности за младите и за студентите од Западен Балкан); печатење брошури, соопштенија во дневните весници, билборди итн.

На 3 септември 2009 година беа доделени првите 7 грантови на

¹⁰⁹ [http://www.na.org.mk/index.php/detali-за-novost/items/prezentacija-ya-030909.html](http://www.na.org.mk/index.php/detali-za-novost/items/prezentacija-ya-030909.html)

корисниците од програмата *Младите во акција*¹¹⁰. Договорите за грантови ги додели Јан Фигел, комесарот за образование и култура на Европската комисија. Честа да се ракува со Комесарот ја имаше и невладината организација Младински форум *OKO* од Струга.

За потребите на овој извештај, побарајме список на грантистите од Националната агенција. За жал, го добивме следниов одговор: „*Во врска со вашето барање за податоците на Националната агенција е во фаза на регизирање и во наредниот период ќе бидат јавно објавени податоците за сите организации кои добија финансиска поддршка преку програмата „Младите во акција“. При јавното објавување на податоците за организации кои имаат добиено транш, Националната агенција ќе следи правилото – еднаков пристап до информации за сите лица. Ве молиме да ја следите нашата веб-страница каде што ќе бидат објавени податоците на информации*“. До затворањето на овој квартален извештај (31 септември), имињата на организациите кои добија грант не беа објавени на веб-страницата на Националната агенција.

Ваквото однесување на Националната агенција е необјасниво. Сепак, ситуацијата станува многу појасна кога ќе одите на веб-страницата на Општина Струга и кога ќе видите дека одговорно контакт-лице на невладината организација Младински форум *OKO* од Струга е лицето Боско Нелкоски, актуелниот директор на Националната агенција, но и член на Извршниот комитет на Унијата на млади сили на ВМРО-ДПМНЕ. Дека е политички активен потврдува и неговата прес-конференција од 2 септември, одржана

¹¹⁰ [http://www.na.org.mk/index.php/detali-за-novost/items/dodeluvanje-grant.html](http://www.na.org.mk/index.php/detali-za-novost/items/dodeluvanje-grant.html)

во просториите на Центарот за комуникации на ВМРО-ДПМНЕ¹¹¹, каде што децидно кажува колку успешно се спроведува програмата на ВМРО-ДПМНЕ за развој на образованието.

Но, државата на одговорните лица на Националната агенција не завршува тука. Имено, иста е и приказната со лицето Јован Попоски. И тој е член на Младинскиот форум *OKO* од Струга, но истовремено и раководител на Секторот за општо образование во Националната агенција.

Фактот дека Националната агенција доделила грант на невладина организација чиишто членови се првите луѓе на Националната агенција е неодговорен, срамен и штетен за оваа држава, особено затоа што Агенцијата чека акредитација од Брисел. Ваквите очигледни конфликти на интереси треба остро да се санкционираат. Владата мора итно да ги разреши овие две лица, а Националната агенција мора веднаш да изготви Правилник за конфликт на интереси, доколку сакаме во скора иднина Македонија да ја добие долгоочекуваната акредитација од Брисел. Само на тој начин ќе покажеме пред Европската комисија дека Националната агенција заслужува да ја задржи придавката „Национална”, а не да биде партишка агенција.

7.6 Стручното образование сашас кво

Планот за стручно образование и обука сè уште не е објавен, а нема ниту извештај за работата на Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО). Веб-страницата на Центарот повеќепати е во

изработка и секогаш е „за кратко време”.

Малку информации за тоа што е направено на планот на стручното образование наоѓаме и во јунскиот извештај на СЕП¹¹². Извештајот информира за тоа дека ЦСОО бил сместен во нови простории, дека подготвил упатства за програмирање, организирање и реализација на изборните класови и организирал практика во четиригодишното стручно образование. Бил подготвен и дистрибуиран план за различни струки и вештини баарани на пазарот на трудот, во согласност со ОП 2009. ЦСОО учествувал на и организирал повеќе обуки.

Повеќе од очигледно е дека реформите во стручното образование се одвиваат далеку од очите на јавноста и дека темпото е премногу бавно. Учество на Македонија во програмата *Доживотно учење* (конкретно во програмата *Леонардо да Винчи*, наменета за стручното образование и обука) може значително да ја подобри ситуацијата. Токму поради тоа, Владата не смее да си игра со Националната агенција за акредитацијата да се случи што е можно посекоро.

7.7 Други приоритети во Пристапното партнерство

Покрај дефинираниот репер, Пристапното партнерство предвидува уште многу други задачи што мора да ги исполни Република Македонија доколку сака и натаму да напредува во своите европрограматски процеси. Дел од нив се во фаза на спроведување, а кај некои е потребно значително да се зголемат напорите.

¹¹¹ <http://video.aol.co.uk/video-detail/-02092009/1938702568>

¹¹² Monthly Progress Brief Accession Partnership, NO. 06/2009, Government of the Republic of Macedonia, Secretariat for European Affairs

Овде само ги набројуваме, со цел да потсетиме на обврските: 1) Натамошно подобрување на квалитетот на образованието, преку последователно финансирање на инфраструктурата/персоналот неопходна/неопходен за спроведување на новите реформи во образовниот сектор; 2) Натамошно подобрување на пазарот на трудот и намалување на невработеноста, преку дополнителни мерки за младите и долгорочно невработените, и преку модернизирање на социјалната сигурност и образовниот систем; 3) Натамошно транспонирање на *acquis* и зајакнување на административните и на оперативните структури, вклучувајќи го и Инспекторатот за труд; 4) Обезбедување административен капацитет за спроведување на политиките за социјална инклузија и социјална заштита; 5) Обезбедување функционален и репрезентативен социјален дијалог; 6) Натамошни напори за подобрување на состојбата на лицата со посебни потреби; 7) Развој на постојан механизам за социјален дијалог; 8) Развој на долгорочни политики за социјална вклученост и подобрување на пристапот на ранливите групи до пазарот на трудот, 9) Натамошно подобрување на политиките за социјална заштита; 10) Развој на механизми за следење на состојбата на лицата со пречки во развојот; 11) Комплетирање на законодавната и на административната рамка за управување со програмите *Доживојно учење* и *Младиште во акција* и јакнење на телата за нивно спроведување; 12) Натамошни напори за подобрување на квалитетот во образованието, вклучувајќи го и основното образование, создавање модерен систем за стручно образование и обука, како и поврзување на Секторот за високото образование со пазарот на трудот и со економските потреби, и унапредување на регионалната соработка во областа на високото образование; 13) Усогласување со европското законодавство за заемно признавање на професионалните квалификации, за обука и

развој на потребните административни структури; 14) Натамошен развој на сите области на статистиката, целосно усогласување во клучните области, во однос на фреквентноста, опсегот, класификацијата, роковите и квалитетот, и поставување единствен систем за управување и за обработка; 15) Востоставување на добро координиран национален статистички систем, и 16) Заокружување на спроведувањето на стратегијата за вградување на претприемачкото образование во општествените текови, врз основа на успешните донаторски пилот-проекти.

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

Исполнувањето на овој репер предвидува шест мерки, и тоа: (1) поставување на рамката за системска (РИА) (Regulatory Impact Assessment – Проценка на влијанието на регулативата); (2) спроведување на вториот и на третиот пакет на регулатортната гилотина; (3) поедноставување на постапките за престанок на фирмии и натамошно усвршување на едношалтерскиот систем; (4) натамошно усвршување и поедноставување на царинските процедури за големите и за средните претпријатија; (5) подобрена независност на регулатортните и на надзорните тела, и (6) заокружување на електронскиот катастар.

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

Во овој квартален извештај накусо се осврнуваме на состојбата со исполнувањето на секоја од предвидените мерки и го анализираме нивниот придонес во подобрувањето на деловниот амбиент во Македони-

ја. Деловната клима ја разгледуваме од аспект на регулатортните реформи, но и од аспект на нивната доследна имплементација.

8.1 Добра рамка – лоша слика

РИА или Проценка на влијанието на регулативата претставува суштинска реформа за подобрување на деловната клима. Преку „тестирање“ на планираната регулатива од аспект на нејзиното влијание врз деловното опкружување и од аспект на трошоците и ефектите што ќе ги предизвика, како и со отворање консултативен процес со заинтересираните страни, се постигнува подобар квалитет, поголема транспарентност и предвидливост на законската регулатива. Вака донесената регулатива, по правило, гарантира нејзина широка прифатеност и квалитетна имплементација.

Владата на Република Македонија вложи големи напори во реализацијата на оваа реформа, билатерално поддржани преку проектите *Берис* и *ГОФРЕ*¹¹³. Технички гледано, реформата РИА се спроведе многу успешно. Прашањето на доследната имплементација е подрачје во кое сме помалку успешни. Главната цел на транспарентната регулатива, која не е во меѓусебна колизија, не предизвикува дополнителни трошоци и е предвидлива, се исполнува само делумно. Според главните странски инвеститори во државата, законските регулативи некогаш се толку нејасни што не може да ги објаснат ниту надлежните институции. Се истакнува и проблемот на недоволното и ненавремено информирање за планираната регулатива.

¹¹³ Проекти на Светска банка и на Амабасадата на Обединетото Кралство во Република Македонија.

Илустративен е случајот со Законот за царинско работење, чиишто одредби беа укинати во постапка пред Уставниот суд на Република Македонија, а чија стриктна примена од страна на Царинската управа¹¹⁴ доведе до одземање на лиценците за работа на неколку големи компании во шпедитерскиот бизнис.¹¹⁵ Сега компаниите ќе мора да водат постапки пред редовните судови за да си ги повратат лиценците за работа. Тоа, покрај првичните, ќе значи и нови загуби на потенцијалните добивки, како и трошоци околу постапките.

Веројатно најдобар пример за тоа како не треба да функционира РИА е примерот со Законот за енергетика, поради кој ЕВН ја даде на суд државата Македонија во Вашингтон¹¹⁶. Законот ја штити монополската положба на државната компанија ЕЛЕМ на пазарот на електрична енергија и не е во согласност ниту со европското законодавство, ниту со одредбите од Договорот за Европската енергетска заедница¹¹⁷. Министерот за економија веќе најави чекори за усогласување на Законот.

¹¹⁴ Во минатиот квартален извештај пишувавме за тоа дека ЦУ ги смета односните одредби за нејасни.

¹¹⁵ „Уставниот суд пресуди во корист на Фершпед”, Соња Мацовска, *Уштински весник*, 17. 9. 2009г.

¹¹⁶ Втор извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, На Македонија ѝ треба нов Премиер за европска интеграција, јули 2009, стр.73

¹¹⁷ На неусогласеноста на законодавството реагираа и ЕК и Енергетската заедница, која понуди експертска и техничка помош за усогласување. ЕК испрати и недвосмислена порака дека во зависност од тоа како ќе се реши овој случај, ќе се цени напредокот на државата во исполнувањето на давата клучни репери: деловната клима и судството. Пристапното партнёрство во поглавјето „Енергија” многу експлицитно повикува на обврските за државата што произлегуваат од Договорот за Енергетска заедница, а кои се однесуваат на целосната имплементација на “acquis” во делот на пазарот на гас и електрична енергија. Усогласувањето на законската легислатива со “acquis” има за цел да доведе до отворање на енергетскиот пазар за конкуренција.

Доколку РИА претставува еден вид сеопфатен филтер кој треба конечно да стави крај на брзото носење на неосмислени закони, кои потоа исто толку брзо се покажуваат и како неуставни и како неважечки, зошто еден олку значаен закон, кој ги дефинира правилата на игра на енергетскиот пазар и е приоритет во исполнувањето на обврските од Пристапното партнёрство, го помина „ситото“ на РИА уште пред да дојде во собраниска процедура? Заклучокот е дека многу често законите не го поминуваат РИА тестот – не само од аспект на македонскиот Устав, туку и од аспект на европското законодавство.

За да може РИА да премине во системска алатка што ќе гарантира квалитет на законите и нивна усогласеност со европското законодавство, потребно е доследно и неселективно спроведување на истата, но и натамошно јакнење на стручните и административни капацитети на институциите. Само квалитетната имплементација на оваа мерка може да ги убеди инвеститорите во атрактивноста на инвестициската и, пошироко, на деловната клима во државата. И Владата на РМ во своите Заклучоци инсистира на целосна примена на оценката на влијанието на правните прописи¹¹⁸.

¹¹⁸ Во Заклучоците се бара од 1. Генералниот секретаријат на Владата на РМ да ги смета за деловнички неурядни законите кои не содржат РИА и да не ги доставува законите во собраниска процедура; 2.Сите министерства да ги комуницираат законите со сите заинтересирани страни и навреме да ги објавуваат истите и на сопствените страни и на страната www.ener.gov.mk; 3. Генералниот секретаријат на Владата на РМ да поднесе Извештај за сите закони поднесени до Владата кои се спроведени во согласност со РИА процедурата.

8.2 Гилотина на бирократијата

Во анализите на деловната клима во Македонија, како една од негативните страни редовно се идентификува нејасната законска регулатива, меѓусебното преклопување на одделните прописи и, во прв план, нестручната и „гломазна“ бирократија задолжена за конзистентна примена на регулативата. Сево ова заедно води до отежнати услови за водење бизнис, губење време во чекање дозволи, согласности и лиценци и отвора простор за корупција, но и непотребно го поскапува бизнисот.

Регулаторната гилотина или скенирањето на законските прописи и елиминирањето на непотребните закони и подзаконски акти е една од реформите со којашто се зафати Владата во последниве 3 години¹¹⁹. Според оскудните информации, во тек е втората фаза од реализацијата, која ги опфаќа поединечните институции, односно секторското законодавство, иако предвидениот рок за завршување на реформата беше крајот на 2007¹²⁰.

И покрај несомнената посветеност на Владата на реализацијата на проектот *Регулаторна гилотина* и напорите за негова успешна имплементација, реакциите на деловниот сектор упатуваат на заклучок дека останува уште многу да се стори во борбата за поедноставна регулатива и подобар квалитет на јавните услуги за

¹¹⁹ Проектот е поддржан од УСАИД, Светска банка и од Амбасадата на Обединетото Кралство и е замислен во 3 фази.

¹²⁰ Страна www.regulatornagilotina.gov.mk веќе не постои, а страната на Владата за проектот не е ажурирана уште од 2007, т.е. од нејзиното отворање; Извештај на Владата на РМ за реализацијата на главните приоритети од Партерството за пристапување

конечно да завладее времето на „бизнискратијата“¹²¹.

Еден преглед на информациите од светот на бизнисот укажува на долга листа одложени, избркани и неповратно изгубени инвестиции како резултат на неразумно долгите бирократски процедури. Предвидените инвестиции во повеќе од 40 бензиски пумпи од страна на *ЛУКОИЛ* сè уште ги кочат нерасчистените имотно-правни односи, но и бавноста на регистрирањето на купените имоти, бавноста во издавањето на градежните дозволи и неразумно долгите процедури за добивање на работните дозволи¹²². Оваа компанија две години ги решава проблемите со дури 17 парцели, при што не може да гради на ниту една од нив¹²³. Од слични причини и словенечката компанија *Меркашор*, која веќе одамна има купено земјиште и уплатено комунални, сè уште чека на потребните одобренија и дозволи, па во меѓувреме ги пренасочува планираните инвестиции во регионот¹²⁴.

Со цел да се постигне поголема транспарентност и помасовно учество на заинтересираните страни во процесот на елиминирање и поедноставување на административните процедури и прописи, беше предвидено и формирање на единствена електронска евиденција на постојните прописи, како и на работните верзии и предлог-законите на министерствата уште во фазата на подготовкa (Видете 6.7).

¹²¹ Регулаторна гилотина, Ставревски, З., колумна на www.vicepremier.gov.mk

¹²² Информација од Стопанска комора на Македонија од средбата на претставниците на ОЕЦД и македонските компании и странските инвеститори во Македонија; *Кашишал*, бр. 505 од 2.6.2009 година

¹²³ „Лукоил не може да ги потроши парите за инвестиции“, *КАПИТАЛ*, бр. 504, 25.6.2009

¹²⁴ Македонија ја кочи инвестицијата на Меркатор, *КАПИТАЛ*, стр. 12–13, бр. 506 од 9.7.2009 год.

Системот (www.ener.gov.mk) функционира од неодамна, но нередовно и селективно се надохранива со информации. Тоа најверојатно го констатирала и Владата, па во последната и единствена Информација за исполнувањето на приоритетите, го задолжи Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија да обезбеди редовно ажурирање на електронскиот регистар на прописи¹²⁵. Очигледно е дека критиките дадоа резултат, па во последното тримесечје електронскиот портал поредновно се надополнува со нови информации.

8.3 Брз влез – бавен излез

Во Извештајот 2008, Европската комисија потврдува дека се преземени чекори во насока на подобрување на правната регулатива за воведување едношалтерски систем за отпочнување бизнис. Анализирајќи ги пооделните активности, Комисијата констатира напредок во редуцирањето на пречките за влез и излез од пазарот, но заклучува дека постои простор за подобрување на деловната клима.

Насочувајќи го своето внимание на таквите недостатоци, Владата во својот Акциски план предвиде и мерки за поедноставување на постапките за престанок на фирмите, како и мерки за натамошно поедноставување на царинските процедури за претпријатијата.

Доказ за тоа дека проектот едношалтерски систем даде добри резултати во поглед на отстранувањето на влезните бариери на

¹²⁵ Информација за реализацијата на главните приоритети од Партнерството за пристапување, ноември 2008 – мај 2009, Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања, Скопје, мај 2009, стр.36

пазарот е извештајот „Doing Business“, според кој Македонија направи нов скок на ранг-листата¹²⁶. Со потребни 4 постапки, 4 часа и минимален трошок за основање на бизнис, Македонија се котира најдобро во категоријата „Започнување бизнис“, каде што од 13-то место во светот во 2008 година, годинава се најде на шестото место¹²⁷.

Ситуацијата е драстично поинаква кога станува збор за отстранување на излезните бариери¹²⁸. Во категоријата „Затворање на бизнис“, Македонија е рангирана на 129. место. Стручњаците на Светска банка пресметале дека за затворање на бизнисот во Македонија ви се потребни речиси 3 години (2,9), дека тоа ќе ве чини 28% од вредноста на имотот, а доверителите ќе повратат одвај 20,9 центи од секој долар што го побаруваат од фирмата¹²⁹. Пресметките многу јасно укажуваат на потребата од поголема ефикасност на стечајната постапка – и од аспект на време, и од аспект на трошоците на постапката.

Интересни сознанија се добиваат од Централниот регистар на Македонија (ЦРМ). Според нив, во првите седум месеци од 2009 година се отворени околу 6.100 фирми, а избришани околу 4.600

¹²⁶ Во најновиот извештај на Светска банка Македонија е рангирана на 32-то место од 183 анализирани држави и во првите 10 најреформски држави, што само говори за фактот дека има уште многу простор за реформирање. За резимето за Македонија, види www.doingbusiness.org/reformers

¹²⁷ За рангирањето на државите, види www.doingbusiness.org/economyrankings

¹²⁸ Во случај на несолвентност на бизнисот и неможност за сервисирање на обврските.

¹²⁹ Прегледот на 10-те индикатори за Македонија може да се најде на www.doingbusiness.org/Reformers/ReformersClub.aspx

фирми¹³⁰. ЦРМ укажува на тоа дека бројот на ликвидираните фирмии бил многу поголем доколку процедурата за бришење од Регистарот не е толку скапа и компликувана. Додека за регистрација на фирма се потребни четири часа и 2.500 денари, постапката на бришење трае најмалку 45 дена и чини 4.000 денари¹³¹, при тоа, предуслов за бришење на фирмата од Регистарот е да не постојат неизмирени обврски спрема доверителите или државата.

Излезот од бизнисот е многу покомплициран, поскап и подолг доколку треба да се спроведе и стечајна постапка. Во таков случај, само за назначување стечаен управник се плаќаат од 9.000 до 25.000 денари. Како краен резултат, дел од фирмите (ова особено се однесува на малите и на микропретпријатијата кои имаат мали готовински приливи и не можат да ги покријат овие за нив високи трошоци) не можат ниту да се затворат, ниту да работат. За илустрација може да послужи податокот дека од вкупно 100.000 регистрирани фирмии во Централниот регистар само 75.000 се активни, а дури 44% од нив во мај 2009 биле со блокирани сметки.

Министерството за економија (МЕ), каде што е формирано Одделение за стечајни постапки, од почетокот на 2008 година води база на податоци за стечајни постапки. Анализите на МЕ покажуваат дека се водат вкупно 336 стечајни постапки кои одденот на отворањето заклучно со 30.6.2009 година имаат просечно времетраење од 4,6 години¹³². Како главна причина за долгото просечно времетраење на

¹³⁰ За споредба, минатата година бројот на новоотворени фирмии (13.673) бил двојно поголем од бројот на затворените (6.651).

¹³¹ Ако на оваа сума ѝ се додадат и трошоците за ангажирање нотар и ликвидатор, како и трошоците за обезбедување на потребната документација, вкупната сума на трошоци лесно може го достигнува износ од 20.000 денари.

¹³² Информација за стечајните постапки во Р.Македонија, состојба 30.6.2009,

постапките е наведено постоењето на паралелна законска регулатива по којашто се водат истите¹³³. Анализата на времетраењето на постапките, според законските решенија по кои се водат постапките, покажува дека според првиот важечки закон сè уште се водат 28 постапки со просечно времетраење од дури 13,99 години, според вториот закон се водат 169 постапки со просечно времетраење од 5,39 години, а според последниот закон – 139 постапки со просечно времетраење од 1,36 години.

Анализите јасно укажуваат на потребата од „регулаторна гилотина“ на стечајното законодавство, како начин за значително скусување на просечното времетраење на постапките¹³⁴. Обуката на институциите кои го имплементираат законот, а особено континуираната обука на стечајните судии, и стечајните совети, исто така, ќе придонесат за подобрување на констатираните бариери за слободен излез од пазарот, а со тоа и за подобра деловна клима.

Министерство за економија, Скопје, јули 2009 год.

¹³³ Важечки се три посебни закони: 1. Законот за присилно порамнување, ликвидација и стечај од 1989, 2. Законот за стечај од 1997 и 3. Законот за стечај од 2006 година.

¹³⁴ Како други причини за одолжувањето на стечајните постапки се наведуваат и: сложеноста на постапките со голем број доверители и должници; бројноста на постапките за утврдување на сопственоста на имот и наплата на побарувањата, непостоењето на документација за сопственост на имотот, како и нерасчистените имотно-правни односи. Слично на ова, и УСАИД во својот последен извештај како главен поединечен фактор што го одолжува навременото споведување на стечајните постапки го издвојува Катастарот. (БизКлир: Македонска агенда за акција, март 2009, стр. 80–85).

8.4 Поедноставени постапки – забрзан бизнис

Една од мерките предвидени со Акцискиот план на Владата која подоследно се спроведуваше во изминатиот период е мерката што предвидува поедноставување на царинските процедури за големите и за средните претпријатија. Дополнителни мерки за поедноставување на царинското работење преку усовршување на едношалтерскиот систем, Владата предвиде и со третиот пакет антикризни мерки¹³⁵.

Поедноставените царински постапки подразбираат дека увозот и извозот на стоки наместо на царинските терминали може да се врши и во просториите на самите компании, и тоа без никакво временско ограничување. Според информациите од Царина, во поедноставени царински постапки, заклучно со јули 2009 година, се обработени 26.000 од вкупно 106.000 декларации, или 25% од вкупните извозни декларации, односно 13.000 од вкупно 148.000 декларации, или 8% од вкупните увозни декларации¹³⁶. Царината работи на зголемување на искористеноста на поедноставената процедура на царинење, особено каде увозот, што пак зависи од капацитетот на различните служби за вршење инспекциски надзор кај бизнис-операторите.

Царината е една од ретките државни институции која редовно, на месечна основа, објавува Извештај за постигнатиот напредок во исполнувањето на обврските предвидени со Националната програма за преземање на европското законодавство¹³⁷. Покрај тоа, Царината

¹³⁵ Како една од мерките се предвиде и проширување на примената на поедноставените царински постапки на поголем број компании. Трет пакет антикризни мерки, Зоран Ставревски, преземено од www.vicepremier.gov.mk

¹³⁶ Царина, Гласило на ЦУ на РМ, јули-август, бр.12, стр.14–15

¹³⁷ Месечните извештаи се достапни на www.customs.gov.mk

издава и двомесечно списание во кое економските оператори, но и пошироката јавност, се информираат за новините што ги воведува Царината. Веб-страницата на Царината содржи информации коишто им се неопходни на економските оператори и нуди можност за нивна интерактивна комуникација.

Поголемата транспарентност на Царината и подобрувањето и олеснувањето на административните процедури за увоз и извоз се реформи коишто се позитивно оценети и од бизнис-секторот¹³⁸ и од Европската комисија¹³⁹. Забелешките што ѝ се упатуваат на Царината се однесуваат на еднаквиот третман на сите учесници на пазарот¹⁴⁰.

8.5 Од грешка во грешка

Институциите кои се задолжени за регулирање на „правилата на игра“ меѓу конкурентите на пазарот, но и за надзор и контрола на нивното почитување, мора да бидат ослободени од какво било финансиско, политичко или друго влијание. За да се оствари функционална, како и финансиска независност на регулаторните тела, Владата во своите акциски планови предвиде мерки и активности, вложи многу напори и значајни финансиски средства¹⁴¹.

¹³⁸ Информација од Сојузот на стопанските комори на Македонија преземена од <http://www.sojuzkomori.org.mk>

¹³⁹ Извештај за напредокот 2008, ЕК, стр.70–71

¹⁴⁰ Критиките се однесуваат на постапките на ЦУ при одземање на царинските дозволи и особено на реакцијата на Управата по прогласувањето на одредбите од Законот врз основа на кои беа одземени дозволите како неважечки од страна на Уставниот суд. Царината и месец дена по одлуката не ги ревидирала своите решенија.

¹⁴¹ Заjakнењето на капацитетите на овие институции е добиена поддршка и од

Сепак, 2009 година веројатно ќе биде запишана во аналиите на македонската економска историја, како година кога се покренати најмногу, а од аспект на вредноста и најголеми правно-економски спорови меѓу државата и странските инвеститори во Македонија. Пишувавме за тужбата што австриската ЕВН ја покрена пред Арбитражниот меѓународен суд за инвестициони спорови во Вашингтон¹⁴². Во меѓувреме, спорот што ЕВН го изгуби на првостепениот суд, повторно е вратен на судење од страна на Апелациониот суд. Останува да се види дали Основниот суд ќе ја искористи оваа можност да докаже дека може да работи непристрасно и според словото на законот.

Дел од аргументите на ЕВН за дискриминација на домашниот пазар на електрична енергија се однесуваат на одлуките¹⁴³ на Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ)¹⁴⁴, во согласност со оспорените одредби на Законот за енергетика¹⁴⁵. Позитивен е фактот што Владата во своите Заклучоци (стр.8) посебно се осврнува на обврската за почитување на функционалната независност на РКЕ

европските фондови (КАРДС и ИПА инструментите) и од билатерални проекти (ГТЗ, ГОФРЕ, БЕРИС).

¹⁴² Со тужбата ЕВН побарува отштета, меѓу другото, и за изгубен углед и изгубени добивки во износ кој веројатно достигнува и до една милијарда долари.

¹⁴³ Станува збор за одредување на цените на електричната енергија, кои, според ЕВН, не ги покриваат нејзините трошоци, а истовремено ги фаворизираат МЕПСО и особено ЕЛЕМ, одобрувајќи им лавовски дел од цената.

¹⁴⁴ Во Извештајот на ЕК 2008 се забележува дека административниот капацитет на РКЕ за регулирање на пазарите е недовolen, а независноста мора да биде зајакната, особено во однос на регулирањето на цените на пазарите со недоволна конкуренција.(стр.47)

¹⁴⁵ Законот за енергетика е веќе во процедура на усогласување со европските директиви, Интервју со Министерот за економија, Фатмир Бесими, Кайишал, 12 август 2009, бр.513, стр.28

„особено врзана со одлукиште за цените на електричната енергија и усвојувањето на правилникот за тарифи”.

И додека сè уште не стивнала „електричната“ војна, на повидок е разгорување на уште една, овојпат „чоколадна“ војна. На истиот Арбитражен суд во Вашингтон, државата Македонија повторно ќе се најде на столчето за обвинети, а од другата страна овојпат ќе седи швајцарскиот Свислион¹⁴⁶. Во 2008 година, Јавниот правоборанител не успеал со барање до Основниот суд да го раскине купопродажниот договор¹⁴⁷, но затоа пак Комисијата за хартии од вредност (КХВ) веднаш потоа му го одзела на Свислион правото на управување со дел од акциите и правото на дивиденда¹⁴⁸. Одлуката на КХВ била поништена од Уставниот суд, по што Министерството за економија повторно поднело тужба до Основниот суд. Нејасно е зошто Министерството за економија не прави обиди за спогодба или арбитража, туку мирно го очекува започнувањето на спорот¹⁴⁹. Во меѓувреме, планираните инвестиции на Свислион – Агроплод, иако подготвени, се ставени на мраз до конечното расчистување на споровите¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Свислион од пред три години стана доминантен сопственик на ресенски Агроплод, откупувајќи го мнозинскиот пакет акции на јавен повик.

¹⁴⁷ Аргументот на Министерството за економија бил дека Свислион не го исполнил својот дел од договорот за инвестиирање на 7 милиони евра во рок од две години.

¹⁴⁸ Во постапката за одземање на правото од страна на КХВ, Свислион укажал и на постоењето на конфликт на интереси на претседателката на КХВ, која во времето на приватизација на Агроплод била директор на Агенцијата за приватизација.

¹⁴⁹ „Владата ја чека „чоколадната тужба”, Горан Ризаов, Дневник, 18 септември 2009

¹⁵⁰ „Запрени инвестициите во Агроплод”, Маја Бајалска, Кайишал, бр. 517 од 24 септември, 2009 год.

Заштита од конкуренцијата, сега-засега само пред македонскиот Управен суд, побара и третиот мобилен оператор во земјата, австрискиот ВИП. Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) во август 2009 година го одбила приговорот на ВИП за нарушување на конкуренцијата од страна на другите два мобилни оператори, Космофон и Т-мобиле¹⁵¹. ВИП меѓу другото, се жали на премногу долгот рок што ѝ бил потребен на КЗК за да одговори на неговиот приговор, како и на недостигот од објазложение за тоа дали имало практикување на нереално ниски цени.¹⁵² КЗК, во чија надлежност спаѓа и следењето на пазарот на телекомуникациските услуги, е телото кое треба да реагира доколку се кршат правилата на фер и лојална конкуренција. Во случајот, според ВИП КЗК не ја врши својата обврска за (по)активна улога во заштитата на конкуренцијата на пазарот¹⁵³.

Охрабрувачки е фактот што Владата во Заклучоците (стр.8) инсистира на независност на прописите и одлуките на регулаторните и надзорните тела од неа самата или од релевантните институции. Останува да се надеваме дека Владата доследно ќе ги почитува сопствените препораки.

¹⁵¹ Според ВИП на тендериите на Владата и НБРМ, конкурентите настапиле со дампинг цени, злоупотребувајќи ја својата доминантна положба на пазарот.

¹⁵² ВИП тврди дека другите понудувачи настапиле со тарифа 0 за телефонските разговори, цени под трошоците за роаминг услугите и за телефонските апарати, во намера да го зголемат и/или задржат пазарот, а да го истиснат истовремено конкурентот од пазарот.

¹⁵³ Интервју со главниот извршен директор на ВИП, *Дневник*, 19 септември 2009

8.6 Регистрирањето имот тешко оди!

Како последна од мерките за зајакнување на деловното опкружување, Акцискиот план предвиде воспоставување на катастар на недвижности на целата територија на државата и воведување на електронски катастар. Според Информацијата на Секретаријатот за европски прашања (СЕП), до средината на јуни е воспоставен Катастар на недвижности на 88,78% од територијата на Република Македонија¹⁵⁴. Повторно технички, Владата и кај оваа мерка си ја заврши домашната задача, но повторно проблемите се јавуваат при функционирањето на Катастарот.

И покрај очигледниот напредок, постојани се поплаките на граѓаните и бизнисите за долгите рокови за регистрирање на нивните имотни права. Неможноста брзо да се регистрира стекнатото имотно право го забавува слободното располагање со имотот, како и инвестиционата намера, што неретко води до изгубени добивки, па и откажани инвестиции. Инвеститорите, домашни или странски – сеедно, не инвестираат средства доколку не постои гаранцијата на нивната сопственост, што пред сè подразбира расчистени имотно-правни односи, но и брзо издавање на сопственичките листови.

Инвеститорите, меѓу другото, најмногу се жалат на бавноста на Катастарот. ЕВН веќе две години не може да запише половина од имотот со којшто располага во Катастарот¹⁵⁵, додека Лукоил има проблеми со дури 17 парцели. Најнов пример на неефикасност на

¹⁵⁴ Влада на РМ, Секретаријат за европски прашања, Месечен извештај за напредокот, Пристапно партнерство, бр.06/2009, Скопје, јуни 2009, стр.6

¹⁵⁵ Информација од Сојузот на стопанските комори на Македонија

Катастарот е случајот со сопственичкото право на Комерцијална банка врз имот на некогашната „Македонија табак“¹⁵⁶. Според Комерцијална банка, цели четири години Катастарот не постапува по судската одлука и не ѝ издава имотен лист за зградата и покрај повеќето барања упатени до него, па дури и писма упатени до Премиерот!¹⁵⁷ Кога Банката сакала да го издаде просторот под закуп, се појавила друга компанија со имотен лист.

Во меѓувреме, во споменатиот „Doing Business“ извештај во категоријата „Регистрирање на имот“, Македонија се најде на 63-тото место. Пресметките на Банката укажуваат на тоа дека се потребни 58 дена и 5 различни процедури за регистрирање на имотот, а дека тоа чини 3,2% од вредноста на имотот. Од вкупно 10 индикатори кои се оценуваат, регистрирањето имот по „Обезбедување градежни дозволи“ (137) и „Присилно извршување на договори“ (64), е најлошо рангирана категорија.

Модернизацијата и финансирањето на Катастарот на целата територија на Република Македонија треба да доведат до прецизна и комплетна документација што ќе овозможи полесно докажување на правото на сопственост и располагање со имотот на компаниите. Ефикасните процедури за регистрација на земјиштето и на недвижниот имот ќе доведат до остварување на краткорочниот приоритет за подобрување на правната сигурност на економските оператори, предвидено со Пристапното партнерство.

¹⁵⁶ Станува збор за административна зграда со површина од околу 10.000 м², доделена на Комерцијална со правосилно судско решение уште во 2005 година, а по барање за активирање на хипотека за неплатени долгови.

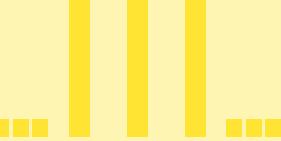
¹⁵⁷ „Комерцијална банка ќе бара одговорност за упадот во „Македонија табак““, Даниела Трпчевска, Уштински весник, 14 септември 2009

8.7 Други приоритети во Пристапното партнерство

Покрај дефинираниот репер, Пристапното партнерство предвидува уште многу други задачи што Република Македонија мора да ги исполни за натаму да напредува во своите евроинтеграциски процеси. Дел од нив се во фаза на спроведување, а кај некои се потребни значително поголеми напори. Овде само ги набројуваме за да потсетиме на обврските: 1) Натамошна регистрација на земјиштето и имотот, зајакнување на Катастарот, заради подобрување на правната сигурност на економските оператори и за подобро функционирање на механизмите на пазарната економија; 2) Забрзување на напорите за добивање одржлив пазар на електрична енергија, во согласност со обврските за либерализација и преку елиминација на постојните искривувања поради цените кои не го вклучуваат покривањето на трошоците и зајакнување на регулаторните институции и физичката инфраструктура; 3) Натамошно интегрирање на неформалниот сектор во формалната економија; 4) Надградба на инфраструктурата за енергија и транспорт, заради зајакнување на конкурентноста на економијата; 5) Отстранување на другите пречки за основање и обезбедување прекугранични услуги за физички и правни лица од ЕУ; 6) Дефинирање, во законодавството, на разликата меѓу обезбедувањето услуги преку постојаната деловна единица и на времена основа; 7) Натамошен напредок во отстранувањето на пречките за движење на капиталот, 8) Воспоставување веродостојна евиденција од примената во областа на антитrust и фокус на најсерииозните прекршувања на законот за конкуренција; 9) Воспоставување ефективна *ex-ante* контрола на државната помош; 10) Зајакнување на административниот капацитет на Комисијата за заштита на конкуренцијата и обезбедување адекватен буџет

и персонал; 11) Целосно обезбедување на транспарентна и недискриминаторска примена на Законот за конкуренција; 12) Натамошно усогласување на законодавството со правото на ЕУ за антитrust и државна помош и подобрување на евиденцијата од примената во областа на антитrust и контрола на државната помош; 13) Зголемување на свеста кај државните институции, бизнисот и кај општата јавност; 14) Натамошно усогласување на законодавството за внатрешните пазари за електрична енергија и гас, енергетската ефикасност и обновливите извори на енергија со европското законодавство, со цел постепено отворање на пазарот за енергија за конкуренцијата; 15) Натамошно зајакнување на независноста на Регулаторната комисија за енергетика; 16) Исполнување на обврските од Договорот за енергетска заедница за целосно спроведување на европското законодавство за внатрешниот пазар на гас и електрична енергија и за прекуграницната размена на електрична енергија; 17) Зајакнување на административниот капацитет во сите енергетски сектори, вклучувајќи ја и Агенцијата за енергетика во областа на енергетска ефикасност и обновливите извори на енергија; 18) Натамошни напори за обезбедување на соодветно снабдување со енергија и развој и спроведување на енергетска политика во согласност со обврските од Договорот за енергетска заедница; 19) Дефинирање и спроведување стратегија за индустријата што поттикнува развој и иновации, 20) Воведување систематска проценка на влијанието на новите прописи врз претпријатијата; 21) Зајакнување на ресурсите на одделот /Агенцијата за МСП и обезбедување примена на стратегијата и Акцијскиот план за МСП како и Европската повелба за малите претпријатија, 22) Натамошно поедноставување на прописите „регулаторна гилотина“ и намалување на бирократските пречки за бизнис; воведување проценка за влијанието на прописите;

23) Натамошен развој на механизмите за поддршка на МСП и подобар пристап до финансиските услуги; 24) Дефинирање и спроведување на стратегија за индустријата што поттикнува развој и иновации, и 25) Усогласување на Законот за технолошки индустриски развојни зони со европското законодавство.



МОЖНИ СЦЕНАРИЈА И ПРЕПОРАКИ

Од анализата на 8+1 репери може да се констатира дека Македонија, конечно, успеа да ги исполнi обврските што ѝ беа зададени од страна на ЕК во февруари 2008 година. Реално е да се очекува дека Извештајот за напредокот на Република Македонија во октомври 2009 година ќе содржи препорака за почеток на преговори.

Во меѓувреме, на европски план се случија неколку поволни настани за Македонија. Имено, ирските граѓани гласаа позитивно на референдумот за Лисабонскиот договор, кој се одржа на 2 и 3 октомври, а на изборите во Грција, што се одржаа на 5 октомври, победи опозицијата, која доби мнозинство и можност да формира нова Влада.

1. НОВАТА ПОЛИТИЧКА РЕАЛНОСТ

Со Лисабонскиот договор ќе се обезбедат поефикасни и реформирани механизми за функционирање на Европската унија, ќе се пренесат многу нови политики (климатски промени, животна средина, енергија, јавни услуги, јавно здравство, цивилна заштита, регионална политика, заштита на податоци, економија, истражување, трговска политика, туризам, спорт, и др.) и ќе се зајакне институционалната рамка на Унијата, со што се отстранува и пречката за натамошното проширување на ЕУ.

Македонската јавност будно ја следеше изборната кампања во Грција за време на која Јоргос Папандреу ги спомена „црвените линии“ во претговорите за името, но исто така недвосмислено кажа дека доколку победи на изборите неговата влада нема да го попречува идното проширување на ЕУ.

Новата реалност што ќе ја донесе Лисабонскиот договор, исто така, оди во прилог на Македонија. Она што се очекува да се случува сега на ниво на ЕУ е државите-членки да прават сојузништва заради усогласување на ставовите и лобирање, а притоа да водат сметка за тоа оптимално да ги заштитат своите национални интереси. Оттука, и Република Грција нема да сака да создава непотребни спорови со другите држави-членки, особено не за време на Шведското претседателство, кога деcidно е кажано дека Македонија треба да добие датум за почеток на преговорите. Шведското претседателство е, исто така, во голем дел заслужно за тоа што Западен Балкан ќе се најде меѓу приоритетите на следната претседателска Тројка (Шпанија, Белгија и Унгарија).

Ова нè тера да веруваме дека Грција ќе размисли добро пред да си ги загрози позициите внатре во Унијата со ставање „вето“ на давањето датум за почеток на преговорите со Македонија. Меѓутоа, она што е предвидливо е дека Грција ќе бара каков било изговор за Македонија да не ги започне преговорите.

2.ДА ПОКАЖЕМЕ КОНСТРУКТИВНОСТ

Со оглед на тоа дека лани Македонија не доби препорака за отпочнување на преговорите поради неисполнувањето на политичкиот критериум од Копенхаген, многу е веројатно дека Грција лукративно ќе следи сè што ќе се случува во Македонија во периодот од објавувањето на Извештајот на ЕК, на 14 октомври 2009, до моментот на седницата на Советот на ЕУ во средината на декември 2009 година, за да најде аргументи за преќутно да ја спречи Македонија да ги започне преговорите без решен спор за името.

Само за потсетување, политичкиот критериум подразбира демократија, владеење на правото, стабилни институции и заштита на малцинските права. Затоа, во овој период особено треба да се внимава на тоа да не се случуваат „испади“ од типот на „Македонската енциклопедија“. Во овој период ќе биде исклучително важно енергијата да не се троши на прашања кои директно го поткопуваат демократскиот капацитет и мултикультурниот карактер на државата, како на пример новата иницијатива за менување на државниот грб. Владата ќе мора да се воздржува од дополнителни провокации кон Грција, а ВМРО-ДПМНЕ да се откаже од изградбата на спомен-паркот за децата бегалци на граничниот премин Мечитлија.

3.ДАТУМОТ ТРЕБА ДА СЕ „ОДРАБОТИ“

Во овој период целиот потенцијал на државата треба да биде фокусиран на тоа да се „одработи“ датумот за почеток на преговорите за членство во ЕУ, што подразбира и подготовките за реализација на сите активности кои ќе следат по неговото добивање.

Доколку Македонија добие датум за почеток на преговорите, тогаш во 2010 година ни претстои период во кој ЕК ќе спроведе „длабинско снимање“ (скрининг) на националното законодавство и на институционалната рамка, со што ќе ја оцени усогласеноста на законите и институциите на Македонија со ЕУ. Во текот на скринингот ќе се оценува и ефикасноста на имплементацијата на донесените закони и во тој период ќе излезат на виделина сите евентуални противречности, недоследности и неефикасноста на постојните законски решенија. Откако ќе заврши скринингот (во просек овој процес трае околу 6–8 месеци), извештајот од скринингот им се доставува на сите држави-членки, за секоја од нив да може

да ги изготви своите преговарачки позиции по сите 35 поглавја од Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Процесот на подготовкa на преговарачките позиции на државите-членки, исто така, трае околу 6 месеци, што значи дека Македонија во овој случај реално, т.е најбрзо, би можела да ги започне преговорите со ЕУ во 2011 година. Овој период од околу една година што ќе го има пред себе, Владата на Македонија ќе треба максимално да го искористи за да ја подготви својата администрација, пред сè преговарачките тимови, за преговорите што ќе следуваат; да направи приоритизација на поглавјата со кои смета дека е најдобро да се отпочне, со цел процесот да тече максимално брзо и ефикасно, и – најважно од сè – да ги подготви своите преговарачки позиции по секое од 35-те поглавја. Сите овие подготвителни активности служат за постигнување максимум квалитет и брзина во преговорите. По завршувањето на преговорите, освен Владата и администрацијата, целото македонското општество треба да биде подгответено за членство во Унијата.

4. НА МАКЕДОНИЈА Й ТРЕБААТ СТО ЦВЕТОВИ!

Неспорен факт е дека Владата треба да го понесе најголемиот товар што ни претстои во европската интеграција, но свој придонес треба да дадат и другите општествени чинители, вклучувајќи ги и невладините организации. Тоа ни дава мотив и право да ги понудиме следниве разработени сценарија, заедно со препораките за тоа како треба да се позиционира Македонија за секое од нив, и да се надеваме дека со отворањето на дебатата по различните сценарија ЕУ ќе го

препознае демократскиот капацитет на државата која претендира да стане членка.

Сценаријата што ги презентираме во продолжение се наредени според нашата проценка на веројатноста да се случат, и тоа почнувајќи со најневеројатното и завршувајќи со најверојатното сценарио.

За целите на оваа вежба ги преземаме истите имиња на четири од петте сценарија кои ЕУ ги развиваше и анализираше во деведесеттите години, пред да одлучи дека ѝ е неопходно да се прошири со државите од Средна и од Источна Европа.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Беа развиени пет сценарија и тоа: 1) Триумфални пазари; 2) Сто цветови; 3) Споделена одговорност, 4) Креативни општества и 5) Турбулентни соседства.

СЦЕНАРИО I

СТО ЦВЕТОВИ

Претпоставки	Аргументација	Препораки
<p>1) ЕК дава препорака за почеток на преговорите со Извештајот во октомври 2009</p> <p>2) Советот на ЕУ одлучува да започне преговори за членство со Македонија</p> <p>3) Спорот за името не е услов за почеток на преговорите</p>	<p>1) Македонија ги исполнi сите зададени репери и покажа дека е подготвена да ги започне преговорите</p> <p>2a) Со Лисабонскиот договор веќе ја нема институционалната пречка и продолжува политиката на проширување</p> <p>2б) Лисабонската стратегија не може да се оствари без интегрирање на Западен Балкан во ЕУ</p> <p>3) Спорот со името е билатерален спор меѓу Грција и Македонија и не смее да биде услов за членство во ЕУ, бидејќи тој става Советот во многу проблематична положба од аспект на почитувањето на меѓународното право, поради тужбата на Македонија во Хаг</p>	<p>1) Владата на РМ, од објавувањето на Извештајот на ЕК на 14 октомври 2009 до моментот на седницата на Советот на ЕУ во декември, внимава што прави за да не ѝ наштети на позицијата на Македонија, со тоа што ќе ѝ даде аргументи на Грција да тврди дека Македонија не ги исполнува политичките критериуми</p> <p>2) Владата активно и конструктивно ги продолжува преговорите за спорот со името и го користи фактот дека во Грција има нова влада.</p> <p>3) Владата прави анализа на интересите на секоја од ДЧ во секоја одделна политика за да може најоптимално да ги дефинира своите преговарачки позиции. Пожелано е да ја користи билатералната помош, особено од новите ДЧ, кои ќе помогнат и со своето искуство од преговорите</p> <p>4) Во работните групи за преговори Владата вклучува и претставници на граѓанското општество (НВО, комори, синдикати), со што ќе обезбеди да бидат земени предвид интересите на сите засегнати страни</p> <p>5) Владата ги промовира преговарачките тимови, нивната стручност и кредитibilitет за граѓаните да стекнат доверба во нив, а со тоа не опаѓа поддршката за пристапување во ЕУ.</p>

СЦЕНАРИО II

ТУРБУЛЕНТНО СОСЕДСТВО		
Претпоставки	Аргументација	Препораки
<p>1) ЕК дава препорака за почеток на преговорите со Извештајот во октомври 2009</p> <p>2) Грција става вето во Советот на ЕУ и Македонија не добива датум за почеток на преговорите</p> <p>3) Спорот за името е причина за ветото</p>	<p>1) Македонија ги исполнi сите зададени репери и покажа дека е подготвена да ги започне преговорите</p> <p>2) Лисабонскиот договор не го менува начинот на одлучување кај политиката на проширување на ЕУ (консензус)</p> <p>3) Грција се чувствува загрозена од Македонија и не верува во добрата волја на Владата за скоро решавање на спорот, а го образложува со упорноста во одбраната на двојната формула и најавениот референдум</p>	<p>1) Владата и покрај сè активно и конструктивно ги продолжува преговорите за спорот со името и го решава спорот најскоро што може</p> <p>2) Во најбрз можен рок, Владата ги консолидира политичките фактори во РМ и создава натпартиска национална стратегија за справување со ефектите од ветото</p> <p>3) Во интерес на својот рејтинг, Владата не смее да се впусти во сатанизација на Грција, опозицијата и критички настроените експерти и НВО и да ја претвори Македонија во „жртва“ на нов европски заговор.</p> <p>4) Владата не смее да го користи ветото како алиби за да ги прекине реформите и да ја одведе Македонија во меѓународна изолација.</p> <p>5) Владата продолжува интензивно да лобира во ЕУ, пред сè кај претседавачката Тројка (Шпанија, Белгија, Унгарија) и кај другите ДЧ, за облокирање на процесот и притоа ги користи сите што можат да придонесат (НВО, комори, уметници, медиуми итн.)</p> <p>6) Владата гради добрососедски односи во регионот, прави сојузници и демонстрира лидерство со иницирање изработка на регионална стратегија за енергетика на ниво на Регионалниот совет за соработка</p> <p>7) Владејачкото мнозинство не смее да дозволи на Македонија да ѝ се случат предвремени избори.</p>

СЦЕНАРИО III

КРЕАТИВНИ ОПШТЕСТВА		
Претпоставки	Аргументација	Препораки
<p>1) ЕК дава препорака за почеток на преговорите со Извештајот во октомври 2009</p> <p>2) Грција не става отворено вето, но Советот на ЕУ не ѝ дава датум за почеток на преговорите, а за утеша само го поздравува напредокот на Македонија во европннтеграциите</p> <p>3) Спорот за името е причина за „премолченото“ вето</p>	<p>1) Македонија ги исполнi сите зададени репери и покажа дека е подгответена да ги започне преговорите</p> <p>2) Лисабонскиот договор не го менува начинот на одлучување кај политиката на проширување на ЕУ (консензус)</p> <p>3) Грција се чувствува загрозена од Македонија и не верува во добрата волја на Владата за скоро решавање на спорот, а го образложува со упорноста во одбраната на двојната формула и најавениот референдум</p> <p>4) Советот на ЕУ демонстрира солидарност кон својата држава-членка и дозволува Македонија да добие премолчено вето.</p>	<p>1) Владата не смее да се впусни во сатанизација на Грција, опозицијата и критички настроените експерти и НВО и да ја претвори Македонија во „жртва“ на нов европски заговор</p> <p>2) Во најбрз можен рок, Владата ги консолидира политичките фактори во РМ и создава натпартиска национална стратегија за лобирање на ДЧ и за продолжување на европските реформи</p> <p>3) Владата продолжува со преговорите за спорот со името и демонстрира подготвеност да го реши спорот, а притоа бара помош и од ЕК. ЕК и ООН изготвуваат мерливи индикатори (репери) според кои ООН ќе може да го мери напредокот во преговорите за името со Грција</p> <p>4) Владата бара од ЕК да го започне процесот на (пред) скрининг на законодавството, слично како кај Словачка</p> <p>5) Владата учи од искуството на Шпанија и на Обединетото Кралство, кои исто така имаат добиено вето за членство од Франција.</p> <p>6) Владата продолжува интензивно да лобира во ЕУ, пред сè кај претседавачката Тројка (Шпанија, Белгија, Унгарија) и кај другите ДЧ за одблокирање на процесот и притоа ги користи сите што можат да придонесат (НВО, комори, уметници, медиуми итн.)</p> <p>7) Владејачкото мнозинство не смее да дозволи на Македонија да ѝ се случат предвремени избори.</p>

СЦЕНАРИО IV

СПОДЕЛЕНА ОДГОВОРНОСТ		
Претпоставки	Аргументација	Препораки
<p>1) ЕК дава препорака за почеток на преговорите со Извештајот во октомври 2009</p> <p>2) Советот на ЕУ го условува датумот за почеток на преговорите со пакет мерки:</p> <p>А) Преговорите ќе почнат откако Македонија и Грција ќе го решат спорот за името,</p> <p>Б) ЕК во меѓувреме ќе спроведува скрининг</p> <p>В) ЕК, заедно со ООН, изготвува репери за мерење на напредокот на преговорите</p> <p>Г) Македонија ја повлекува тужбата од Меѓународниот суд во Хаг</p>	<p>1) Македонија ги исполнi сите зададени репери и покажа дека е подготвена да ги започне преговорите</p> <p>2) Лисабонскиот договор не го менува начинот на одлучување кај политиката на проширување на ЕУ (консензус)</p> <p>2a) Грција се чувствува загрозена од Македонија и не верува во добрата волја на Владата поради упорноста да се организира референдум</p> <p>2g) Во моментов се води спор пред Меѓународниот суд во Хаг за евентуалното прекршување на Времената спогодба од страна на Грција со „ветото“ за членство на Македонија во НАТО на Букурешкиот самит, евентуално ново „вето“ за отпочнување на преговорите од страна на Советот на ЕУ би претставувало притисок и врз работата на судот и би ја прејудицирало неговата одлука во корист на Грција и таквата одлука би ја игнорирала идната одлука на Судот во конкретниот случај, што претставува непочитување на меѓународните норми и принципи. Затоа, Советот на ЕУ мора да бара Македонија да ја повлече тужбата.</p>	<p>1) Во најбрз можен рок, Владата ги консолидира политичките фактори во РМ и создава натпартиска национална стратегија за решавање на спорот за името преку исполнување на зададените репери</p> <p>2) Владата се откажува од организирање референдум, а опозицијата е конструктивна и ја поддржува во таа намера</p> <p>3) Македонија ја повлекува тужбата против Грција од Меѓународниот суд во Хаг</p> <p>4) Владата прави анализа на интересите на секоја од ДЧ по 35-те поглавја и користи билатерална помош, особено од новите ДЧ кои можат да помогнат со преговарачкото искуство</p> <p>4) Владата демонстрира европски курс и спроведува позитивна кампања за придобивките од ЕУ. Владата ги промовира преговарачките тимови, нивната стручност и кредитibilitет, за граѓаните да стекнат доверба во нив</p> <p>5) Владата го вклучува граѓанското општество во работните групи за преговорите.</p> <p>6) Владата ги користи проектите за прекугранична соработка за зацврстување на контактите меѓу луѓето кои живеат од двете страни на границата со Грција.</p> <p>7) Владата интензивно лобира во ЕУ кај претседавачката Тројка (Шпанија, Белгија, Унгарија), ги користи сите што можат да придонесат (НВО, комори, уметници, медиуми...) и финансира организирање конференции во ДЧ</p>