

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

НА МАКЕДОНИЈА
Й ТРЕБА
НОВ ПРЕМИЕР
ЗА ЕВРОПСКАТА
ИНТЕГРАЦИЈА



*Втор извештај од следењето
на процесот на пристајување
на Македонија во ЕУ*

НА МАКЕДОНИЈА
Ќ ТРЕБА НОВ ПРЕМИЕР
ЗА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

Јули 2009

**„На Македонија ѝ треба нов Премиер
за европската интеграција“
Втор извештај од следењето на процесот на
пристапување на Македонија во ЕУ**

Издава:
Фондација Институт отворено општество – Македонија

За издавачот:
Владимир Милчин, Извршен директор

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

Лектура:
Абакус

Ликовно-графичко обликување:
Бригада Дизајн

Печат:
Пропоинт

Тираж:
750 примероци

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

341.171.071.1(4-672ЕУ:497.7)“2008/2009”

НА Македонија ѝ треба нов премиер за европската интеграција : прв извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ. – Скопје : Фондација Институт отворено општество – Македонија, 2009.
– 76, 73. стр. ; 22 цм

Фусноти кон текстот

Содржи и:
Macedonia Needs a new Prime Minister for European integration : Second Quarterly Accession Watch Report

ISBN 978-608-218-022-9

1. Macedonia Needs a new Prime Minister for European integration : Second Quarterly Accession Watch Report
а) Македонија – Зачленување – Европска унија – 2008-2009

COBISS.MK-ID 79032586

СОДРЖИНА

I. КАДЕ СМЕ ВО ЈУЛИ 2009 ГОДИНА?	
1. ЕФЕКТИТЕ ОД ПРВИОТ ИЗВЕШТАЈ НАСЛОВЕН „ВЛАДАТА ТРЕБА ДА СЕ ПОСВЕТИ 24/7 НА ЕУ АГЕНДАТА”	7
2. ШТО ЗНАЧИ ОСТАВКАТА НА БОЦЕВСКИ?	9
3. МЕТОДОЛОГИЈА	10
3.1 Временска рамка	10
3.2 Метод на анализа	11
II. ДО КАДЕ СМЕ СО ОСУМТЕ РЕПЕРИ?	12
1. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕТСЕДАТЕЛСКИТЕ И НА ЛОКАЛНИТЕ ИЗБОРИ ВО 2009 ГОДИНА ВО СОГЛАСНОСТ СО ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК	12
1.1 Насилниште инциденти од 2008 и нашаму неказнешти	13
1.2 Полицијашта во акција!	13
1.3 „Економско насилство“ – новиот македонски феномен	14
1.4 Зашиште на „лойзаштиште“ по изборите	15
1.5 „Долгиш“ избирачки список	15
1.6 Државниште завод за ревизија молчи за ѕрошешењето на Ѓаршиште	16
1.7 Медиумите и Советот за радиодифузија	16
1.8 Административни аспекти и Државната изборна комисија	17
1.9 Заклучоци и претораки	17
2. КОНСТРУКТИВЕН И СЕОПФАТЕН ДИЈАЛОГ, ОСОБЕНО ВО ОБЛАСТИТЕ ВО КОИ СЕ БАРА КОНСЕНЗУС МЕГУ СИТЕ ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ, ВО РАМКИТЕ НА ДЕМОКРАТСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ	18
2.1 Законот за Собранието настапи со Деловникот за работа на Собранието	19
2.2 Каде е Претседателот на Република Македонија?	20
2.3 Споредствените цркви и цами на скопскиот штад неважни за Комитетот за односи меѓу заедниците	22
2.4 НСЕИ функционира без административна и програмска поддршка	23
2.5 Полициска култура не се регулира со закон	23
2.6 Заклучоци и претораки	24
3. ЕФЕКТИВНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ПОЛИЦИЈА	25
3.1 Сè доцни во МВР!	25
3.2 Козметичката на Полицијата наречена човекови права	26
3.3 Нема мерка преторака за МВР	27
3.4 Професионална полициска служба без правила	28
3.5 Повисоките нивоа во Полицијата имуни на Национал- ната спроведба за правична заслугеност?!	29
3.6 Заклучоци и претораки	29

4. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ОД СУДСКИТЕ РЕФОРМИ, ЗАЈАКНУВАЊЕ НА НЕЗАВИСНОСТА И КАПАЦИТЕТ НА СУДСТВОТО, ЗАОКРУЖУВАЊЕ НА РЕФОРМИТЕ ВО ОБВИНИ- ТЕЛСТВОТО И ИМЕНУВАЊЕ ВО СУДСКИОТ СОВЕТ	30	4.18 Академија за обука на судии и јавни обвинители	39
4.1 Што ни џодобри новаша законска рамка?	31	4.19 Унайредување или уназадување на заштитата на личниште џодашчи?	39
4.1.1 Законот за џекршоци сè уште неусојласен	31	4.20 Заклучоци и йрејораки	40
4.1.2 Закон за извршување – државаша џовласијен должник	31	5. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО	41
4.1.3 Измените во Законот за мединијација доцнаш	32	5.1 Големиште џолијнички џарши џашрошиле осумкрайно џо- веке средствува за изборната кампања во однос на џомалиите	41
4.2 Нецелосен Судски деловник	32	5.2 Новиште џрадоначалници заборавија на анкетниште листови	42
4.3 Одлукиште на Европскиот суд за човековиште ѕправа може да џочекаат до 2010	32	5.3 400 милиони евра за дојоворни услуги!	43
4.4 Министерството за ѕправда – фабрика за неквалифишни закони	32	5.4 ДКСК некадарна да сијречува корупција	43
4.5 Малолетничка ѕправда	33	5.5 Зашто МВР упорно не соработува?	44
4.6 Извршување на санкциите, но без ѕправила!	33	5.6 Унайредување на законодавството за сијречување на корупцијата, но која?	45
4.7 (Не)сироведување на новаша мерка – конфискување имот	34	5.7 Имаат ли заднина нелогичниште рокови?	45
4.8 Независно судство – но ој јавното мислење	34	5.8 Поврзувањешто на базиште на џодашчи – неосигуарлив јашфаат!	46
4.9 Човечки ресурси	34	5.9 Јавноста не мора да знае колку ефикасно се сироведува Државната програма за џревенција и рејресија на корупцијата и Акцијскиот јлан на Владата	47
4.10 Жениште не ја бидува за џрежедашчи на судови!?	34	5.10 Заклучоци и йрејораки	47
4.11 Судската администрација сè уште илузија	35	6. ВРАБОТУВАЊЕ И НАПРЕДОК ВО КАРИЕРАТА НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖЕНИ- ЦИ ШТО НЕ Е ПРЕДМЕТ НА ПОЛИТИЧКО МЕШАЊЕ, ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ ЗА НАПРЕДУВАЊЕ СПОРЕД ЗАСЛУГИТЕ И ЦЕЛОСНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ	48
4.12 Јавноста не мора да знае како работеле судииште	35	6.1 Ребалансот на буџетот и „стапот“ средствува за развој на човечкиште ресурси во државната администрација	49
4.13 Обвинителството џакривош на судош	36		
4.14 Недоволно финансиски ресурси	36		
4.15 Каде е европската агенда во Ребалансот на буџетот на РМ 2009?	37		
4.16 Информациско-комуникациска џенологија	38		
4.17 Транспарентноста како изговор за набавка на комијутери?!	38		

6.2 Нови^{ште} вработувања според НПАА - реална йо^{шре}ба или одлична можност^и за ре^штуирање љасачи!?	51
6.3 Надомес^{шко}кот за кариера нема да йро^{фун}кционира и йодинава	52
6.4 Пов^{шорува}њето е мајка на знаењето	52
6.5 Планови за обука има, но йари нема!	53
6.6 Минис^{терс}твата се уште не ји њос^{ти}авувааш нацирш- законите на веб- с^{тран}ациите	55
6.7 Заклучоци и йре^{йт}ораки	55
7. НАМАЛУВАЊЕ НА ПРЕЧКИТЕ ЗА СОЗДАВАЊЕ НОВИ РАБОТНИ МЕСТА, СО ПОСЕБНО ВНИМАНИЕ НА НЕВРАБОТЕНОСТА КАЈ МЛАДИТЕ И КАЈ ДОЛГОРОЧНО НЕВРАБОТЕНИТЕ	56
7.1 Македонскиот йазар на рабо^{шна} сила мора да се развива	57
7.2 Активни^{ште} мерки за вработување барааш и ком^{племен}шарни мерки	57
7.3 Неколку корисни совети за йодобрување на резултатите од ОП	59
7.4 Рабо^{шни}циите се ошушашааш, а ДЗС вели невработеноста ојаа!?	60
7.5 СОС за македонската инду^{штрија}	61
7.6 Кои се барањаша на социјалниите йаринери?	62
7.7 Одговорот на Владаша на РМ	62
7.8 Другаша с^{тран}ана на одговорот на Владаша	63
7.9 Сите изгубени рабо^{шни} месета	64
7.10 Македонската рабо^{шна} сила: необразована и невработена	64
7.11 Куј инс^{ти}и^{шти}ции, мно^{гу} йари - малку европско образование	65
7.12 Заклучоци и йре^{йт}ораки	66
8. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ДЕЛОВНАТА КЛИМА ПРЕКУ ПОДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ЗАЈАКНАТА НЕЗАВИСНОСТ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА, ЗАБРЗАНИ ПРАВНИ ПОСТАПКИ И РЕГИСТРАЦИЈА НА ИМОТНИТЕ ПРАВА	68
8.1 Деловна клима – до каде сме?	68
8.2 Деловна „нейо^{шога}“	69
8.3 „Мобилизација“ на Владаша	70
8.4 Владаша ѕроши како луда	71
8.5 Економското насиљство се ѹроширува и врз фирмите	71
8.6 „Преродбенициите“ во Царинаша	72
8.7 „Електрична“ војна или Владаша ѹроши^шив инвес^{ти}ториите	73
8.8 Ога на йофалбаша на Комисијаша за заштитата на конкуренцијаша	74
8.9 Ре^шупорна нема о^{што}нос^и од „ зависност“	74
8.10 Заклучоци и йре^{йт}ораки	75

КАДЕ СМЕ ВО ЈУЛИ 2009 ГОДИНА?

Целта на првиот извештај¹ беше да се посочат недостатоците во исполнувањето на реперите што Република Македонија ги доби од Европската комисија (натаму во текстот ЕК) во март 2008 година и да се потенцира важноста од благовремено исполнување на реперите заради добивање препорака за почеток на преговорите во следниот Извештај на ЕК. 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. Се надевавме дека темите ќе бидат актуелни и дека медиумите ќе најдат интерес да го следат процесот.

1. ЕФЕКТИТЕ ОД ПРВИОТ ИЗВЕШТАЈ НАСЛОВЕН „ВЛАДАТА ТРЕБА ДА СЕ ПОСВЕТИ 24/7 НА ЕУ АГЕНДАТА“

Од оваа перспектива, за првиот извештај може слободно да се каже дека ја постигна целта. Имено, на седницата на Националниот совет за европски интеграции (НСЕИ), одржана на 2 јуни 2009 година, Владата достави „Информација за

¹ Прв извештај од следењето на пристапувањето на РМ во ЕУ „Владата треба 24/7 да се посвети на ЕУ агендана, 22 април 2009.

реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување” (натаму во текстот Информација - мај 2009) која го опфаќа периодот ноември 2008 – мај 2009 година. Со оглед на фактот што на членовите на НСЕИ им беше ветено дека Владата ќе достави таква информација на 11 мај 2009, а рокот не беше испочитуван, НСЕИ одлучи сепак да има дискусија за напредокот во исполнувањето на реперите, при што на членовите им беше доставен нашиот прв извештај. Тоа ја поттикна Владата да подготви извештај по една година² молк. Овој квартален извештај го зема предвид и овој документ.

Од денот на објавувањето на извештајот 22 април, па сè до 20 мај 2009 година, најголем дел од електронските и печатените медиуми зачестено црпеа теми, бараа изјави, правеа анализи и коментари, итн. врз основа на наодите во извештајот. Пратениците ги цитираа нашите препораки, а европските тинк-танк организации го изразија своето задоволство од извештајот и го користеа како основа за дискусија при средбите со владините претставници.³ По повод извештајот, Центарот за европска политика (European Policy Center) од Брисел на 27 април 2009 година организираше средба на тема „Македонија и ЕУ – надвор од рамките на спорот со името“ со претставниците на ЕК, дипломатските претставништва на државите-членки и новинарите.

² Последен пат кога Владата реферираше за напредокот во исполнувањето на реперите беше во јуни 2008, по барање на НСЕИ.

³ Во рамките на посетата на Ивица Боцевски на Шпанија и Португалија, на 5 јуни 2009, оствари средба со фондацијата FRIDE и тинк-танк организацијата CIDOB, која ѝ помага на шпанската влада во подготовката на приоритетите на шпанското претседателство со ЕУ.

Веднаш по Информацијата - мај 2009, Владата изготви нацрт „Акцијски план за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување за 2009 година“ (натаму во текстот Нацрт-акцијски план), кој беше доставен на консултација до Мисијата на ЕУ во Скопје, што беше всушност и главна препорака во нашиот прв извештај. Нацрт-акцијскиот план и покрај тоа што вклучи голем дел од нашите препораки беше нецелосен, односно недостигаа конкретни мерки и активности. Последната, најнова (и најизненадувачка) иницијатива на Владата е донесувањето на два нови документа, и тоа: „Акцијски план (матрица) за реализација на главните приоритети (одредници) од Партнерството за пристапување за 2009 година“ (натаму во текстот Акцијски план 2009) и „Заклучоци за реализација на преостанатите мерки и активности за спроведување на главните приоритети (одредници) од Партнерството за пристапување“ (натаму во текстот Заклучоци). Заклучоците се изгответи на 25 јуни 2009 година од Секретаријатот за европски прашања – Кабинетот на заменик-претседателот на Владата. Очигледно е дека овој документ е изгoten по последниот состанок на Комитетот за стабилизација и асоцијација и непосредно пред оставката на вицепремиерот Ивица Боцевски. Според нашите информации, овие Заклучоци се усвоени од Владата на Република Македонија⁴. Со оглед на исклучително важните заклучоци што ги содржи, овој документ е искористен во анализата. Општ впечаток за сите овие нови документи што ги изготви Владата (освен Заклучоците) е дека се неупотребливи, бидејќи само во недоглед ги пролонгираат

⁴ Се обидовме да ги потврдиме нашите информации со вработените во Генералниот секретаријат на Владата, задолжени за подготовка на седниците, но за жал тие не знаеја да ни одговорат.

роковите на мерките кои Владата не успева да ги реализира веќе година и пол. И во сиот „copy paste“ напор роковите се комплетно збунувачки и неконзистентни од еден документ до друг.

2. ШТО ЗНАЧИ ОСТАВКАТА НА БОЦЕВСКИ?

Оставката на заменик-претседателот на Владата задолжен за евроинтеграции, Ивица Боцевски, се случи во најлошиот момент од аспект на европските интеграции. Уште повеќе загрижува фактот што г. Боцевски не најде за потребно да им се обрати на граѓаните на Република Македонија и лично да им ги образложи причините за оставката. Впрочем, покрај тоа што му служеше на Премиерот, кому и му ја достави својата оставка, тој истовремено им ветуваше на граѓаните дека спроведува „генерациски проект“ и дека на Македонија ќе ѝ обезбеди „чисто досие“, за ЕК да нема изговор да не ѝ даде на Македонија препорака за почеток на пристапни преговори во следниот Извештај.

Колку е погрешна оставката на Боцевски во овој момент најмногу може да се суди доколку се има предвид политиката за проширување на ЕУ. Имено, мандатот на оваа Европска комисија завршува годинава, без резултати на полето на проширувањето (ниту Хрватска ги заокружи преговорите, ниту Македонија доби датум за почеток на преговорите, ниту другите држави од Западен Балкан добија статус на држави-кандидатки). Ваквата реалност одеше во прилог на Македонија, како најлогодно решение за

обезбедување какви било резултати на планот на проширувањето. Доказ за ова се и исклучително големите напори што ги прави ЕК во изминатава година, со тоа што обезбеди Западен Балкан да биде ставен како приоритет на агендите на чешкото и шведското претседателство, што првично не беше случај. Со други зборови, Македонија требаше да покаже релативно скромни резултати за да добие препорака од ЕК, што не требаше да биде тешко, со оглед на фактот дека од ноември 2007 година работиме на исполнување на истите клучни приоритети. Со оглед на сегашната консталација на настаните, се прашуваме како оваа Влада ќе може да ѝ објасни на ЕК дека приоритет и е пристапувањето во ЕУ?

Кои беа вистинските причини за оставката останува да чуеме, а во меѓувреме можеме само да шпекулираме за тоа која од овие две причини е вистинската:

1. Значи ли тоа дека Ивица Боцевски продолжува да му служи на Премиерот и по цена на сопствениот рејтинг, со тоа што во клучен момент ќе се „погрижи“ за тоа Македонија и годинава да не добие препорака за почеток на преговорите, а за тоа ќе биде соодветно награден со амбасадорско место во Норвешка, или
2. Боцевски, благодарение на честите посети на Брисел и на соработката со ЕК, конечно сфати дека оваа Влада, на чело со Премиерот, никогаш и немала намера да ја однесе Македонија во ЕУ, па не беше подготвен да го заложи својот кредитibilitет за концепт во којшто не верува.

Од овие две претпоставки поверијатна е втората, ако се гледа

во контекст на оставката на поранешниот државен секретар во Секретаријатот за европски прашања, Перо Димшоски, што се случи само неколку дена по оставката на Боцевски. Дека имало судир на два различни политички концепта зборува и изјавата на г. Димшоски дадена за Радио Слободна Европа: „*Тој (Боцевски) најправи колку што можеше да најправи, колку што му се gage да сработи. Јас заштоа велам, сеја не само што ни треба вицетремиер за европинштетрации, туку ни треба и тремиер за европинштетрации*“. Токму од овие причини, овој квартален извештај решивме да го насловиме „На Македонија ѝ треба нов премиер за европската интеграција“.

3. МЕТОДОЛОГИЈА

Предмет на анализа е процесот на исполнување на клучните приоритети од Пристапното партнерство од страна на Владата на Република Македонија, особено од Секретаријатот за европски прашања и од ресорните министерства, како и работата на Собранието на Република Македонија при донесувањето на законите предвидени за исполнување на следниве репери:

1) Конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во областите во кои се бара консензус меѓу сите политички партии, во рамките на демократските институции; **2)** Ефективно спроведување на Законот за полиција; **3)** Континуирани резултати во спроведувањето на судските реформи, зајакнување на независноста и на капацитетот на судскиот систем, завршување на реформите во Обвинителството и именувањето во Судскиот совет; **4)** Континуирани резултати во спроведувањето на 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, особено да се обрне внимание на невработеноста кај младите и кај долгочечно 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 Акцискиот план на Владата од 2008 година се реализираа во зададените рокови.

3.1 Временска рамка

Следењето на исполнувањето на реперите почна од ноември 2008 година, веднаш по објавувањето на Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2008 година и ќе трае до септември 2009 година, кога се затвора извештајот за 2009 година. Во периодот од ноември 2008 година до ноември 2010 година ќе се изработат седум квартални извештаи, плус првиот извештај, со наслов „Владата треба да се посвети 24/7 на ЕУ агендата“, кој го опфати периодот од ноември 2008 година до 31 март 2009 година. Ова е втор квартален извештај што се осврнува на периодот од 1 април до 30 јуни 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 што ќе се анализираат се: „Мерки и активности за реализација на Главниште приоритети за пристапување во ЕУ, март 2008 година“ (натаму во текстот Акциски план 2008); „Скица за реализација на претораките содржани во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008 година“, ноември 2008 година (натаму во текстот Скица); „Програмата за работата на Владата на Република Македонија за периодот 2008-2012 година“, јуни 2008 година; „Националната програма за усвојување на правото на Европската унија – Ревизија 2009, од 14 април 2009“ (натаму во текстот НПАА); „Нацрт-акциски план за реализација на главниште приоритети од Партерството за пристапување за 2009 година“ (натаму во текстот Нацрт-акциски план); „Акциски план (маштица) за реализација на главниште приоритети (одредници) од Партерството за пристапување за 2009 година“ (натаму во текстот Акциски план 2009); „Заклучоци за реализација на преосстанатите мерки и активности за спроведување на главниште приоритети (одредници) од Партерството за пристапување“ (натаму во текстот Заклучоци), 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 партнериства, Документот за

повеќегодишно индикативно планирање, оперативните програми на ИПА за I компонента, проектните фишеа од ИПА 2007-2009 година итн. Извештајот на ОДИХР за изборите во 2008 година, исто така, ќе биде во фокусот на вниманието, со оглед на фактот дека препораките се преземени во Скицата на Владата.

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

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

⁵ 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 финансиерите на кампањата, 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.

1.1 Насилните инциденти од 2008 и натаму неказнети

Кривичните постапки за сторителите на изборните неправилности во 2008 година ќе бидат забележани како незавршени и во овој квартален извештај. За потсетување, во 2008 година беа поднесени 220 кривични пријави за изборни инциденти. Во Информацијата⁶ изготвена од Владата се наведува дека заклучно со средината на мај годинава, 25 лица се осудени со првостепена казна затвор од 6 месеци до 6 години и 6 месеци, додека другите постапки се во тек. Сè уште нема пресуда за случајот од Чайк, каде што беше и единствената жртва, и не е јасно зошто толку се одлговлекува.

Големиот број кривични пријави, спореден со малиот број пресуди, може да се смета како показател за незаинтересираноста на властта да ги реши изборните инциденти. Оваа ситуација значи продолжување на практиката на тромост на државните органи кон изборните нерегуларности и кај граѓаните остава впечаток дека изборните инциденти минуваат неказнето.

Загрижува фактот што судството е „поспоро“ во процесирањето на предметите во коишто се обвинети членови на политичките партии, што уште еднаш укажува на политизацијата и на прекумерното влијание што се врши врз судството.

1.2 Полицијата во акција!

Иако во значително помала мера, и во 2009 година изборите беа обележани и со неовластени и незаконски активности на припадници

⁶ Информација за реализација на главните приоритети од Партерството за пристапување - ноември 2008 до мај 2009 година, Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања - Скопје, мај 2009 година, стр.38.

те на Полицијата. Коалицијата „Сите за правично судење“ во својот конечен извештај⁷ за институционалниот одговор против изборните нерегуларности во периодот 2008-2009, наведува информации добиени од МВР за тоа дека се поднесени 11 кривични пријави против 12 припадници на МВР. Исто така, Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди при МВР предложил задолжителни мерки за десет полицајци, и тоа⁸: **a)** против петмина е изречена задолжителна мерка поведување постапка за утврдување одговорност; **b)** за двајца полицајци е изречено оддалечување од работните места до завршувањето на дисциплинската постапка, поради неповикано доаѓање на изборното место, коментари со граѓаните и спречување на други полицајци, задолжени за обезбедување на избирачките места, при извршувањето на службените задачи во првиот круг на изборите; **b)** против двајца полицајци се поведени други дисциплински постапки, бидејќи го напуштиле гласачкото место, односно еден полицаец за време на извршувањето на службената задача - обезбедување на избирачкото место бил под дејство на алкохол; **g)** против две лица кои не ги извршиле задачите со потребен квалитет и на предвиден начин е изречена задолжителна мерка намалување на дел од платата, додека против три лица е изречена мерката писмено предупредување; **d)** двај-

⁷ Конечен извештај за институционалниот одговор против изборните нерегуларности во периодот 2008-2009, Коалицијата „Сите за правично судење“ од јули 2008 до јуни 2009 година, страна 14. Извештајот информира дека: **a)** за едно лице е донесено решение за престанок на работниот однос со отказ без поведување постапка пред Комисијата за отказ; **b)** на едно лице-приправник му е раскинат договорот за вработување; **b)** едно лице-полициски резервист е раздолжен и разрешен од натамошен ангажман; **g)** против 26 вработени во МВР е предложено да се покрене постапка за утврдување на одговорноста пред Комисијата за отказ, и **d)** за 23 лица вработени во МВР е предложено со писмена одлука да бидат оддалечени од работното место и Министерството до завршувањето на постапката.

⁸ Во согласност со Известувањето на Министерството за внатрешни работи бр. 12-806/31 од 1.6.2009 година, (стр. 2), доставено до Коалицијата „Сите за правично судење“ и наведено во Финалниот извештај, стр. 16.

ца полицајци се писмено предупредени поради непобарана потврда за интервенција од претседателот на избирачкиот одбор, а еден полицаец е писмено предупреден поради непрофесионално и некоректно однесување спрема граѓаните.

Овие случаи на изборни нерегуларности се посебно загрижувачки, бидејќи станува збор за нерегуларности чиишто причинители се полицајци и токму поради тоа е неопходна нивна брза разврска. Иако поминаа повеќе од три месеци од изборите, нема информации за тоа колку од овие дисциплински постапки се завршени, ниту каква е изречената санкција - таму каде што има намалување на платата, за кој износ и во кој временски период. Тоа, уште еднаш, укажува на фактот дека Полицијата не е ефикасна во решавањето и санкционирањето на изборните нерегуларности, а со тоа создава практика за толеранција на ваквите постапки.

1.3 „Економско насиљство“ – новиот македонски феномен

За време на изборите 2009, набљудувачите, странските амбасади и локалните медиуми известуваа за новиот македонски феномен на „економско насиљство“, кое се карактеризираше со притисоци за губење на работните места поради поддршка на опозицијата, условувања на социјалната помош со гласањето итн. По завршувањето на изборите, Советот на Европа во извештајот на Ад хок Комитетот наведува информации за постоење заплашувања⁹ и притисоци од властите, особено на вработените во јавната администрација и на оние вработени на локално ниво кои исказале поддршка на опозицијата. Овие заплашувања се об-

⁹ Observation of the presidential election in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (22 March and 5 April 2009); Doc. 11866; 27 Април 2009; Параграф 31 и 57 <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11866.htm>

јаснети како заплашувања со губење на работата. Советот на Европа го оцени овој проблем како посебно сериозен, земајќи го предвид високиот степен на невработеност во државата, како и значајниот број граѓани вработени во јавната администрација. Обвинувањата кои Советот на Европа ги категоризираше како „кредибилни"¹⁰, државните власти не ги сметаат како релевантни за истрага. До денеска нема информација за евентуалните истраги во врска со извршените притисоци.

Интересно е тоа што Владата го призна овој феномен, и тоа во последните Заклучоци каде што е наведено: „На последниот состанок на Комитетот за стабилизација и асоцијација, ЕК повторно укажува на прашањето на заплашување (интимидијација) во јавната администрација и бара одговор на ова прашање. Се очекува преземање мерки на политичко ниво, потоа од страна на надлежните институции, како и вградување на соодветни мерки во Акцискиот план за реализација на препораките на ОБСЕ/ОДИХР за изборите“.

Спротивно на изјавата на тогашниот претседателски кандидат Ѓорѓе Иванов, кој е убеден дека му помогнал на својот противкандидат Нано Ружин, лобирајќи кај студентите да се потпишат за неговата кандидатурата, Државната комисија за борба против корупцијата оцени дека оваа изјава не е вистинско влијание врз студентите и затоа нема потреба од подетална анализа. Изјавата на Иванов беше оценета едноставно како „несреќно срочена изјава“¹¹.

Сè уште останува да се добијат конечните видувања на Комисијата

¹⁰ Observation of the presidential election in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (22 March and 5 April 2009); Doc. 11866; 27 Април 2009; параграф 47. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11866.htm>

¹¹ „Антикорупциска го оправда Иванов“, Дневник, 16 мај 2009.

за случаите на партиски вработувања за време на изборите, случаите на поткуп на избирачи за кои Комисијата известува¹² дека се на нејзиниот дневен ред, но кои сè уште немаат завршица.

1.4 Затишје на „лопатите“ по изборите

Забележливо е затишјето во интензитетот на „лопатите“ по изборите. Анализата на известувањата во локалните медиуми покажува дека додека во текот на изборниот период Владата започнала седумдесетина градежни проекти од најразлична природа (спорчки сали, фудбалски игралишта, концертни сали, градинки, судови), по завршувањето на изборите (период подолг од три месеци), ваквите активности се сведени на десет „лопати“.

Иако започнувањето со изградба на инфраструктурни објекти за време на изборната кампања е забрането¹³ со Законот за спречување на корупцијата, ниту една надлежна институција досега не реагираше на ваквата владина кампања и не иницираше подлабока анализа на динамиката на „лопатите“ за време на изборната кампања.

1.5 „Долгиот“ избирачки список

И по завршувањето на изборите, странските набљудувачи предупредуваат¹⁴ на нелогичностите во бројот на лицата на Избирачкиот список, земајќи го предвид вкупниот број жители во државата и наведениот број граѓани со живеалиште во странство. Така, Ад хок комитетот

¹² „Антикорупциска го оправда Иванов“, Дневник, 16 мај 2009.

¹³ Член 11 од Законот за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ 28/2002.

¹⁴ Observation of the presidential election in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (22 March and 5 April 2009); Doc. 11866; 27 April 2009; параграф 16.
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11866.htm>

на Советот за Европа исказува загриженост за точноста на гласачките листи и препорачува¹⁵ дека е неопходно да се ажурираат овие листи, посебно во периодот кога нема нови избори. Разочарувачки е тоа што овие забелешки доаѓаат и по овие избори, бидејќи веќе беа предочени како недостатоци во изборите во 2008 година. Се надеваме дека овојпат точноста на избирачките списоци ќе биде поставена како приоритетна задача на државните институции надлежни за изработка на списоците и дека овие проблеми ќе бидат навремено надминати. Во Информацијата¹⁶ на Владата е наведено дека подготовките за изработка на методологијата за ажурирање на избирачкиот список се започнати, како и дека е формирана интер-ресурска работна група којашто работи на таа методологија. Поздравувајќи ја оваа активност на Владата, потсетуваме дека утврдувањето на точноста на избирачките списоци станува уште пообемна активност доколку се земат предвид плановите за организација на изборите и во нашите дипломатски претставништва.

За жал, веќе може да констатираме дека изработката на методологијата доцни. Рокот за изработка на методологијата утврден во НПАА (15. 6.2009) не само што не е исполнет, туку нема никакви изгледи дека методологијата ќе биде готова во некој прифатлив дополнителен рок. Сепак, ако судиме според Заклучоците, Владата презеде обврска „До 15 јули да се изработи методологија за ажурирање која ќе биде усвоена од Владата на РМ и доспавена до ЕК“.

¹⁵ Observation of the presidential election in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (22 March and 5 April 2009); Doc. 11866; 27 April 2009; параграф 18.
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11866.htm>

¹⁶ Информација за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување – ноември 2008 до мај 2009 година, Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања - Скопје, мај 2009 година, стр. 38.

1.6 Државниот завод за ревизија молчи за трошењето на партиите

Политичките партии навремено ги доставија своите финансиски извештаи до Државниот завод за ревизија (ДЗР). Два месеца откако партиите во предвидениот рок ги доставија извештаите за финансирањето, ДЗР сè уште врши ревизија¹⁷. Поради тоа, овој извештај нема да може да ги разгледува резултатите од ревизијата, туку тие ќе бидат предмет на разгледување во следниот квартален извештај, за да провериме дали Државниот завод за ревизија ја исполнил својата законска обврска, наведена и во неговата Годишна програма¹⁸.

Загрижувачки е тоа што државните истражни органи, како и оние надлежни за спречување на корупцијата (како на пример: Обвинителството, ДЗР, Државната комисија за спречување на корупцијата) не иницираат случаи или дополнителни истражувања околу информациите за донаторите на политичките партии. Еден дневен весник¹⁹, на пример, се обиде да ги објасни можностите на еден студент, во случајот и претседател на Сојузот на студентите на УКИМ, Самоил Малчевски, да биде финансиски способен и да донира дури 200.000 денари за финансирање на кампањата на ВМРО-ДПМНЕ во 2006 година. Во својата изјава претседателот на СС на УКИМ негира дека кога било дал тол-

¹⁷ Информација за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување – ноември 2008 до мај 2009 година, Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања - Скопје, мај 2009 година, стр. 38.

¹⁸ Годишна програма за работата на Државниот завод за ревизија за 2009 година, Скопје, декември 2008 година (прилог 1).
<http://www.dzr.gov.mk/Uploads/Final%pdf%20Godisna%20programa%20za%202009.pdf>. - (стр. 27)

¹⁹ „Фантом-донатори!”, Мери Јордановска и Ивана Костовска, Нова Македонија.
<http://www.novamakedonija.mk/NewsDetal.asp?vest=528951123310&id=9&setIzdani=e=21698>

кав износ пари, изјавувајќи притоа: „Да имам 200.000 денари, ќе се женам”. Ваквата изјава на претседателот на СС на УКИМ не беше повод за ниту една институција да започне истрага околу финансирањето на политичката партија за којашто станува збор.

Овој пример фрла сенка на партиските извештаи во кои како финансисер не стои ниту едно правно лице, туку се наведени исклучиво физички лица, и тоа министри, пратеници и по некој студент, како до-натори на значајни суми пари.

1.7 Медиумите и Советот за радиодифузија

По завршувањето на изборите, работата на Советот за радиодифузија беше оценета како професионална²⁰. Со цел натамошно подобрување на транспарентноста на медиумското претставување на партиите, како и на нивното финансиско работење и соработка со медиумите, набљудувачите предлагаат натамошно законско прецизирање на соработката медиуми - политички партии. Оваа е претставено како особено неопходна активност кога станува збор за ситуациите каде што се забележани поблиски врски²¹ меѓу лидерите на политичките партии и сопствениците на медиумите.

²⁰ Изјава на Шефот на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, амбасадорот Хозе Луис Хереро наведена на средба со СРД и објавена во соопштение на 16 април 2009 <http://www.srd.org.mk/?ItemID=C45308757201224D882F4F58A4E9AD05>

²¹ Observation of the presidential election in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (22 March and 5 April 2009); Doc. 11866; 27 Април 2009; параграф 28. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11866.htm>

1.8 Административни аспекти и Државната изборна комисија

Во најголем дел од работата, ДИК е генерално оценета како транспарентна и професионална. Сепак, останува впечатокот од гласањето по однос на приговорите, особено во вториот круг, каде што членовите на ДИК зачестено гласаат воздржано. Ваквото гласање од некои аналитичари се оценува како политички мотивирано гласање, а не како гласање на професионалци кои во своите одлуки се раководат единствено од позитивното законодавство.

Управниот суд за првпат беше дел од процесот на одлучување по приговорите за текот на гласањето. Овој суд ја имаше можноста да ги покаже своите капацитети на бројни приговори, кои во најголем дел се однесуваат на ситуации на семејно и групно гласање или неточна идентификација на гласачите. Загрижувачка е изјавата на претседателката на Судот, Розалија Кочковска, која вели: „Треба точно да се посочат лицата кои гласале, за кого гласале и како гласале“²². Ваквото барање прекршилите да се посочат со сите лични податоци, всушност, го оневозможува утврдувањето на прекршувањето на Изборниот законик преку семејно гласање. Имено, доколку ДИК и Судот инсистираат на посочување на конкретни имиња и презимиња во случаите на незаконско гласање, неопходно ќе биде овие инструкции, вклучувајќи ја и апсолутната забрана за семејно или групно гласање, јасно да им бидат дадени на избирачките одбори кои се единствените што се во состојба да го обезбедат спроведувањето на процедурата при гласањето. Воедно, неопходно би било и јасно воведување на дисциплинска и кривична одговорност за членовите на избирачките одбори околу спречувањето на семејното и групното гласање.

²² „За Струга докази барани на погрешна адреса“, Предраг Димитровски, Дневник, 16 април 2009

Бројните случаи на семејно гласање, како и случаите на незаконски модификации на изборните резултати направени од членовите на некои избирачки одбори, упатуваат на потребата од дополнително регулирање на работата и одговорноста на избирачките одбори. И покрај спроведените обуки од страна на ДИК, некои избирачки одбори не успеаја да обезбедат целосно спроведување на законските одредби за текот на гласањето, дозволувајќи групно и/или семејно гласање. Останува неразјаснета дилемата дали оваа состојба е резултат на недоволната подготвеност или е политички мотивирана активност. Затоа, неопходно ќе биде поголем акцент да се стави на одговорноста на членовите на избирачкиот одбор за текот на изборите на денот на гласањето.

1.9 Заклучоци и препораки

Власта не е заинтересирана да ги реши изборните неправилности, инциденти и насилиства што се случија на јунските избори 2008 и на мартовските избори 2009 година. Ова покажува дека игнорантскиот однос на државните органи кон изборните нерегуларности продолжува, што кај граѓаните остава впечаток дека изборните инциденти минуваат неказнето. Иако Скицата на Владата не содржи мерка која би била насочена кон решавање и санкционирање на изборните нерегуларности и насилиства, од аспект на ЕК навременото и ефикасно реагирање на надлежните органи ќе биде еден од важните индикатори според кои се цени целосното исполнување на овој репер, па и оценката за напредокот во делот на политичките критериуми. Нема информација за евентуални истраги во врска со извршените притисоци со „заплашувања за губење работа“ врз вработените во јавната администрација и фирмите во приватниот сектор. Државната комисија за борба против корупцијата и по три месеци од завршувањето на изборите сè уште не ги завршила постапките за случаите на партиски вработувања за време на изборите и случаите на поткуп на избирачите. Нема никаква реакција

од надлежните органи за инфраструктурните активности кои Владата ги отпочна за време на изборната кампања, што претставува кршење на Законот за спречување на корупцијата, а од кои по завршувањето на изборите останаа само дупки и празни ветувања. Државниот завод за ревизија и по два месеца откако политичките партии ги поднесоа финансиските извештаи не известил за резултатите од направената ревизија на финансирањето на партиите во време на изборната кампања. Фактот што Изборниот законик не предвидува рок во кој ДЗР треба да ги изготви извештаите од направената ревизија овозможува оваа обврска да се одлага до бесконечност. Некои избирачки одбори не успеаја да обезбедат целосно спроведување на законските одредби за текот на гласањето, дозволувајќи групно и/или семејно гласање. Со оглед на големиот број обуки кои ги спроведе ДИК за избирачките одбори, се чини дека причината за најголем дел од нерегуларностите е политичката, т.е. партиската мотивираност на членовите на одборите. Формирана е интер-ресурска работна група која работи на изработка на методологијата за ажурирање на избирачкиот список.

Имајќи го предвид сево ова, се предлага следново:

1. Изборните инциденти од изборните процеси во 2008 и 2009 година не смеат да поминат неказнето. Државните органи треба под итно да ги преземат сите потребни мерки и да ги санкционираат нерегуларностите, а особено учесниците во насилините инциденти.
2. Да се санкционираат сите припадници на Полицијата кои презеле незаконски мерки во текот на изборите.
3. Да се санкционираат сите носители на власт и вработени во јавната администрација кои учествувале во економските притисоци на македонските гласачи.

4. Навремено да се спроведе процедурата за измена и дополнување на целото законодавство што се однесува на изборите. Интер-ресурската група е добар почеток, но при ажурирањето на избирачките списоци таа мора да ги земе предвид препораките од релевантните странски, но и локални набљудувачи, преку спроведување широк консултативен процес за ревизија на изборното законодавство. Наспроти одолговлекувањето за изработка на методологијата, целиот процес на ажурирање на избирачкиот список треба да биде завршен во најкус можен рок.
5. Државниот завод за ревизија во најкус можен рок да ја заврши ревизијата на финансирањето на политичките партии во врска со изборите.
6. Потребно е да се направи дополнување на Изборниот законик со кошето ќе се дефинира прецизен рок во кој ДЗР е должен да ја направи ревизијата на финансирањето на политичките партии и да го објави извештајот.

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

Дефиницијата за успешен политички дијалог е дијалогот кој е редовен и кој ги опфаќа сите општествено релевантни прашања и подразбира постигнување решенија кои нема да продуцираат „побед-

ници” и „поразени”. Оттука произлегоа и мерките и активностите на Владата на Република Македонија од март 2008 година²³, договорени заеднички со Мисијата на Европската унија во Скопје и надополнети со мерките предвидени во Скицата на Владата од ноември 2008 година²⁴. Демократските општества подразбираат дека местото каде што се води политичкиот дијалог е Собранието, додека сите други форми на дијалог и дебата надвор од системот, можат само да го поддржат политичкиот дијалог, но не и да го заменат.

2.1 Законот за Собранието наспроти Деловникот за работа на Собранието

Законот за Собранието на Република Македонија, кој според Акцискиот план на Владата на Република Македонија требаше да биде донесен во септември 2008 година, сè уште не е донесен. Во меѓувреме, во медиумите се ширеа шпекулации за содржината на Законот, меѓу кои и информацијата дека постои официјален предлог за кој е отпочната постапка за донесување. Законот се наоѓа во процедура на изработка и ис-

тиот постои во работна верзија која не е достапна на официјалната веб-страница на Собранието на Република Македонија. Со работната група за изработка на Законот за Собранието на Република Македонија раководи Претседателот на Собранието. Токму Претседателот на Собранието е оној кој треба да иницира и да одлучи објавување и достапност на работната верзија на Законот за сите заинтересирани страни. Ако Собранието претендира на јавност во работењето, тогаш работната верзија на овој закон „со европско знаменце“ треба да биде достапна најмалку на неговата веб-страница. Доколку работната верзија на Законот и најтаму се смета за „доверлива“, тоа само ќе продолжи да придонесува кон ширењето шпекулации во врска со неговата содржина. Овде особено се мисли на привилегиите на пратениците по завршувањето на нивниот мандат и можноста за нивно вработување како државни службеници. Ако воопшто се размислува во таа насока, тогаш некој треба да се запита како таквата привилегија ќе се одрази врз приоритетот за постоење мала, функционална и деполитизирана јавна администрација. Дека се размислува во оваа насока, потврдуваат и учесниците во работната група со кои разговаравме. Само за потсетување – евентуалната ваква одредба во Законот ќе значи и кршење на шестиот репер кој се однесува на јавната администрација.

Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија беше донесен на 18 јули 2008 година, но во отсуство на опозицијата. Во меѓувреме, опозицијата²⁵ предложи измени и дополнувања на Деловникот. Според опозицијата, предлог-измените на Деловникот се вушност истите амандмани кои биле предложени и во почетокот на расправата во 2008 година, пред донесувањето на Деловникот, а кои

²³ Мерките предвидени во Скицата на Владата се следниве: 1) имплементарија 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 за прашањата поврзани со пристапувањето во ЕУ, и 5) кохабитација на Претседател на Влада и Претседател на држава.

²⁴ Мерките и активностите предвидени за исполнување на овој репер во документот на Владата од март 2008 беа следниве: 1) кохабитација Претседател на Влада и Претседател на држава; 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 работа 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.

²⁵ За изготвувањето на овој извештај беа побарани средби со Претседателот на Собранието, со сите координатори на пратеничките групи, како и со повеќемина пратеници. Дел од средбите беа реализирани. До средба со г. Трајко Вељановски и со г-ѓа Сильвана Бонева не дојде, бидејќи објектата не одговорија на барањето.

во одреден дел биле прифатени, па подоцна одбиени или исфрлени од конечниот текст на Деловникот. Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија предвидува дека ако еден предлог-закон, односно предлог-деловник, биде отфрлен како неприфатлив, истиот нема да може да биде разгледуван пред истекот на рокот од три месеци од неговото одбивање. Ваквиот рок за предлог-измените и дополнувањата на Деловникот поднесени од опозицијата истече во текот на овој период на известување. Во овој момент, опозицијата - според нејзините изјави - подготвува терен за дебата во Собранието, со цел да иницира нови предлог-измени на Деловникот. Судејќи според актуелните слушувања и моменталната клима во Собранието на Република Македонија, мала е веројатноста дека ваков предлог ќе има во додледно време, односно пред објавувањето на новиот извештај за напредокот на Европската комисија.

Во овој период, Собранието на Република Македонија ја пропушти единствената шанса да биде место каде што ќе се води политичкиот дијалог и ќе се постигнува консензус меѓу сите политички партии по прашањето од највисок државен интерес. Водејќи се од донесените декларации на Собранието, пратеникот Стојан Андов предложи донесување на Национална стратегија за решавање на разликата со Република Грција во врска со името на Република Македонија. Според кажувањата на г. Андов, неговиот предлог првично бил поднесен во јануари 2009 година. Во тој момент, поради почетокот на локалните и претседателските избори, по барање на Владата и на преговарачот во спорот, расправата по предлогот била одложена до завршувањето на изборите. Подоцна била повторно одложена до инаугурацијата на новиот Претседател, т.е. до крајот на мај 2009 година, за во почетокот на јуни 2009 година да бидат уништени сите надежи за дискусија и донесување на Стратегијата, пред сè поради неуспехот на координативната средба кај Претседателот на Собранието. Според предлагачот, ваквите слушувања и неусогласување-

то на ставовите се должат на најразлични влијанија, по што Андов се откажува и од својот предлог, кој ќе треба да почека подобра клима за да биде усвоен. Се прашуваме зошто владејачкото мнозинство во Парламентот не се потруди да обезбеди конструктивен дијалог меѓу сите парламентарни партии кога иницијативата доаѓа од опозицијата, а ова е прашање од врвен приоритет за државата? А можеби и не е!?

Еве што велат за ова прашање Заклучоците на Владата од 25 јуни:

По однос на непреченото функционирање на Собранието, ЕК (на состанокот на Комитетот за стабилизација и асоцијација) констатира дека Венецијанската комисија објавила извештај со препораки за подобрување на Деловникот (учество на опозицијата во одвивањето на дебатите и др.) и препорачува истите да бидат земени предвид и вклучени во Деловникот онаму каде што тоа е возможно. Ја потенцираа важноста од соодветен квалитет на законодавството, упатија на поништувањето на одредби од законите од страна на Уставниот суд и побараа временска рамка за усвојување на Законот за Собранието (31 јули 2009 година)."

2.2 Каде е Претседателот на Република Македонија?

Во периодот што е предмет на овој извештај дојде до промена на Претседателот на Република Македонија. Дотогашниот претседател Бранко Црвенковски му го отстапи местото на новоизбраниот претседател Гorge Иванов. Во овој период речиси и немаше редовни консултации и средби меѓу Претседателот на Република Македонија и Претседателот на Владата на Република Македонија. Најнапред изборната кампања, а подоцна и традиционалната пречка за добрите односи, различната политичка

провиниенција на вршителите на овие две функции, беа клучни и веројатно далеку позначајни од националните интереси и постоењето усогласени ставови по клучните прашања од национален интерес.

Изборот на г. Ѓорѓе Иванов за нов претседател на Република Македонија, требаше да означи и почеток на еден нов период во делот на политичкиот дијалог и соработката меѓу Претседателот на Република Македонија и Претседателот на Владата на Република Македонија. Иако можеме да констатираме подобрена соработка меѓу овие две институции, во смисла на тоа дека Шефот на државата „мисли“ идентично како и Премиерот, но не поради логиката на аргументите, туку исклучиво по логиката на слепа послушност и понизност, можеме со сигурност да забележиме дека концентрацијата на властта, олицетворена во лидерот на најголемата владејачка партија ВМРО-ДПМНЕ, е реалност што ѝ се случува на Македонија по годинешните претседателски избори.

Според Информацијата за реализацијата на главните приоритети од Партерството за пристапување на Владата на Република Македонија, во периодот за кој е изготвена информацијата „продолжиле редовните консултации во рамките на утврдената работна кохабитација за прашањата од национален и државен интерес“²⁶. Информацијата, исто така, известува за првата работна посета на новоизбраниот Претседател, кој поради неговата посветеност на пристапувањето на РМ во ЕУ бил во Брисел. За да се даде акцент на посветеноста на главните политички претставници на државата кон истиот процес, на оваа посета Претседателот замина во придружба на Претседателот на Владата на Република Македонија. За жал, медиумите од посетата на претседателот Иванов на Брисел вообичаено известуваа како за

²⁶ Информација за реализацијата на главните приоритети од Партерството за пристапување на Владата на Република Македонија за периодот ноември 2008 – мај 2009 година, стр. 2

посета на Премиерот: „Претседателот на Република Македонија Ѓорѓе Иванов денеска и утре престојува во прва официјална посета на Брисел, по преземањето на функцијата. Како што јавува известувачот МИА, со претседателот Иванов во Брисел е и македонскиот премиер Никола Груевски, кој ќе има средба со комесарот за проширување на ЕУ Оли Рен.“²⁷, за да продолжат во следнава форма: „На средбата со Рен присуствува и вицепремиерот за европрограми Ивица Боцевски, кој реферирал за ИПА-Фондовите, а во официјална посета на Брисел е и претседателот Ѓорѓе Иванов“²⁸. И подоцна речиси немаше официјална или работна посета на претседателот Иванов на која не присуствуваше премиерот Груевски или некој од министрите во неговата Влада.

За да биде поинтересно, изјавите што ги даваа претседателот Иванов и премиерот Груевски за време на оваа прва посета, во однос на неколку клучни прашања од национален интерес, беа сосема различни, како на пример за спорот со Република Грција околу името. Ова укажува на непостоењето на дијалог и на слабата комуникација, иако Информацијата на Владата нè убедува во спротивното. Ваквата состојба на слаба комуникација и неусогласеност на ставовите беше надмината на 15 мај 2009 година, односно веднаш по враќањето од посетата на Брисел, со одржувањето консултативна средба по која веќе немаше разлики во ставовите. Доказ за тоа беше првата наредна изјава на Претседателот, со која му потврди на Премиерот дека ги прифаќа неговите ставови.

²⁷ А1 Вести, 13 мај 2009
<http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=108459>

²⁸ А1 Вести, 13 мај 2009
<http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=108497; SITEL Vesti, 13 maj 2009 - http://www.sitel.com.mk/default-mk.asp?ItemID=7D0CA3E57621E649B0DBE27123BBBFBC>

Далеку посериозен е фактот што уште пред самата посета, а веднаш по неговиот избор, Институтот „Павел Шатев“²⁹ објави дека новоизбраниот претседател има далеку помал рејтинг кај граѓаните отколку премиерот Груевски, што може да биде разбрано и како порака до Претседателот, за да нема никакви недоразбирања околу тоа кого граѓаните повеќе го сакаат.

Ваквата состојба реално повикува на размислување за тоа каде е Претседателот на Република Македонија? Дали неговото ретерирање во ставовите покрај недостигот од капацитет и интегритет укажува и на постоење на страв од Премиерот? Дали во Република Македонија во овој момент постои поделба на власта? Дали нејзиното (не)постоење ја загрозува демократијата, а со тоа и политичките критериуми?

2.3 Спротивствените цркви и џамии на скопскиот плоштад неважни за Комитетот за односи меѓу заедниците

Комитетот за односи меѓу заедниците е единственото тело на Собранието на Република Македонија кое претставува уставна категорија. Работата на Комитетот е регулирана со Уставот на Република Македонија и особено со Законот за Комитетот за односи меѓу заедниците.

Од своето основање, Комитетот одржал повеќе средби на кои се разгледувале различни теми и прашања и, според кажувањата на претседателот на Комитетот, г. Џеват Адеми, Комитетот бил особено успешен во својата работа. Оценка за тоа што и како работел Комитетот, освен од директното интервју со неговиот Претседател, не беше лесно да се направи, со оглед на фактот дека овие информации ги

нема на интернет. Комитетот за односи меѓу заедниците нема своја интернет страница, но тоа не смее да биде изговор за непостоењето јавност на информациите за работата на Комитетот, во услови кога Собранието редовно ја ажурира веб-страница на која би можеле да бидат поставени дневните редови, записниците и донесените одлуки.

Комитетот не е класично работно тело на Собранието и оттаму истиот може да поведе расправа по различни прашања и по своја иницијатива. Случувањата со средношколците во Струга и иницијативите за изградба на црква/џамија на плоштадот во Скопје очигледно не се доволно важни и интересни за да дојдат на дневниот ред на ова тело. Според видувањето на Претседателот на Комитетот, случајувањата во Струга веќе биле доволно добро менаџирани од страна на Министерството за образование и наука, а недостигала и иницијатива од локалната Комисија за односи меѓу заедниците за истите да бидат разгледани. За жал, Комитетот не успеал да посвети дел од своето време и да разгледува суштински и некои други прашања од негов интерес (како Законот за внатрешни работи и Законот за меѓуопштинска соработка), туку во најголем дел се фокусирал на анализата дали предложените законски решенија треба да бидат донесени со Бадентеровото двојно мнозинство или не. Ставот на Комитетот е дека овие закони суштински треба да се разгледуваат и коментираат на седниците во матичните комисии.

Ребалансот на буџетот, според Џеват Адеми, не е прашање од надлежност на Комитетот, бидејќи се смета дека фискалната политика не е алатка со којашто може да се влијае на меѓуетничките односи, иако фискалните инструменти на популационата политика кои од Уставниот суд беа прогласени за дискриминаторски, нè уверуваат во спротивното. Овие согледувања го наметнуваат прашањето за тоа дали институциите во оваа држава си ја вршат работата за којашто се формирани? Исто така, се прашуваме дали сите задолжени и одговор-

²⁹ Политички институт што функционира во рамките на ВМРО-ДПМНЕ

ни институции и тела се грижат за постапката во која се носат актите? Кој сè треба да сноси одговорност кога ќе се утврди дека имало грешка во постапката за донесување?

2.4 НСЕИ функционира без административна и програмска поддршка

Националниот совет за европретегации (НСЕИ) редовно одржува средби на кои се дискутираат прашањата поврзани со пристапувањето на Република Македонија во Европската унија. Речиси сите странски државни и други делегации кои оствариле посета на Република Македонија и средби во Собранието, имале и посебна средба со НСЕИ, на која се зборувало за процесот на пристапување и за активностите што ги презема Република Македонија во насока на забрзување на процесот.

Од активностите кои преостануваат за реализација на Акцискиот план на Владата за остварување на клучните приоритети, вработувањето на 11 извршители во НСЕИ не е реализирано. Од анализата на клучните документи може да се заклучи дека без оглед на тоа што обврската за вработување на овие 11 извршители требаше да се реализира во 2008 година, ревидираната НПАА предвидува вработување на 6 извршители во НСЕИ во периодот 2009-2011. Според информациите од НСЕИ, иако буџетски средства за покривање на платите на новите вработени биле планирани уште со буџетот од 2007 година, до ден денес вработувањата не се реализирани и, што е уште пострашно, во согласност со најновите официјалните документи Владата не ни планира да ги реализира до 2011 година. Впрочем, со ребалансот на буџетот се намалени средствата предвидени за плати и надоместоци на вработените во Собранието на Република Македонија, иако со истиот ребаланс остануваат половина милион евра за договорни услуги, со кои се финансираат партиските вработувања. Црна дамка на вработувањата во НСЕИ фрла

и тоа што конкурсот во 2008 година, кој предвидуваше вработување на 5 извршители, беше поништен поради прекршување на постапката предвидена со Законот за државните службеници. Согласно конкурсот, објавен во март 2009 година, а подоцна отменен поради изборите, тројцата извршители (колку што се планирани со НПАА за 2009) од почетокот на јули 2009 се веќе вработени, а во меѓувреме (јуни 2009) АДС објави нов конкурс за вработување на уште тројца извршители, кои не се предвидени со НПАА. Ова укажува на две работи: **1)** или Владата произведува неконзистентни документи кои не се труди соодветно да ги следи, па реагира импултивно и надвор од рамката, или **2)** нешто чудно се случува со начинот на кој владејачката ВМРО-ДПМНЕ се обидува да го прикаже придвижувањето на процесот на европската интеграција. Останува констатацијата дека и во случај последниот конкурс од јуни 2009 успешно да заврши, Одделението за административна и програмска поддршка на НСЕИ ќе има тројца вработени помалку, а реперот и по повеќе од две години ќе остане нереализиран.

2.5 Политичката култура не се регулира со закон

Според Претседателот на Собранието, Деловникот за работа на Собранието содржи одредба со којашто се оневозможуваат нови инциденти во Собранието, што го наметнува прашањето како Деловникот ќе ги спречи инцидентите, доколку нема или не се почитуваат механизмите за санкционирање на веќе настанатите инциденти кои го потресуваат законодавниот дом во изминативе две години. Одредбите во Деловникот кои се однесуваат на оваа проблематика во ишто не се разликуваат од одредбите кои важат за службите за одржување на редот во кое било собрание во светот. Според неофицијалните информации што ги добивме во текот на нашето следење, во работната верзија на Законот за Собранието се предвидуваат речиси истите одредби како и во Деловникот за работа, но за тоа какво ќе биде конечното

решение во предлог-законот ќе треба да почекаме. Какво и да биде решението, прашањето на одговорноста на пратениците за инцидентите нема да може да се регулира со безбедносни мерки. Одговорноста за веќе направените инциденти ќе мора да се лоцира и соодветно да се санкционира, бидејќи од народните избраници се очекува да имаат барем минимум етика и политичка култура. Periodот за кој известуваме ќе остане запаметен по инцидентот, кој овојпат го предизвика пратеникот Амди Бајрам, а беше насочен кон претставниците на медиумите. Бајрам на едно сосема безболно прашање од медиумите, изгуби контрола и ги обвини присутните новинари дека се шпиони и платеници и дека работат против интересите на државата. Подоцна им се извини на сите, но дури откако неговиот „поголем брат“ од коалицијата - Премиерот - се огради од него и го повика да се извини.

2.6 Заклучоци и препораки

Законот за Собранието сè уште не е донесен. Работните верзии на законите и другите акти за чие подготвување е задолжен Парламентот во фазата на изработка се далеку од очите на јавноста. Доколку нацрт-текстот на Законот за Собранието ги содржи одредбите со кои на парламентарците им се овозможува да бидат вработени како државни службеници по завршувањето на пратеничкиот мандат, предупредуваме дека Законот ќе биде во директна колизија со реперот за обезбедување професионална и деполитизирана јавна администрација. Деловникот по кој работи законодавниот дом не е донесен со консензус и сè уште нема никаква иницијатива од страна на владејачкото мнозинство да се разгледаат измените кои ги предлага опозицијата. Предлог-државната стратегија за решавање на разликата со Република Грција во врска со името на Република Македонија, поднесена од пратеникот Андов, не го преживеа консултивниот процес. Комитетот за односи меѓу заедниците не дискутира

за суштинските прашања што ги загрозуваат меѓуетничките односи. НСЕИ останува и натаму нецелосно екипиран. Во услови кога претходните инциденти во Парламентот остануваат неказнети, инцидентите на пратениците стануваат сè почеста практика. Препораките што произлегуваат од ваквите заклучоци и кои можат да придонесат за нивно надминување се следниве:

1. Владејачкото мнозинство треба да иницира, поддржи и да обезбеди конструктивен политички дијалог во рамките на постојните демократски институции, а пред сè во Парламентот. Важно е Собранието да работи по Деловник кој е донесен со консензус, бидејќи така на дело ќе се демонстрира политичкиот дијалог. Затоа, измените и дополнувањата на Деловникот предложени од страна на опозицијата треба да бидат ставени на дневен ред во најкус можен рок.
2. Законот за Собранието треба да се донесе што е можно побрзо, при што треба да се води сметка за тоа да не дојде до нарушување на шестиот репер (државната администрација).
3. Комитетот за односи меѓу заедниците мора да покаже дека функционира и дека неговото воспоставување има смисла. Покрај случајот „Струга“ и спротивствените иницијативи за изградба на црква и џамија на скопскиот плоштад, има и многу други важни прашања по однос на меѓуетничкиот соживот што заслужуваат сериозна расправа. Впрочем, ако живееме во мултиетничко општество, секогаш ќе има теми кои се важни за овој Комитет. Една таква тема би можела да биде и поделбата на социјалните станови што ќе ги гради Владата со кредит од Советот на Европа, односно колкав број од нив ќе им бидат доделени на Роми за да се прикаже напредок и во спроведувањето на Акциските планови од Ромската декада.

4. Националниот совет за евроинтеграции мора целосно да се доекипира со сите 11 извршители за да може подобро да функционира и да ја одигра улогата за којашто е воспоставен.

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.

Со новиот Акциски план за реализација на реперите, Владата ги смети мерките со цел да обезбеди целосно исполнување на реперот и при тоа ги предvide следниве цели: **1)** да се обезбеди дека секоја промена на командирите во полициските станици е во согласност со Законот за полиција; **2)** Целосна обука за Оперативниот прирачник и да се обезбеди негово спроведување како стандардна оперативна практика во работата на Полицијата; **3)** да влезе во сила новиот Закон за внатрешни работи и да се пристапи кон донесување на релевантните подзаконски акти за негово спроведување, и **4)** да се продолжи со спроведување на Националната стратегија за правична застапеност во Полицијата.

Анализата во вториот квартален извештај се фокусира на истите показатели од минатиот извештај – предвидени со Скицата на Владата – но ги зема предвид и мерките предвидени во новиот Акциски план, и тоа: **1)** спроведувањето на Законот за полиција; **2)** почитувањето на човековите права, и **3)** професионалноста на полициската служба.

3.1 Сè доцни во МВР!

Не се испочитува ниту првично предвидениот рок за донесување на новиот Закон за внатрешни работи (крајот на февруари 2009 година), ниту пак новиот рок во ревидираната НПАА (15.6.2009). Министерството за внатрешни работи, во крајно нетранспарентна процедура, изготви предлог Закон за внатрешни работи и го достави до Собранието на Република Македонија. Предлог-законот не беше доставен на мислење на домашните засегнати страни³⁰, иако со него се регулираат многу важни прашања што се однесуваат на селекцијата, вработувањето, унапредувањето, отпуштањето, материјалната и дисциплинската одговорност на вработените во Министерството итн. Предлог-законот содржи недоречености, но и спорни одредби, пред сè во однос на недоволната надворешна контрола врз Полицијата. Ингеренциите на Управата за безбедност и контраразузнавање се зголемени и, како такви, претставуваат основа за повреда на човековите права. Собранието на Република Македонија едногласно го тргна Законот од дневниот ред на седницата на 29. 6.2009 година. По координирајата меѓу парламентарните партии тој влегува како предлог за дополнување на дневниот ред на седницата на Собранието закажана за 8 јули 2009 година. Дополнетиот текст на пред-

³⁰ Од друга страна, МВР спроведе јавна расправа за Предлог-законот за испитување и жигосување, односно обележување на огненото оружје и муницијата и Предлог-закон за национална криминалистичко-разузнавачка база на податоци. Овие текстови се достапни и на веб-страницата на Министерството, за разлика од Предлог-законот за внатрешни работи, кој е веќе во собраниска постапка.

лог-законот ќе биде предмет на анализа во следниот квартален извештај планиран за октомври, но овде би сакале, уште еднаш, да потсетиме дека Извештајот 2009 за Република Македонија ќе се затвори во септември и дека немаме време за губење. Владата мора - што посокро - да спроведе јавна и стручна дебата за да го подобри текстот на предлог-законот, зашто во првичната верзија на Законот не се вградени воспоставените меѓународни и европски стандарди, така што тој ќе значи чекор наназад во однос на постојната законска рамка.

Се доцни и со донесувањето на подзаконските акти неопходни за реализација на реформата на Полицијата, и тоа: **1)** Упатство за начинот на ракување со документи и со опремата на Секторот за криминалистичко-разузнавачка анализа, и **2)** Колективен договор на МВР (за кој се предвидува да биде донесен по донесувањето на новиот Закон за внатрешни работи), и **3)** Правилник за селекција, избор и развој на персоналот во Министерство за внатрешни работи.

Се доцни и со мрежното поврзување на базите на податоци меѓу надлежните институции вклучени во борбата против организираниот криминал и другите форми на криминално дејствување, особено во однос на предвидената динамика. Во моментов е неизвесно дали оваа мерка воопшто ќе биде реализирана до крајот на 2009 година.

3.2 Козметиката на Полицијата наречена човекови права

Надзорот над работата на Полицијата во моментов се врши преку воспоставени механизми³¹, кои не се во согласност со меѓународните

³¹ Сектор за внатрешна контрола, Јавно обвинителство, судство, Народен правоборник, Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓаниот, Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање,

стандарди, бидејќи не гарантираат независност, непристрасност и ефикасна заштита од полициското пречекорување на овластувањата. Сè уште не е обезбедена целосна усогласеност со Европската конвенција за човековите права и со Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, а не се вградени ниту препораките на Комитетот за заштита од тортура. Иако работната група која го дефинираше новиот концепт за контрола врз работата на Полицијата, својот предлог го достави до Владата уште во 2008 година, не се преземени никакви активности за реализација на овој нов концепт.

Поради овој системски пропуст, Полицијата сè уште ги пречекорува своите овластувања. За тоа сведочи и фактот дека сè уште не се презема ништо во пресрет на препораката на Европскиот парламент за случајот на Калед ел-Масри³², кој и лично поднесе кривична пријава до Јавното обвинителство³³. Исто така, Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди од МВР по службена должност покрена интерна истрага за работата во полициската станица Центар и за постапувањето на одговорните лица на 28.3.2009 година на градскиот плоштад, каде што беше организиран протест против изградбата на разни објекти на плоштадот. И покрај осудите од страна на невладините организации и на јавноста воопшто, Секторот не најде никакво пречекорување на овластувањата. Уште пострашно е тоа што во моментов се води прекршочна постапка против 14 лица кои учествуваа на протестот³⁴.

Агенцијата за разузнавање, како и невладиниот сектор.

³² Извештај 2008, стр.13

³³ Во моментов е започната граѓанска постапка за надомест на штета пред домашните судови - Интервју со адвокатот на Калед ел-Масри во Македонија, јуни 2009 година.

³⁴ Интервју со дел од организаторите против кои се води прекршочна постапка.

Ако се анализираат мерките преземени од Секторот за внатрешна контрола во вториот квартал на 2009 година, ќе се заклучи дека Секторот во ниту еден случај не нашол повреда на човековите права, иако невладините организации во овој период известуваа за регистрирани случаи на пречекорување на овластувањата од страна на Полицијата³⁵. Секторот постапувал единствено по помали дисциплински предмети³⁶.

За илустрација, против еден полицаец е покрената дисциплинска постапка пред Комисијата за отказ поради користење наркотични средства, а до завршувањето на постапката е донесено решение полицаецот да биде отстранет од работното место. На еден вработен му е изречен отказ поради неоправдано изостанување од работа три дена последователно. На шестмина вработени им е изречена парична казна поради пречекорување на службените овластувања, и тоа: на еден му е изречена парична казна во износ од 15% од месечната плата во наредните два месеца поради неоправдано отсуство од работа; на двајца полицајци им се изречени парични казни во износ од 10% од месечните плати во наредните два месеца, поради несовесно работење; на еден полицаец му е изречена парична казна во износ од 10% од месечната плата во наредните два месеца, поради непрописно паркирање на службеното возило, поради што истото било удрено од друго возило, и на двајца полицајци им се изречени парични казни во износ од 10% од месечните плати во наредните три месеци, бидејќи биле под дејство на алкохол на работа.

³⁵ За повеќе информации, види www.hrsp.org.mk

³⁶ Во периодот на известување, по спроведена дисциплинска постапка, се донесени седум решенија против осум вработени во МВР поради сторени повреди во работењето, од кои една постапка е запрена, бидејќи е констатирано дека нема повреда на Колективниот договор, Извештаи на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, веб-страница на МВР.

Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди во истиот период има поднесено и три кривични пријави против вработени во Министерството. Во еден случај се работи за основано сомнение за сторено кривично дело „измама“, со намера да се стекне со противправна имотна корист од 15.000 денари. Истовремено, е изречена и задолжителна мерка до непосредниот старешина да покрене постапка за утврдување на одговорноста пред надлежната Комисија за отказ. Против двајца полицајци е поднесена кривична пријава за сторено кривично дело „ злоупотреба на службената положба и овластувања“, при што за сторен сообраќаен прекршок се побарани 40 евра мито. И, конечно, покрената е постапка за донесување решение за отказ, а во меѓувреме лицата се отстранети од работа.

Дека Секторот не е независен контролен механизам се потврдува и од анализата на случаите по кои Секторот постапувал во 2009 година. Во ниту еден од случаите кои ја бранува македонската јавност (протестот на плоштадот, приведувањето на сексуалните работнички, задржувањето на малолетници во Струга итн.) Секторот не најде повреда и неговата работа се сведува на „козметика“ во системот на организацијата на македонската Полиција.

3.3 Нема мерка преширока за МВР

Има поместување во обезбедувањето поголема одговорност на службите за разузнавање кон Собранието, но тоа не е доволно. Судскиот надзор во следењето на комуникациите мора значително да се зајакне, особено по донесувањето на спорните новини при крајот на 2008 година.

Досега судството не успеа да обезбеди првенство при спроведувањето на мерките за следење на комуникациите, од каде што произле-

гуга опасноста од прешироката употреба на ваквите мерки од страна на МВР. Иако со НПАА беше предвидено да се предложат мерки за зајакнување на судскиот надзор во следењето на комуникациите на ниво на Влада, вакви мерки ниту се предвидени, а камоли дискутирани со стручната јавност, иако предвидениот рок за нивно донесување беше мај 2009 година.

Основното јавно обвинителство за гонење на организираниот криминал и корупцијата известува дека во текот на 2008 во 23 случаи применило специјални истражни мерки предвидени во Законот за кривичната постапка, од кои во шест случаи, од страна на истражен судија, се издадени 10 наредби против 84 лица за примена на посебната истражна мерка - следење на комуникациите и влезот во домот и во другите простории или во превозните средства, заради создавање услови за следење на комуникациите, под услови и во постапка утврдени со Законот за следење на комуникациите. Во првите три месеци од 2009 година, во 19 случаи се применети посебни истражни мерки. Од овие 19 случаи, во 17 случаи посебните истражни мерки се применети од страна на Основно јавно обвинителство за организиран криминал и корупција, а во 2 случаја од страна на Основното јавно обвинителство - Скопје.

3.4 Професионална полициска служба без правила

Правилникот за селекција, избор и развој на персоналот во Министерството за внатрешни работи сè уште не е донесен, ниту, пак, во актите на МВР се вградени одредби со кои ќе се прецизира постапката за разрешување на командирите на полициските станици од општа надлежност. На тој начин се проблематизира разрешувањето на осум командри на полициски станици, при што 6 места се сè уште испразнети.

Се доцни со донесувањето на подзаконските акти неопходни за целосна операционализација на системот на кариера. Покрај Правилникот за селекција, не се донесени и следниве правилници: **1) Правилник за системот за кариера;** **2) Правилник за обука на работниците во МВР;** **3) Правилник за начинот и постапката на селекција и избор на лица кои засноваат работен однос во МВР;** **4) Правилник за начинот и постапката за остварување на системот на кариера на овластените службени лица во Министерството за внатрешни работи;** **5) Правилник за начинот и постапката на оценување на овластено-то службено лице, содржината на извештајот за извршеното оценување, образецот за оценување и начинот на водење евиденција;** **6) Правилник за формата и содржината на персоналните досиеја на работниците во МВР и начинот на нивното менаџирање и чување.** Со оглед на тоа дека рокот за донесување на овие подзаконски акти е надминат, Министерството предлага тие да се донесат до 10.9.2009 година. Имајќи ја предвид комплексноста на подрачјата што се уредуваат со овие подзаконски акти, дискутиабилно е каков квалитет ќе се обезбеди во олку краток рок.

Спроведувањето на новата Стратегија за човечките ресурси и најму останува значителен предизвик. Се доцни со воспоставувањето на системот за развој на кариера и оценување, како и со предвидените обуки. Сè уште не е потпишан Меморандумот за разбирање меѓу Центаратот за обука во МВР и Факултетот за безбедност при Универзитетот „Климент Охридски“. Предвидените обуки за запознавање на припадниците на Полицијата со содржината на Правилникот за начинот на вршење на полициските работи, не се одвиваат со предвидената динамика и најголем број не се одржани. Обуката за корпоративна одговорност на правните лица, наменета за 100 претставници на Полицијата, обвинителите и судиите, која беше предвидена за април 2009 година,

не е спроведена. „Обуката на обучувачите“³⁷ е сè уште во тек, иако требаше да заврши во мај 2009 година, а поради тоа доцни и обуката на 8.100 униформирани полицајци, кои требаше да бидат обучени во два циклуса до крајот на јуни 2009 година. Бидејќи спроведувањето на обуките доцни, вишите полициски советници при Центарот за обука не можат да ја реализираат ниту предвидената евалуација на обуката.

3.5 Повисоките нивоа во Полицијата имуни на Националната стратегија за правична застапеност?!

Во Информацијата за реализацијата на главните приоритети од Партерството за пристапување, подготвено од Секретаријатот за европски прашања во мај 2009 година, се дадени податоци за правичната застапеност, заклучно со првиот квартал годинава. Иако може да се заклучи дека континуирано се постигнува зголемување на правичната застапеност, сепак загрижува фактот што информацијата не дава преглед на правичната застапеност на повисоките нивоа. Исто така, одлагањето на одредбата за пензионирање може да има влијание врз реализацијата на проекцијата предвидена со Националната стратегија за правична застапеност во рамките на Полицијата.

3.6 Заклучоци и препораки

Се доцни со донесувањето на Законот за внатрешни работи. Имајќи го предвид значењето на овој закон, особено е важно тој да биде донесен во транспарентна постапка, со учество на сите заинтересирани страни, а особено на невладините организации кои се занимаваат со заштитата на човековите права. Министерството за внатрешни работи не ги води истрагите во согласност со внатрешните постапки, националното законодавство и меѓународните стандарди. Не постои

ефикасен и независен механизам за контрола на работата на Полицијата. Судството не успеа да обезбеди првенство при спроведувањето на мерките за следење на комуникациите, што отвора можност за преширока употреба на овие мерки од страна на МВР. Спроведувањето на новата стратегија за човечките ресурси останува голем предизвик, а се доцни и со воспоставувањето на системот за развој на кариера и за оценување. Оттука, произлегуваат следниве препораки:

1. Законот за внатрешни работи мора итно да помине низ процес на консултации со сите засегнати страни, а особено со граѓанските здруженија што се занимаваат со прашањето на човековите права. Не случајно, Европската комисија коментира дека „вклучувањето на граѓанското општество во процесот на развој на политиките и во подготовката на законодавството е минимално“.
2. Министерството за внатрешни работи мора да воспостави ефикасен и независен механизам за контрола на работењето на Полицијата. Таквиот механизам треба системски да ги земе предвид забелешките од извештаите на Народниот правоборник, но и од другите чинители во општеството кои се занимаваат со прашањата за човековите права.
3. Предложените мерки во НПАА за зајакнување на судскиот надзор во следењето на комуникациите на ниво на Влада да се донесат што е можно побрзо, откако претходно ќе бидат дискутирани со стручната јавност.
4. Министерството за внатрешни работи мора да го забрза процесот на воспоставување систем за развој на кариера и за оценување. За да го подобри квалитетот на обуките, но и ефектите од нив, системот за кариера треба да се поврзе со стратегијата за развој

³⁷ Обука на 152 обучувачи, од кои 40 припадници на граничната полиција.

на човечките ресурси, а обуките да претпоставуваат и проверка на здобиеното знаење (тестирање, исполнување задачи веднаш по обуката и нивно оценување, напредување условено со обуки и со мерење на ефектот од обуките итн.).

5. Итно да се спроведат предвидените обуки за начинот на вршење на полициските работи.
6. Итно да се донесат подзаконските акти неопходни за спроведување на реформите на Полицијата и за воведување на системот на кариера во МВР.

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

Акцискиот план на Владата од март 2008 година и предвидените осум мерки³⁸ 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,

³⁸ Повеќе информации во претходниот извештај на МЦЕО од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, стр. 29.

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 воведување на правото на жалба во управните случаи; **3)** вклучување на лицата кои дипломирале на Академијата за судии и јавни обвинители во судството; **4)** воспоставување 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 обвинители, и **6)** подобрување на планирањето на буџетот и исплаќањето во судството и подобрување на управувањето со човечките ресурси во рамките на судството.

Сакаме да истакнеме дека голем дел од овие цели се поклопуваат со препораките од нашиот прв квартален извештај, од април 2009 година. За жал, мерките предвидени за исполнување се нецелосни, површни и формални. Затоа, во овој извештај нема директно да го анализираме исполнувањето на овие мерки, туку истите ќе бидат анализирани во рамките на веќе утврдените показатели од првиот извештај, односно мерките предвидени во Скицата на Владата од ноември 2008³⁹. Предмет на опсервација, исто така, беа и Академијата за обука на судии и јавни обвинители и заштитата на личните податоци, поради нивната важност во процесот на пристапување во ЕУ.

Пристапното партнерство не предвидува среднорочни приоритети во судството, што подразбира заокружување на реформите во оваа

³⁹ Скицата ги предвидува следниве мерки: **1)** анализа на ефектите од спроведувањето на новата законска рамка; **2)** кадровска независност; **3)** финансиска независност; **4)** воведување на ИКТ за зголемување на непристрасноста и на ефикасноста.

област во текот на 2009 година, но ревидираната НПАА предвидува мерки што ќе отпочнат во 2010 година. Факт е дека овие мерки се неопходни за успешно спроведување на реформите, а се планираат со задоцнување, особено во делот на обуките и кадровското и техничкото зајакнување на судството.

4.1 Што ни подобри новата законска рамка?

4.1.1 Законот за прекршоци сè уште неусогласен

Во периодот на известување не се направени измени на законските текстови со цел натамошно усогласување на Законот за прекршоци, а според добиените податоци не се формирани ниту нови прекршочни комисии. Продолжува да разочарува фактот што не постои тенденција за формирање прекршочни комисии во рамките на новоформираните независни и регулататорни тела.

И натаму останува непознат бројот на прекршочните предмети за кои од страна на Врховниот суд е донесено решение за застареност. Се чини дека не постои намера да се пресметаат фискалните импликации по државата од непостапувањето на судовите во претходната прекршочна постапка.

Академијата за обука на судии и јавни обвинители продолжува со спроведување обуки за примена на Законот за прекршоци. Наспроти планираните 150 лица, како што беше предвидено со планот за обуки на Министерството за правда, Академијата досега има спроведено 14 дводневни обуки, на кои присуствуваат вкупно 375 лица. Во текот на јули е предвидена обука на членовите на прекршочните комисии формирани во Царинската управа.

4.1.2 Закон за извршување – државата повластен должностник

Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување, кој треба да го уреди трансферот на извршните предмети од судовите на извршителите, е уште не е донесен. Наспроти предвиденото во постојниот закон, трансферот на старите извршни предмети од судовите на извршителите повторно се одлага. Имено, според текстот на Законот што е во собраниска постапка, трансферот се поместува за 1 јули 2010 година. Законот предвидува можност за извршување врз основа на веродостојна исправа од страна на нотарите. Согласно најновиот текст на предлог-законот се чини дека е ублажено решението извршителите про боно да ги извршат предметите што ќе им бидат префрлени од судството. Законот беше на јавна дискусија до 15.6.2009 година, но според сознанијата во предвидениот рок биле доставени мал број мислења по Законот.

И натаму загрижува фактот што најтешко се спроведуваат извршувањата спрема државата. Во документот изготвен од Секретаријатот за европски прашања, во обид да се објаснат причините за нискиот процент на реализација на извршувањата спрема државата, се наведува дека „поднесените барања за извршување од страна на Државното правобранителство на Република Македонија не се процесуираат со динамиката со која се процесуираат барањата на физичките и правните лица од страна на извршителите, бидејќи Државното правобранителство, освен подмирувањето на иницијалниот трошок за администрацирање на предметот, не е во можност да ги авансира другите извршни трошоци за преземените извршни дејствија, кои бараат значителни буџетски средства“⁴⁰. За жал, ова го потврдува сомнежот дека државата ужива статус на повластен должностник.

⁴⁰ Информација за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување за периодот ноември 2008 - мај 2009 година, стр. 15.

4.1.3 Измените во Законот за медијација доцнат

Анализата за примената на Законот за медијација е изготвена, но не е јавно достапна. Најавените измени во Законот за медијација доцнат, иако истите се веќе изготвени во Министерството за правда. Со предлог-измените се проширува медијацијата на семејни и кривични спорови (управните спорови се повторно изземени), се доуредува улогата на Комората на медијаторите и се скратува времетраењето на постапката.

До март 2009 година биле инициирани 106 предмети за медијација, од кои 77 се прифатени, а 29 одбиени. Од прифатените, 57 се решени со спогодба, 15 се неуспешни, а 5 спорови се завршени поради истекот на рокот⁴¹. Се чини логично измените да предвидат и воведување на Регистар за евидентирање на постапките за медијација, за да се надмине проблемот со недостиг од официјална и прецизна статистика.

4.2 Нецелосен Судски деловник

Електронското евидентирање на предметите сè уште не се спроведува во целост. Речиси сите судови доцнат со имплементацијата на мерките за корекција утврдени по инспекцискиот надзор од страна на Министерството за правда во 2008 година⁴². 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 поткопува една од клучните

⁴¹ Ибид, стр. 16.

⁴² Министерството за правда во текот на 2008 година изврши инспекција во 22 основни судови, три апелативни судови и во Врховниот суд. Извештаите се достапни на веб-страницата www.pravda.gov.mk Нема податоци зошто сè уште не е извршен надзор во другите 5 основни и 1 апелационен суд.

антикорупциски мерки во судството – автоматското распределување на предметите по случаен избор.

4.3 Одлуките на Европскиот суд за човековите права може да почекаат до 2010

Во периодот на известување се донесоа два клучни закона за спроведување на одлуките на Европскиот суд за човековите права, и тоа: Законот за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човековите права во Стразбур и Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човековите права⁴³. Се очекува дека со овие мерки ќе се засили усогласеноста на Република Македонија со судската практика на Судот во Стразбур. Иако зајакнувањето на домашната регулатива во оваа област е позитивен чекор, сепак загрижува фактот што сè уште нема достапни коментари и публикации на судската практика на Европскиот суд за човековите права. Најмногу загрижува фактот што иако Република Македонија ги изгуби сите случаи во 2008 година, Владата предвидува да почне да утврдува методологија и да воспостави механизам за континуирано следење и анализа на усогласеноста на домашното законодавство со судската практика на Европскиот суд за човековите права дури во 2010 година.

4.4 Министерството за правда – фабрика за неквалитетни закони

Кога станува збор за изготвувањето и донесувањето на законската регулатива во согласност со Реформата на судскиот систем во првиот квартал од 2009 година, Министерството за правда достави пет пред-

⁴³ Објавени во Службен весник на Република Македонија бр. 67/2009.

лог-закони во собраниска процедура⁴⁴, два закона се во владина процедура⁴⁵, а 19 закони се во работна верзија⁴⁶. Се чини дека потребата од брзо менување на веќе донесените закони ја потврдува констатацијата на Европската комисија дека во услови кога законите се носат набрзина, без учество на јавноста, нивниот квалитет не е соодветен. Владата мора да обезбеди транспарентна постапка за донесување на законите, бидејќи во спротивно ќе се соочи со уште поголема „инфлација на закони”, која не е само скапа вежба, туку и физички залудно го троши целокупниот капацитет на администрацијата.

4.5 Малолетничка правда

На 24.6.2009 година, по повод стапувањето во сила на Законот за малолетничка правда, се одржа негова промоција, со цел разгледување на најновите трендови во малолетничката деликвенција и анализа на досегашната имплементација на Акциониот план за спроведување на Законот.

⁴⁴ Закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човековите права во Стразбур; Закон за извршување на одлуките на Европскиот суд за човековите права, Измени и дополнувања на Законот за извршување, Измени и дополнувања на Законот за матична евиденција и Законот за бесплатна правна помош.

⁴⁵ Измени и дополнувања на Законот за кривична постапка и Измени и дополнувања на Законот за прекршоци, во делот на малолетничката правда.

⁴⁶ Закон за парничка постапка; Закон за Судскиот совет на Република Македонија, Закон за меѓународна правна помош во кривичните предмети; Закон за дејноста вештачење; Закон за платите на јавните обвинители; Закон за платите на Советот на јавните обвинители; Закон за платите на судиите; Закон за платите на членовите на Судскиот совет; Закон за адвокатурата; Закон за судските такси; Закон за државните службеници; Закон за јавните службеници; Закон за спречување на судирот на интереси; Закон за здруженијата на графаните и фондациите; Закон за финансирање на политичките партии; Кривичниот законик; Законот за судовите; Законот за медијација и Законот за нотаријат.

На 10 јуни заврши огласот за дел од членовите на Државниот совет за превенција од малолетничко престапништво. Се очекува дека откако Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд и социјална политика, Јавното обвинителство, Врховниот суд и Адвокатска комора на РМ ќе ги достават номинациите за нивни претставници во Државниот совет, тој да биде конституиран до стапувањето во сила на Законот за малолетничка правда. Се доцни со активностите за формирање нов малолетнички поправен дом.

4.6 Извршување на санкциите, но без правила!

Спроведувањето на Законот за извршување на санкциите зависи од навременото донесување на подзаконската регулатива, спроведувањето на обуките и унапредувањето на условите во затворите. За жал, имплементацијата на сите овие сегменти доцни. Сè уште не се донесени следниве подзаконски акти: **1)** Усогласен куќен ред за сите КПУ и ВПУ; **2)** Правилник за организација и систематизација на работните места, со утврдување на критериумите за плата; **3)** Програма за потреба од зголемување на бројот на вработените во секторите за ресоцијализација, обезбедување и во здравствениот сектор, врз основа на дефинирани критериуми. Исто така, сè уште не е донесена Одлуката за основање и организација на Центар за обука, ниту пак се започнати обуките за вработените во овие институции. Се доцни и со предвидените градежни активности, на пример со изградбата на новото притворско крило во затворот Скопје или со реконструкцијата и санацијата на притворските простории во затворот Охрид.

4.7 (Не)спроведување на новата мерка – конфискување имот

Системот за спроведување на мерката конфискација имот не е функционален и се воспоставува со огромно задоцнување. Сè уште не е обезбедена опремата за функционирање на Агенцијата за управување со конфискуван имот, иако рокот помина на 1 март 2009 година. Допрва ќе се започне со реализација на обуките и со пренесување на конфискуваните предмети од судовите во Агенцијата за управување со конфискуван имот. Обуката на судиите и јавните обвинители за конфискација и заплена на приносите од криминал, исто така, не е започната.

Се доцни и со воспоставувањето на подзаконската регулатива. Не се донесени следниве акти: **1)** Правилник за начинот на водење евидентија 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 начинот на чување, продажба и уништување на одземените наркотични drogi, психотропни супстанции и прекурсори и постапката за нивно отстапување за научно-истражувачки цели, иако беше предвидено, со-гласно НПАА, истите да бидат донесени до мај 2009 година.

4.8 Независно судство – но од јавното мислење

Во изминатиот период, јавноста ја разбрануваа низа контроверзни случаи кои се процесираат во судството. Република Македонија мора да внимава и да биде свесна дека токму преку овие случаи се тестираат реформите во судството и неговата независност, односно дали она што се навестува во разни документи, навистина заживува во практиката. Инсти-

туциите, а особено судиите и судството, мора да покажат дека направените реформи не се само на хартија и дека Република Македонија навистина успеала да ја зајакне независноста и професионалноста на судството. Случаите како ЕЛЕМ/ЕВН и шпекулациите дека е покрената постапка за разрешување на искусен судија кој двапати не донесе решение за утврдување мерка притвор во случајот со еден градоначалник, се огромен предизвик пред кој е исправено судството во овој период, за да докаже дека не постојат обиди за прекумерно влијание врз судството.

4.9 Човечки ресурси

Политизацијата на изборот на дел од членовите на Судскиот совет продолжува да се одразува на неговата работата. Во периодот на известување најкарактеристични примери беа: **1)** изборот на судија со многу мало искуство за претседател на еден од основните судови; **2)** изборот за судија во Врховниот суд, и **3)** одоловлекувањето на постапката за пензионирање на сопругата на министерот за правда, инаку судија во Апелациониот суд во Скопје. Ваквите контролерви ја доведуваат во прашање независноста на Судскиот совет и ја намалуваат довербата на граѓаните во судството.

4.10 Жените не ги бидува за претседатели на судови!?

Анализата на потребните места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства се реализираше со мало задоцнување. Судскиот совет ја утврди потребата за нови судии на 15.4.2009, а Советот на јавните обвинители на 14.4.2009 година. Врз основа на овие анализи е изготвен план за пополнување на празните места во основните судови и во основните јавни обвинителства со завршените кандидати од Академијата. Иако со НПАА беше утврдено најдоцна до почетокот на март 2009 година да бидат именувани кан-

дидатите од Академијата, сè уште останува фактот дека ниту еден од промовираните кандидати од првата генерација на Академијата за судии и јавни обвинители не е избран за судија. Во тек се постапките по јавните огласи за избор на судии и јавни обвинители, објавени од Судскиот совет и од Советот на јавните обвинители.

Со зголемувањето на бројот на судиите во 2008 година, вкупниот број судиски места во РМ е утврден на 696, пополнети се 674, а бројот на непополнети судиски места изнесува 22. Во периодот на известување беа пополнети и трите места во Управниот суд, со што овој суд кадровски целосно се екипираше со судии. Сепак, изборот на седумтемина нови судски советници доцни. Покрај изборот на судии, Судскиот совет избираше и претседатели на судовите. Алармантен е податокот дека помалку од 20% од избраните претседатели на судови се жени, иако мнозинството судии се жени. Исто така, поведени се 49 постапки (43 за нестручно и несовесно вршење на судиската функција и 6 дисциплински постапки), кои резултираа со 15 разрешени судии поради нестручното и несовесно работење, 5 судии поднеле оставка по сопствено барање, а за 27 судии е утврден престанок на судиската функција поради исполнување на условите за старосна пензија.

4.11 Судската администрација сè уште илузија

Се чини дека 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

работка во поголемите судови”⁴⁷. Очигледна е потребата, по примерот на европските земји, секој судија да има свој стручен соработник, со цел да се зголеми ажуарноста и ефикасноста на судовите. Ова ќе претставува и можност за зголемување на правичната застапеност на припадниците на заедниците. Предвидените активности во оваа насока не се реализирани. Иако беше предвидено да се спроведе анализа на состојбата со судската администрација во судовите до крајот на март 2009 година и да се огласат дополнителните вработувања во судската администрација до крајот на април годинава, овие мерки сè уште не се реализирани.

4.12 Јавноста не мора да знае како работеле судиите

За работата на судиите во 2008 година се поднесени вкупно 1.775 претставки. Најчесто, основа за поднесување на претставките е одложувањето на постапките поради неажурност и неекономичност на постапката, незакажување на расправа или претрес, ненавремено изготвување на одлуките, неизвршување на правосилните судски одлуки и други одлуки кои имаат својство на извршни исправи, ненавремено доставување на обжалените одлуки до повисоките судови и слично, а сето тоа е индикатор за квалитетот во работата на судиите⁴⁸. Загрижува податокот што во извештајот на Судскиот совет недостигаат информации за тоа колку од овие претставки биле основани и какви мерки презел Советот во овие случаи. Ваквиот пропуст мора да биде надминат во интерес на транспарентноста во работата на Советот и судството воопшто.

⁴⁷ Извештај за работа на Судскиот совет за 2008 год., стр.15

⁴⁸ Ибид, стр. 24.

На 7.5.2009 година, членовите на Советот започнаа со годишно оценување на сите судии, по азбучен ред на апелационите подрачја⁴⁹. Досега е завршено оценувањето на судиите од подрачјето на Апелациониот суд Битола, подрачјето на Апелациониот суд Гостивар и Апелациониот суд Скопје. Оценувањето на судиите од подрачјето на Апелациониот суд Штип е во тек. Достапни се само оценките од судовите од гостиварското подрачје, па затоа деталната статистика од оценувањето ќе биде предмет на анализа во наредниот извештај.

4.13 Обвинителство под покривот на судот

Слична е и состојбата со човечките ресурси во Јавното обвинителство. Советот на јавните обвинители доцни со пополнувањето на испразнетите места во Јавното обвинителство. Иако во Вишото јавно обвинителство се избрани тројца јавни обвинители, сепак загрижува податокот дека сè уште има празни места во Јавното обвинителство, и покрај изборот на 31 нов обвинител, од кои 9 се од кандидатите од Академијата за обука на судии и јавни обвинители. Работата на Вишото јавно обвинителство во Гостивар е отежната и поради фактот што сè уште нема свои простории, иако рокот за реализација на оваа мерка беше 30 јуни 2009 година. Во моментов, Вишото јавно обвинителство работи во просториите на Основниот суд Гостивар. Слична е и состојбата со обезбедувањето просторни услови и опрема за функционирање на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, кое просторно е сместено во просториите на Одделението за организиран криминал и корупција во Основниот суд Скопје.

⁴⁹ Оценувањето на работата се врши според следниве оценки: многу добар, добар, задоволителен и нездоволителен.

Со цел натамошно спроведување на реформата во Јавното обвинителство, изгответи се текстовите на Законот за платите на членовите на Советот на јавните обвинители, Законот за платите на јавните обвинители и Законот за платите на членовите на Судскиот совет. Отако истиите ќе се усогласат со Секретаријатот за законодавство, се очекува да бидат пуштени во натамошна постапка за нивно донесување.

4.14 Недоволно финансиски ресурси

Извештајот за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2008 година, изгoten од Судскиот совет, по кој расправаше и Собранието на Република Македонија, преку анализа на материјално-финансиската состојба во судството во 2008 година, посочува дека „показателите за реализацијата на буџетот, збирно и по одделни категории, укажуваат на голем степен на искористеност на одобрените ставки, односно реализација на вкупниот буџет од 99,12%.”

Согласно истиот извештај, „заклучно со 31.12.2008 година износот на вкупниот долг на судската власт изнесува 28.613.200,00 денари, споредбено со 31.12.2007 година кога долгот изнесувал 52.014.187,00 денари.“ Според структурата на заостанатите нереализирани обврски на судовите по ставки, „најголемите долгови се однесуваат на: (1) ставката за комунални услуги, во износ од 7.913.690,00 денари, и (2) ставката за договорни услуги (преводи, судски вештачења, договорни услуги и слично), со заостанати обврски во износ од 16.063.182,00 денари.“ Со тоа уште еднаш се потврдува констатацијата дека буџетот за судството мора да ги земе предвид и заостанатите долгови, ако навистина сакаме да зборуваме за финансиска независност на судството.

Во однос на ребалансот за 2008 година, Извештајот нагласува дека „поради намалувањето од 15% на буџетот на судската власт за 2009 го-

дина, во делот кој обезбедува нормално функционирање на судовите е очигледно дека тие ќе се соочат со потешкотии во сервисирањето на обврските за 2009 година.” Наспроти ваквите укажувања, ребалансот на буџетот кој Собранието го донесе на 4 јуни 2009 година го намали вкупниот буџет на судската власт за дополнителни 4,5%. За околу 11,5% се намалија и буџетските средства предвидени за капитални инвестиции во судството, откако претходно, во текот на април, Судскиот буџетски совет направи измена на годишната инвестициона програма донесена на 29.12.2008 година, со цел пренамена на првично предвидените средства во износ од 61.000.000,00 денари. Ваквата состојба неминовно ќе се одрази на нормалното функционирање на судството во текот на 2009 година, како и на реализацијата на предвидените инвестициони проекти за кои сега се предвидени само 54.000.000,00 денари.

4.15 Каде е европската агенда во Ребалансот на буџетот на РМ 2009?

За да се зајакнат капацитетите за управување со финансиските средства во судството, Судскиот буџетски совет во соработка со УСАИД/ДПК, изготви анализа на финансиските потреби на судовите. Се предвидува резултатите од оваа анализа да бидат основа за подготовкa на предлог-судскиот буџет за следната година, процес во кој се очекува да се вклучи и надворешен експерт, што ќе го обезбеди УСАИД. Во меѓувреме, капацитетите на стручната служба на Судскиот буџетски совет остануваат непроменети, а не се преземени ниту активности во насока на засилување на капацитетите на Јавното обвинителство за буџетско планирање.

Наспроти оваа реалност, во Информацијата од мај 2009 година за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување за периодот ноември 2008 – мај 2009 година, се вели: „За зајакнување на

буџетската рамка во судството со нацрт-буџетот за 2009 година, планираните средства се зголемени за 11% во споредба со 2008 година”⁵⁰.

За разлика од капиталните инвестиции, што се чини нереално, реално е извршеното зголемување на платите на судската служба и судската администрација во распон од 5% до 20%.

Со ребалансот на Буџетот за 2009 година е погодено и Јавното обвинителство, чии средства се намалени за околу 8,14%. Ваквото „кастрење“ на буџетот може да ја забави динамиката и да ги загрози квалитетот и успешноста во спроведувањето на реформите во делот на Јавното обвинителство, особено имајќи предвид дека и Извештајот за работата на јавните обвинителства во 2008 година⁵¹, како и Извештајот за работата на Советот на јавните обвинители⁵², укажуваат на потребата од подобрување на материјално-финансиската рамка на Јавното обвинителство во целина.

Вкупниот буџет на Управата за извршување на санкциите со ребалансот бележи намалување од околу 18%. Најголеми „резови“ се направени во делот на изградбата, реконструкцијата, опремувањето и реформата на казнено-поправните установи. Оттука, не изненадува податокот што најавуваните и планираните инвестициони проекти за подобрување и осовременување на затворската инфраструктура речиси без исклучок доцнат. Со намалувањата во буџетот се доведува во прашање реализацијата на најавените проекти за подобрување на затворската инфраструктура воопшто.

⁵⁰ Информација за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување за периодот ноември 2008 - мај 2009 година, стр. 14

⁵¹ Објавен во април 2009 година со доставувањето во Собранието.

⁵² Објавен во април 2009 година со доставувањето во Собранието

4.16 Информатичко-комуникациска технологија

Иако, реализацијата на активностите за спроведување на Стратегијата за ИКТ во македонското судство (2007-2010) се забрза во периодот на известувањето, сепак генерална оценка е дека се доцни со имплементација на планираното. Сè уште не може 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 38 службеници, од кои над 30% се времено вработени со помош на 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 е делумно реализирано. Набавена е нова информатичка опрема⁵³, отпочнато е со набавка 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. Софтверот ACCMIS е инсталиран 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

⁵³ 720 персонални компјутери и 450 мрежни печатачи за судството и 150 персонални компјутери и 150 мрежни печатачи за јавните обвинителства.

во можност да генерираат автоматски извештаи⁵⁴. Обуките на 2.200 вработени во судството за користење на ACCMIS апликацијата се во тек, а досега обуката ја поминале 564 уписничари, 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.

4.17 Транспарентноста како изговор за набавка на компјутери?!

Автоматизацијата на судството е предвидена како мерка што ќе го направи судството потранспарентно, преку обезбедување јавен пристап до судските одлуки. Оттука, самата набавка на компјутерите не значи ништо ако не се подобри пристапот на јавноста до информациите. Пристапот до судските одлуки, како една од активностите предвидени со НПАА, останува нереализиран, иако рокот за реализација беше 30.4.2009. Ова и натаму ќе се проблематизира, бидејќи судовите во Република Македонија немаат ниту свои веб-страници, иако во различни владини документи се известува дека сите судови имаат свои динамични веб-страници⁵⁵. Во моментов на пишување на извештајот, активни веб-страници имаа само четири основни судови, но нивните веб-страници не содржат никакви информации. Со цел да се зголеми транспарентноста во работата на судовите, ваквата состојба мора итно да биде надмината, а притоа мора да се внимава на создавањето на интерните капацитети за постојано ажурирање на овие он-лајн ресурси.

⁵⁴ Апелационите судови Скопје и Битола и основните судови Крива Паланка и Охрид. Информација за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување за периодот ноември 2008 - мај 2009 година, стр.21.

⁵⁵ Во Ребалансот на буџетот за 2009 год., стр. 81 е истакнато: „Министерството за правда преку кредитниот аранжман на Светска банка за спроведување на реформите во судската власт изработи динамички веб-страници за сите судови“.

Центарот за ИКТ при Министерството за правда продолжува со надградба на правната база на податоци (LDBIS) и нејзино полнење со законите и подзаконските акти на Република Македонија. Во моментов, LDBIS содржи над 16.000 закони и подзаконски акти, кои се донесени во Република Македонија во периодот од 1940 до јануари 2009 година. Базата е прилагодена за WEB и за локално користење за секој суд. Недостига законската рамка за целосна функционалност на новиот информатички систем во судството. Со НПАА е предвидено до 30.4.2009 Министерство 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.

4.18 Академија за обука на судии и јавни обвинители

Во тек е приемот на третата генерација кандидати за судии и јавни обвинители. Согласно направените анализи на потребите, третата генерација ќе има само 17 кандидати, за разлика од првата и втората кои имаа по 27 кандидати. Ваквите податоци загрижуваат, особено ако се има предвид фактот дека конкурсите за пополнување на слободните судиски места беа распишани пред промоцијата на првата генерација кандидати, со што таа немаше можност да конкурира, а од друга страна бројките веќе укажуваат на намалување на потребите од судиски, односно јавно обвинителски кадар.

Буџетските средства одвоени за Академијата за обука на судии и јавни обвинители, благодарение на донациите, бележат раст од околу 3,3%. Сепак, загрижува фактот дека не постои избалансиран буџет за Академијата, во кој учеството на средствата од државниот буџет ќе биде поголемо, што е една од забелешките од Извештајот за напредокот за 2008 година.

Еве што стои во Заклучоците на Владата од 25 јуни 2009 година:

„Вклучување на лицата кои дипломирале на Академијата за судии и јавни обвинители во судството.

До септември е исклучително значајно да се изберат/назначат судии/јавни обвинители од првата генерација кандидати кои беа обучени од страна на Академијата. ЕК инсистира на тоа сите кандидати од Академијата да бидат назначени што е можно посекоро. Потребно е да се обезбеди завршените кандидати за судии и јавни обвинители континуирано да се вклучуваат во судството. Министерот за правда на седница на Судскиот совет да ги пренесе очекувањата на Европската комисија и да покрене иницијатива да се објават огласи преку кои до септември ќе се изберат сите завршени од првата генерација на Академијата за обука на судии и јавни обвинители.“

4.19 Унапредување или уназадување на заштитата на личните податоци?

Дирекцијата за заштита на личните податоци е еден од независните државни органи кој со своето дејствување и постапување успеа да наметне своја реална независност од властта, што е редок пример во македонскиот правен систем. Сепак, властта се чини сака да ја урне нејзината независност преку финансиска зависност. Така, на пример, постапката за вработување на службениците предвидена со Програмата за 2009 година сè уште не е започната поради задолжителното формално одобрение од Министерството за финансии. Исто така, финансиската „контрола“ се зајакна со Ребалансот на буџетот за 2009 година. И онака

малиот буџет на Дирекцијата⁵⁶ е намален за 5% и во моментов Дирекцијата има најмал буџет од сите независни органи, гледано по оперативни расходи по вработен⁵⁷. Повеќе од половина од буџетот е наменет за плати и придонеси и нема средства наменети за развој.

4.20 Заклучоци и препораки

Продолжува практиката на отсуство на системско следење и мерење на ефектите од примената на новата законска рамка. Не се донесени измени на законите за натамошно усогласување на Законот за прекршоци. Префрлувањето на предметите на извршителите доцни. И натаму најтешко се спроведува реализацијата кон државните органи. Ниту еден од кандидатите од првата генерација на Академијата за судии и јавни обвинител сè уште не е избран за судија. Намалените ресурси за судството во буџетот за 2009 година нема да обезбедат нормално функционирање и сервисирање на обврските. Капацитетите за буџетско планирање и управување се недоволно зајакнати. Задоцнето се одвива компјутеризацијата на судството. Пристапот до судските одлуки е проблематичен. Буџетот на Академијата се зголеми во 2009 година, но голем број од нејзините активности се реализираат со странски донаци. Република Македонија е единствената држава од регионот што е целосно усогласена со ЕУ во областа на заштитата на личните податоци, но Дирекцијата за заштита на личните податоци и натаму е недоволно опремена со персонал и е финансиски зависна од извршната власт. Случаите како ЕЛЕМ/ЕВН и информациите дека е покрената постапка за разрешување на искусен судија кој двапати не донесе решение за утврдување мерка притвор во случајот со еден градоначалник, се огромен

⁵⁶ Подетални информации има во претходниот извештај од април 2009, стр.34-35.

⁵⁷ Дирекцијата троши (во илјади денари) 835 МКД по вработен, споредено со Агенцијата за заштита на конкуренцијата - 927, ДИК - 1.687, ДКСК - 1.371 или Државниот завод за ревизија - 1.294. Ребаланс на буџет за 2009, стр. 98.

предизвик пред кој е исправено судството во овој период и несомнено имплицираат дека во последните месеци во Република Македонија постојат обиди за прекумерно влијание врз судството. Оттука, сосема природно, произлегуваат следниве препораки:

1. Да се формираат прекршочни комисии во рамките на новоформираните независни и регулаторни тела.
2. Собранието на Република Македонија да го донесе Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување, кој се наоѓа во Собранието уште од декември 2008 година.
3. Кандидатите од првата генерација на Академијата за судии и јавни обвинители да имаат предност при изборот на судии и обвинители, зашто во спротивно ќе се постави прашањето дали Академијата ја извршува целта за којашто беше воспоставена.
4. Да се зголеми бројот на стручните соработници, и да се изедначи со утврдениот број судии. Ова ќе претставува и можност за зголемување на правичната застапеност на припадниците на заедниците. Да се зголеми бројот на жените на раководни позиции во судството и бројот на вработените во судската служба.
5. Да се зголеми буџетот на судството и да се донесе Програма за преземање на долговите од судството, бидејќи тие се вистинска пречка за реална независност на судовите.
6. Да се доопремат сите информатички канцеларии во судовите – кадровски и технички со соответна хардверска и софтверска опрема, заради спроведување на новите законски решенија кои се потпираат на електронско водење на судските предмети.
7. Да се зајакне Дирекцијата за заштита на личните податоци со персо-

- нал и да се работи на нејзина финансиска независност од извршната власт.
8. Итно да се донесе подзаконската регулатива од којашто зависи имплементацијата на реформите во судството.
 9. Да престанат обидите за влијание врз судството од страна на извршната власт.

5. КОНТИНУИРАНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО

Скицата на Владата предвидува: реализација на препораките на Групата држави против корупцијата (GREKO)⁵⁸ од вториот круг на евалуацијата, прикажување на резултатите од спроведувањето на Акцискиот план за судир на интереси, подобри резултати во испитувањето на имотната состојба, преку поврзување на базите на податоци на ДКСК и на Управата за јавни приходи (УЈП) и резултати во спроведувањето на одредбите од Изборниот законик кои се однесуваат на финансирањето на изборните кампањи, како и на финансирањето на политичките партии, и сепо тоа до април 2009 година. Поради важноста, предмет на оваа анализа е и спроведувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Акцискиот план на Владата за нејзино спроведување.

5.1 Големите политички партии потрошиле осумкратно повеќе средства за изборната кампања во однос на помалите

По завршувањето на изборниот процес за локалните и за претседателските избори, од особено значење за докажување на доследната примена на одредбите од Изборниот законик, кои се однесуваат на финансирањето на политичките партии и на изборните кампањи, е поднесувањето и објавувањето транспарентни финансиски извештаи за кампањите од страна на политичките партии и од претседателските кандидати. Доследното санкционирање на евентуалните прекршувања на законот е од клучно значење за добивањето целосно позитивна оценка во областа на антикорупциската политика во следниот Извештај за напредокот на Република Македонија.

Согласно Изборниот законик, до истекот на рокот (22 април 2009) беа доставени финансиските извештаи за кампањата од страна на сите претседателски кандидати, освен од Љубе Бошкоски, кој на изборите настапуваше како независен кандидат⁵⁹. Фрапантна е разликата на средствата што различни партии ги потрошиле на кампањите на своите кандидати, а кои се движат од 103.497.708 денари. (нешто помалку од 1,7 милиони евра) за Ѓорѓе Иванов (ВМРО-ДПМНЕ), 94.150.249 денари (1,5 милиони евра) за Љубомир Фрчкоски (СДСМ и НСДП), 11.118.944 денари (180.000 евра) за Имер Селмани (Нова демократија) до само 1.375.126 денари (22.000 евра) за Нано Ружин (ЛДП), 1.288.100 денари (21.000 евра) за Агрон Буџаку (ДУИ) и 290.000 денари (4.700 евра) за Мируше Хоџа (ДПА). Или, најголемите политички партии имаат потрошено од 6 до 8 пати повеќе средства од другите партии заедно.

⁵⁸ Оваа забелешка е содржана во претходниот круг на евалуација на ГРЕКО. Сепак, вината за нејзиното неисполнување може само делумно да се лоцира кај Владата, затоа што основната одговорност за нејзиното спроведување ја има Собранието.

⁵⁹ Информации објавени на веб-страницата на ДИК.

Организаторите на кампањите во текот на мај ги доставија своите финални извештаи, во согласност со Изборниот законик. Предвидено е Државниот завод за ревизија во текот на јуни да изврши ревизија на извештаите на политичките партии за донациите во изборните кампањи на 4 партии (избрани според методот на проценка на ризик) и да изготви финален извештај.

За да се отстранат пропустите и корупцијата за време на изборните процеси, една од мерките што требаше да биде спроведена е и подобрување на законодавството, со цел да се отстранат можностите за злоупотреба, во поглед на финансирањето на политичките кампањи и на политичките партии, посебно со изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии, во согласност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР. Реализацијата на оваа мерка воопшто не започнала, па се предлага рокот предвиден со НПАА (јули 2009) да се помести за септември 2009 година. Од Министерството за правда известуваат дека планираат да побараат техничка помош преку ТАИЕХ програмата, но несомнено е дека огромното доцнење во реализацијата ќе резултира со неисполнување на оваа мерка до новиот Извештај на ЕК за напредокот или ќе се одрази на квалитетот на законот и дека идентификуваниот проблем нема во целост да се надмине.

Еве што посочуваат Заклучоците од 25 јуни 2009 година:

„Да се пополнат дупките во законодавството во поглед на финансирањето на политичките кампањи и на политичките партии, посебно со изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии, во согласност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР. Владата до 31.7.2009 да го усвои Предлог-законот за измените и дополнувањата на Законот за финансирањето на политичките партии, во согласност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР“

5.2 Новите градоначалници заборавија на анкетните листови

Новите градоначалници заборавија на обврската да поднесат анкетен лист за нивната имотна состојба. Рокот за поднесување на анкетните листови е триесет дена по стапувањето на функцијата за сите избрани или именувани лица, а помина повеќе од еден месец од истекот на рокот. Од ДКСК изјавија дека не можат да оценат која е причината за ваквата незаинтересираност на градоначалниците, дека веќе упатиле опомени до тие градоначалници кои не си ја исполниле обврската и дека наскоро ќе почнат со поднесувањето прекршочни пријави до судовите. Досега сè уште не е поднесено барање за ниту една прекршочна постапка. Казните се од 20.000 до 50.000 денари.

Според информациите од Државната комисија за спречување на корупцијата, до средината на јуни само 31 градоначалник, од вкупно 85, доставиле анкетен лист. Од новите градоначалници, само 18 ја завршиле оваа обврска, а од оние кои добија втор мандат анкетен лист поднеле 13. Од 60 градоначалници на кои им престанал мандатот, анкетни листови доставиле само 19. Ништо подобра не е ниту ситуацијата со анкетните листови на советниците.

Новиот шеф на државата го поднел анкетниот лист и отчетот за имотната состојба со којашто стапува на функцијата во рамките на законскиот рок, и тој е објавен на интернет-страницата на ДКСК. За претходниот претседател, Бранко Џрвенковски, кој исто така не задоцнил со поднесувањето, од Комисијата информираат дека неговата имотна состојба воопшто нема да биде објавена, бидејќи по престанокот на функцијата тој веќе не е јавна личност, така што нема потреба неговата имотна состојба да се објави јавно. Но, доколку УЈП и Комисијата утврдат зголемување на имотот, ќе почнат со по-

стапка на испитување. ДКСК дополнува дека тоа важи за кој било функционер што заминал од функцијата.

5.3 400 милиони евра за договорни услуги!

За време на, но и по завршувањето на изборната кампања, политичките партии меѓусебно се обвинуваа дека во месеците пред локалните и претседателските избори имало партиски вработувања на централно и на локално ниво, и тоа во најголем дел преку агенциите за привремени вработувања. Освен бројките за привремените вработувања во администрацијата што ги добивме од органите на државната управа⁶⁰, а кои дефинитивно се значително помали од реалниот број, во меѓувреме не успеавме да обезбедиме прецизни сумарни податоци за тоа колку вкупно лица се вработени врз основа на договори за привремени вработувања преку агенциите за вработување пред и по изборите. Меѓусебните обвинувања за партитизација на јавната администрација по овој основ продолжија и во контекст на расправата околу ребалансот на буџетот на Република Македонија, со кој за договорни услуги, како инструмент со кој се вршат партиските вработувања, во буџетот се определени средства во износ од речиси 400 милиони евра. Инаку, со ребалансот на буџетот Владата се откажа од покачувањето на платите во јавната администрација, како и од вработувањата, освен оние предвидени со НПАА. Но, остана проблемот со задржувањето на големата ставка за договорни услуги, што и натаму предизвикува дискусии и обвинувања за партитизацијата преку привремените вработувања.

5.4 ДКСК некадарна да спречува корупција

Нема нови податоци во врска со 27-те иницијативи за кривично гонење од 2008 година, кои се објавени на интернет-страницата на ДКСК на 9.9.2008 година⁶¹. ДКСК мора благовремено да ги споделува сите информации во врска со овие случаи, како и редовно да ги информира медиумите за нивниот развој. Следењето на развојот на овие случаи е важен показател за степенот на исполнување на овој репер, односно покажува дали соодветно се проследуваат препораките на ДКСК и на ДЗР.

За таа цел, една од мерките предвидени со НПАА е зајакнувањето на улогата што треба да ја има ДКСК во релациите со јавноста. За исполнување на оваа мерка се предвидени три активности: 1) донесување стратегија за односи со јавноста; 2) истражување на јавното мислење за корупцијата во Македонија, и 3) решавање на заостанатиот дел од предметите. Ниту една од овие активности не е реализирана. Во Информацијата од СЕП за реализација на главните приоритети од Партиерството за пристапување стои дека ДКСК усвоила План за односи со јавноста, па не е јасно дали овој план треба да ја замени Стратегијата или се работи само за техничка разлика во името на документот. Во услови кога нема пристап до овој документ, тешко е да се коментира дали Планот може да претставува замена за Стратегијата и колку истиот е сеопфатен, навремен и квалитетен, па затоа тој ќе биде предмет на анализа во наредниот извештај.

Државната комисија за спречување на корупцијата, согласно Законот за спречување на корупцијата, до Јавното обвинителство на Република Македонија и до Основното јавно обвинителство за гонење

⁶⁰ Види прв квартален извештај „Владата треба 24/7 да се посвети на ЕУ агендата”, стр. 45.

⁶¹ Иницијативи за кривично гонење во 2008 година, ДКСК:
http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=119&Itemid=1

на организиран криминал и корупција, на 15.5.2009 поднесе пет нови иницијативи за поведување постапка за кривично гонење⁶², а успехот од овие иницијативи ќе биде анализиран во наредните извештаи.

Функционирањето на ДКСК во полни капацитет и зајакнувањето на нејзината суштинска независност и непристрастност е од особено значење за успешното функционирање на целиот систем за борба против корупцијата и останува предизвик и во иднина. Но, и натаму загрижува акумулацијата на функции кај нејзината претседателка.

На годишната прес-конференција, претседателката на ДКСК констатираше зголемување на степенот на реализација на задачите од 31 на 39 проценти. Во 2009, ДКСК има отворени предмети за спомениците, ги следела информациите во јавноста за нерегуларностите со спомениците и со Музејот на ВМРО, побараала документи од надлежните институции и добила повратен одговор. За изборниот период, има околу 20 случаи за кои постапката е во тек и се наоѓаат во фаза на формирање прекршочни предлози. Четири од случаите биле за поткуп на избирачи, а другите биле за прекршување на режимот што произлегува од Законот за вработувања, несоодветно располагање со средствата за време на кампањата, сомнеки за лошо финансирање на изборната кампања на партиите, итн. ДКСК вети дека овие случаи ќе бидат затворени многу скоро. Сакаме да предупредиме дека конечниот исход од овие постапки и ставот на ДКСК по однос на дејствијата треба да биде јасно и јавно претставен зашто, во спротивно, ДКСК уште еднаш ќе потврди дека нема капацитет да ја спречува и да се справува со корупцијата.

⁶² http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=129&Itemid=1

5.5 Зошто МВР упорно не соработува?

Продолжува тенденцијата на непостоење соработка меѓу Министерството за внатрешни работи, Државниот завод за ревизија, ДКСК и другите органи. Нема новини во доставувањето повратни информации за доставените 15 ревизорски извештаи во кои се изнесуваат „основани сомневања за сторен прекршок, односно кривични дела од 11 субјекти“. Исто така, останува нерешен проблемот со недобивањето на бараните повратни информации од другите државни органи во случаите во кои е препорачано отстранување на забележаните неправилности.

Мерките предвидени за отстранување на ваквата негативна практика се: **1)** воведување засилена обука за полицијата, обвинителите и судиите за корпоративна одговорност на правните лица и за импликациите на законодавството во оваа сфера во однос на истрагата, гонењето и пресудувањето во ваквите случаи, која беше со рок април 2009, а требаше да опфати 100 лица; **2)** спроведување на меморандумите за соработка меѓу надлежните органи за борба против корупцијата; **3)** континуираните размени на податоци, во согласност со Протоколот за соработка и доставување закони на мислење до ДКСК, кои исто така не се реализирани. Нема информации за тоа дали надлежните институции на месечно ниво ја известуваат ДКСК за конкретните резултати од соработката во случаите поврзани со корупцијата и за статусот на случаите поврзани со корупцијата. Обврската на ДКСК за редовно известување за соработката што се остварува преку службениците за врска, исто така, не е исполнета.

Од друга страна, МВР продолжува да работи независно на случаите на корупција. Според извештајот на МВР за првиот квартал на 2009 година, објавен во мај на нивната веб-страница, регистрирано е зголемување на бројот на откриени дела за 56,2%, споредено со истиот

период минатата година, односно откриени се вкупно 25 кривични дела (лани 16), за кои се пријавени 46 сторители. Откриени се 12 дела „давање поткуп“, шест дела „примање поткуп“, четири дела „перење пари и друга противправна имотна корист“ и три дела „противзаконско посредување“. Покрај овие, откриени се и 26 случаи на коруптивно злоупотребување на службената положба, во рамките на кои 50 лица (носители на државни функции и одговорни лица) злоупотребувајќи ја службената положба сториле 39 кривични дела од економскиот криминал и го оштетиле буџетот на Република Македонија и акционерските друштва за повеќе од 106,6 милиони денари.

Нејасно е зошто МВР продолжува да работи самостојно на случаите на корупција и зошто не постапува ефикасно по пријавите поднесени од ДКСК и ДЗР. Во услови кога тешко може да се оцени кои се реалните последици за државниот буџет од корупцијата, невозможно е да се процени дали работата на МВР во откривањето на случаите на корупција е ефикасна или не. Затоа, во иднина мора да се зголеми соработката меѓу сите институции надлежни за откривање и спречување на корупцијата.

5.6 Унапредување на законодавството за спречување на корупцијата, но кога?

И натаму се доцни со донесувањето на целокупното законодавство за спречување на корупцијата. Сè уште не се донесени измените на Законот за спречување судир на интереси. Рокот се пролонгира и е предвидено тој да се донесе до 15.9.2009 год. Во мај 2009 година беше спроведена експертска мисија во рамките на ТАИЕХ, која резултираше со Анализа на постоечкиот Закон за конфликт на интереси и со препораки за измени и дополнувања на истиот. Согласно препораките, се работи на текстот на Предлог-законот за измени и дополнување на Законот за

спречување судир на интереси. Доцнењето со донесувањето на измените резултира со одложување на предвидените обуки за спроведување на овој закон. Така, обуката на службените лица предвидена со Акцијскиот план за спречување и намалување на појавата на судир на интереси (15-20 обуки) за 60 лица, за која беше предвидено да заврши до крајот на јуни 2009, не е отпочната. Исто така, загрижува фактот што нема достапни податоци за бројот и за резултатот од спроведените постапки за утврдување на судирот на интереси, во согласност со Законот.

5.7 Имаат ли заднина нелогичните рокови?

Сè уште не е донесен Закон за статусот и вработувањето на јавните службеници. Наспроти рокот зададен во Скицата, рокот во НПАА за донесување на Предлог-законот е 31.10.2009, односно 31.12.2009 година за донесување од страна на Собранието. Донесувањето на овој закон е клучно за целосно исполнување на препораката на ГРЕКО „востоставување регулативна рамка на модерни административни принципи за голем број јавни службеници кои не се државни службеници, која ќе соодветствува, до степен што е возможен, на прописите што се применуваат во однос на државните службеници“. За исполнување на оваа препорака треба да се воведат кодекси за донесување на јавните службеници, со правило за пријавување на сомневањата за корупција и обезбедување обука за ризиците од корупцијата, превентивни мерки и подигање на свеста на јавноста. Рокот за оваа мерка беше крајот на јуни, но таа сè уште не е реализирана. Новина во планирањето за остварување на оваа мерка е вградувањето одредба во Законот за принципите на јавната служба, како основа за донесување на кодексите за донесување на јавните службеници. Рокот предвиден за вградување на оваа одредба (31.7.2009) се чини нелогичен, кога самиот закон е одложен за октомври, односно за декември 2009. Се доцни и со обуката „Антикорупциски мерки и етика во државната служба“, предвидена да опфати 75 лица.

Сè уште не се донесени измените во Кривичниот законик. Наспроти рокот во Скицата, рокот во НПАА за усвојување на измените во Кривичниот законик предвиден за 31.8.2009, како рок за донесување на предлозите од Владата, односно 31.10.2009 за усвојување во Собранието, е скратен и сега се предвидува да биде донесен од Собранието до 31.7.2009 година. Се доцни и со реализацијата на оваа мерка, бидејќи се предвидуваше нацрт-законот да биде донесен на Влада во текот на јуни 2009 година. Ова е загрижувачки, бидејќи донесувањето на измените во Кривичниот законик е неопходно за целосно исполнување на препораката на ГРЕКО XII – „донаесување законодавни или други мерки за да се обезбеди одговорност на правните лица за кривичното дело противзаконско посредување, во согласност со член 18 од Кривичната конвенција за корупција“. Така, во предлог-измените во членот 359а е предвидено кривичното дело „противправно стекнување и прикривање несразмерен имот“. Сепак, предвиденото дело се однесува само на службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие или во јавна установа, кое **1)** спротивно на законската должност за пријавување на имотната состојба, дава лажни податоци за своите приходи, или **2)** кога ќе се утврди дека за време на вршењето на функцијата овие лица или членовите на нивните семејства се стекнале со имот што значително ги надминува нивните законски приходи, а ги прикриваат неговите вистински извори. Со ваквата одредба не се врши целосно усогласување со меѓународните стандарди, бидејќи не се криминализира противправното збогатување направено со умисла од страна на кој било јавен службеник кој не може да даде разумно објаснување.

5.8 Поврзувањето на базите на податоци – неостварлив потфат!

Рокот определен за меѓусебно поврзување на базите на податоци на органите со посебни овластувања и нивна размена и координација беше, исто така, април 2009 година. Но, рокот наведен во НПАА за донесување на соодветниот закон од страна на Собранието е 30.6.2009 година, а истиот не е усвоен, ниту пак е доставен предлог. Оттука, може да се заклучи дека Владата не е во можност во зададениот рок во целост да ја исполни обврската предвидена со Скицата, ниту пак да ги реализира предвидените обуки. Имајќи предвид дека во Информацијата од Владата за реализација на главните приоритети од Партерството за пристапување од мај 2009 година е предвидено комплетната документација за објавување тендер за воспоставување на национална разузнавачка база да се изготви во јуни 2009 година, реално е да се очекува дека оваа мерка нема да биде исполнета до крајот на 2009 година. За ефикасна реализација на оваа мерка од исклучително значење е спроведувањето обуки за користење на базата на податоци, кои ќе можат да бидат спроведени откако ќе биде развиена базата. Затоа, исполнувањето на оваа обврска ќе продолжи да се следи и во наредниот квартален извештај.

Јавноста е недоволно информирана за процесот на остварување на другите мерки предвидени со Скицата и со НПАА, за кои, исто така, како краен рок е определен април 2009 година или е наведено дека ќе се остваруваат во континуитет, а нивното спроведување не може да се следи низ призмата на усвојувањето на соодветните законодавни мерки, како што беше случај со наведените примери. Значењето на процесот на европска интеграција, како процес од највисок интерес за целокупната јавност, бара и соодветна јавна отчетност од страна на органите надлежни за спроведување на предвидените приоритети.

Само за потсетување – Извештајот за напредокот на Република Македонија ќе се затвори во септември годинава, така што Владата мора да води сметка за фактот дека пролонгираните и пробиени рокови автоматски ќе значат неисполнување на реперот.

5.9 Јавноста не мора да знае колку ефикасно се спроведува Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Акцискиот план на Владата

Загрижува фактот што не постои системски и транспарентно следење на спроведувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата. Иако со НПАА беше предвидено до крајот на јуни да се даде отчет за спроведеното, ваквата мерка сè уште не е спроведена. Следењето на спроведувањето на Акцискиот план на Владата за спречување на корупцијата 2007–2011 не е ефикасно и транспарентно. Министерството за правда дава информација дека на 2.6.2009 до Владата на РМ доставило Информација за статусот на реализацијата на активностите што произлегуваат од Акцискиот план на Владата за борба против корупцијата, во периодот од јануари заклучно со април 2009 година, но загрижува фактот што оваа информација не е достапна до јавноста.

Во таа насока, одржувањето годишна конференција за оценка на реализацијата на Државната програма, за која беше предвидено да се спроведе до крајот на јуни 2009 година, можеби ќе ги ублажеше слабостите, но и оваа активност не е реализирана, ниту пак се отпочнати подготовките за реализација. На оваа конференција, Владата на Република Македонија и ДКСК ќе мора да ги поканат и невладините организации кои работат на полето на антикорупцијата и кои се занимаваат со прашања важни за спречувањето со корупцијата во Македонија, доколку сакаат реално оценување на досегашната работа и идентификување на проблемите при реализацијата.

5.10 Заклучоци и препораки

Скицата за реализација на забелешките содржани во Извештајот на Владата за 2008 година, од ноември 2008 година, не содржи соодветен одговор на следниве забелешки: **(1)** непотпишувањето на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против корупцијата на претставниците на странските држави; **(2)** реформите во здравствениот сектор не ги постигнаа очекуваните резултати во однос на борбата со корупцијата; **(3)** недостига обемна работа за откривање на природата и на опсегот на корупцијата во јавниот сектор; и **(4)** сè уште не е спроведена препораката на ГРЕКО за донесување упатства за постапување на пратениците во случај на одземање на имунитетот. ДКСК нема став и не ги споделува сите информации во врска со овие случаи, како и редовно да ги информира медиумите за нивниот развој. Измените и дополнувањата на Законот за спречување судир на интереси, Измените и дополнувањата на Кривичниот законик и новиот Закон за овластувањата на јавните службеници, иако клучни за окружувањето на законската рамка за спречување и спречување на корупцијата, не се донесени во предвидените рокови. МВР недоволно соработува со ДЗР. Не постои системско и транспарентно следење на спроведувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата. Јавноста е недоволно информирана за процесот на остварување на другите мерки предвидени со Скицата и НПАА за кои, исто така, е определен рокот април 2009. Владата утврдува различни рокови во различни документи за исти работи, при тоа заборавајќи дека Извештајот за напредокот на РМ за 2009 година треба да биде готов во септември и сè што дотогаш нема да биде реализирано ќе значи неисполнување на реперите. Оттука произлегуваат следниве препораки:

1. Владата забрзано да работи на изготвувањето на законската рамка за унапредување на борбата против корупцијата и да ги усогласи роковите во своите документи, а притоа да води сметка

за тоа дека Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2009 година ќе се затвори во средината на септември 2009 година.

2. Министерството за внатрешни работи мора да покаже поголема посветеност и благовремено да ги доставува информациите што ги бараат другите органи (а и невладините организации), а освен тоа да постапи по барањата на Државниот завод за ревизии.
3. Државната комисија за спречување на корупцијата мора да демонстрира капацитет за соочување со корупцијата во државата. Тоа не подразбира само одговарање на барањата на Владата, туку и поведување сопствени иницијативи. Како никогаш досега, ДКСК има можност да го покаже својот капацитет кога ќе го разгледува финансирањето на изборните кампањи на политичките партии од последните избори.
4. ДКСК мора да биде поотворена за јавноста и да ги презентира иницијативите и наодите во разбираива форма и редовно да ја ажурира својата веб-страница. Бројките, сами по себе, не значат ништо, доколку притоа не се соопштат и заклучоците што произлегуваат од нив.

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

Извештајот на ЕК за 2008 констатира дека Агенцијата за државни службеници (АДС) треба да ја засили својата улога во надзорот на процесот на вработување, во оценувањето на работата на државните службеници и во дисциплинските постапки. Се констатира дека АДС нема механизми за обезбедување законитост и регуларност на одлуките за вработување и за промоција. Малку внимание ѝ се посветува на потребата од обезбедување континуитет и задржување на соодветната стручност. АДС често не е известена за прераспоредувањето на персоналот. Оценувањето не се разбира добро, а капацитетот за негово спроведување во министерствата е слаб. Етичкиот кодекс за државните службеници не се почитува. Структурите за управување со човечките ресурси, креирање политики, стратегиско планирање и внатрешна координација не се соодветни и не постои функционална мрежа на одделенија за човечки ресурси (ЧР). Во Извештајот се подвлекува потребата од постоење рамка за ефикасен социјален дијалог меѓу Владата и организациите што ги претставуваат државните службеници. Капацитетот за подготовкa на закони е нерамномерен. Исто така, се забележува дека капацитетот во министерствата сè уште е мал и дека АДС не ги добива навреме извештаите од оценувањето на државните службеници. Европската комисија коментира за несоодвет-

ните структури и за недоволниот административен капацитет за управување со човечките ресурси. Системот за наградување на државните службеници е делумно разработен, а „позициите на виши службеници често се полнат со надворешни лица, без доволно професионални квалификации и искуство, што е спротивно на Законот за државните службеници“⁶³. Се коментира за лошиот квалитет и несоодветните обуки и децидно се кажува дека „сè уште не постои сеопфатна обука за државните службеници и дека годишните програми за обука не беа навреме доставени до Агенцијата за државни службеници“⁶⁴.

Скицата на Владата, пак, предвидува надградување на мерките од Акцискиот план од март 2008 и ги предвидува следниве мерки: **1)** до-следно спроведување на Законот за државните службеници; **2)** засилување на капацитетите за раководење со човечките ресурси во органите на државната управа; **3)** систем за континуирана обука на сите државни службеници, и **4)** подобрување на квалитетот за подготовкa на законите.

6.1 Ребалансот на буџетот ги „стопи“ средствата за развој на човечките ресурси во државната администрација

Со Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа⁶⁵, поголем дел од органите на државната служба, на централно и на локално ниво, се обврзани да воспостават сектори/одделенија за управување со човечките ресурси (ОЧР). Со Уредбата дополнително се потврдува извонредната важност на ваквите одделе-

нија во развојот на административните капацитети, што пак треба да доведе до изградба на професионална администрација, како услов за членство во Европската унија.

На 19 мај 2009 година, АДС објави „Анализа на организациските облици за управување со човечките ресурси во органите на државната служба во Република Македонија“⁶⁶, која има за цел да одговори на обврската утврдена во матрицата на ревидираната верзија на НПАА за 2009 година⁶⁷.

Според објавената анализа, сите органи на државната управа (околу 150) веќе имаат воспоставено сектори/одделенија за управување со човечките ресурси. Воспоставена е Мрежа на сектори/одделенија за управување со човечките ресурси во органите на државната служба, со цел развивање на стандарди за развој и управување со човечките ресурси и зголемување на ефективноста, ефикасноста и квалитетот на работниот живот на државните службеници во Република Македонија. Мрежата е составена од сите органи на државната служба, поради што оперативноста е обезбедена со формирање посебна Координативна работна група (КРГ), која брои 9 членови: три постојани членови (Агенцијата за државни службеници, Генералниот секретаријат на ВРМ и Секретаријатот за европски прашања) и шест членови кои ротираат на секои шест месеци. Со Мрежата претседава Агенцијата за државни службеници.

Анализата е правена врз основа на прашалници доставени до сите органи на државната управа (ОДУ) (155), и тоа: 85 општини и 70 ОДУ

⁶³ Извештај на ЕК 2008, стр. 1

⁶⁴ Извештај на ЕК 2008, стр. 12

⁶⁵ Службен весник на РМ бр. 105/2007

⁶⁶ http://www.ads.gov.mk/WBStorage/Files/Анализа_ОЧР_150509.pdf

⁶⁷ Поглавје Административни капацитети – Анализа на екипираноста на секторите/одделенијата за управување со човечките ресурси.

од централната власт. Во предвидениот рок одговориле 50 општини, што претставува 58,8% од вкупниот број општини, додека кај централната власт одговор доставиле 52 органи, односно 74,3% од вкупниот број. Една од причините за помалиот одзив кај општините е фактот што во периодот кога е дистрибуиран Прашалникот се одвиваше кампањата за локалните и претседателските избори 2009 година, како и помалиот капацитет на општините. Сепак, бројот на вкупно пристигнатите одговори на Прашалникот (65,8%) ја задоволува потребата за соодветна и релевантна анализа, односно за добивање одговори на суштинските прашања во врска со ОЧР. Резултатите од анализата го покажуваат следново:

1. Висок процент (88,5%) од органите на централно ниво ја исполниле обврската и имаат формирало ОЧР, додека пак процентот на општини кои имаат формирани ОЧР е помал и изнесува 76%. Причините за поголемиот број органи на централно ниво кои имаат ОЧР, треба да се бараат делумно во поголемото внимание што му се посветува на ова ниво во спроведувањето на обврските за приближување кон ЕУ, но пред сè во поголемата финансиска комоција за ангажирање нови кадри.

2. Во однос на планираните работни места во ОЧР, во централната власт во просек се предвидуваат 5,9 работни места по орган, додека кај локалната власт просекот е помал и изнесува 4,3 работни места по општина. Состојбата со пополнетоста на предвидените работни места покажува дека поголемо внимание се посветува на централно ниво (60%), додека кај општините се пополнети само 30% од предвидените работни места.

Сепак, загрижува фактот дека во 20% од органите на централната власт и во речиси 37% од општините, иако се предвидени сектори/одделенија за човечки ресурси, во нив не е пополнето ниту едно работно место.

3. Во однос на обуката, иако севкупната состојба со обуката на државните службеници постојано се подобрува, состојбата во ОЧР не е на задоволително ниво. Во повеќе од 50% од органите на државната служба, државните службеници во ОЧР не посетувале обуки. Тоа е многу поизразено кај општините, каде што обука посетувала нешто помалку од 40%, додека во органите на централната власт тој број е многу повисок и изнесува речиси 60%. Обуките што ги посетувале службениците во ОЧР најчесто биле од групата генерички обуки, а многу малку посетувале специјализирани обуки, поврзани со конкретните надлежности и работни задачи на службениците во ОЧР.

Треба да се спомене дека Секретаријатот за европски прашања (СЕП), во соработка со Агенцијата за државни службеници (АДС) и Генералниот секретаријат на Владата (ГС), а со поддршка на Британската амбасада, во изминатиот период работеши на зајакнување на капацитетите на одделенијата за раководење со човечките ресурси. Во таа насока, беа организирани серија обуки наменети за раководителите и за вработените во одделенијата за управување со човечките ресурси во рамките на државните тела, кои ќе бидат централни службеници за планирање и развој на кадрите во рамките на нивните институции. Исто така, во рамките на Генералниот колегиум на државните секретари се одржа тематска седница за стандардите за управување со човечките ресурси.

Според Информацијата на СЕП за напредокот во исполнувањето на клучните приоритети за пристапување во ЕУ (јуни, 2009), формирана е работна група со претставници на СЕП, ГС и АДС која интензивно работи на приспособување на стандардите за управување со човечките ресурси, во согласност со домашното законодавство и практика. Се очекува овие стандарди да бидат донесени најскоро и да започне нивната примена во државната администрација, проследена

со низа активности за натамошна поддршка на одделенијата за раководење со човечките ресурси.

Сепак, со ребалансот на буџетот за 2009 година, средствата од основниот буџет наменети за програмата М (Интеграција во ЕУ) се намалени за околу 100 милиони денари (32%). Особено карактеристично е намалувањето на средствата во потпрограмата МГ (Развој на човечките ресурси) за цели 97,8%, т.е. вкупните планирани средства за развој на човечките ресурси од потпрограмата МГ во основниот буџет изнесуваат само 879 илјади денари. Соодветно, и планираните средства за оваа потпрограма во делот од донацији се намалени за 97,8%. Ова го наметнува прашањето: Зошто со ребалансот на буџетот Владата ги намалила за толку голем процент средствата планирани за развој на ЧР, ако се знае дека во Извештајот на ЕК (ноември, 2008) експлицитно стои дека „во ресорните министерства сè уште нема целосно функционална мрежа на одделенија за управување со човечките ресурси. Онаму каде што постојат, тие се занимаваат исклучиво со кадровски прашања и не се опремени да се спрват со обука и со оценување на работата на службениците (стр. 12)”.

6.2 Новите вработувања според НПАА - реална потреба или одлична можност за регрутирање гласачи!?

Покрај објавите во некои од дневните весници, на веб-страницата на АДС редовно се објавуваат актуелните огласи за вработување државни службеници. Во периодот од 1 јануари до 22 јуни 2009 се објавени 54 огласи за вкупно 239 работни места и 549 извршители. Од тоа, 28 огласи за вработување на 463 државни службеници се однесуваат за ОДУ на централно ниво, а 25 огласи за вработување на 86 државни службеници за ОДУ на локално ниво. Еден од огласите за вработување

на 2 извршитела е сторниран. Од прикажаните резултати се гледа дека само 15,7% се вработени во локалната администрација, додека дури 84,3% државни службеници се вработени во централната власт, иако при донесувањето на ребалансот на буџетот за 2009 година, Владата истакна дека воведува „времена забрана за нови вработувања во државната администрација и во јавниот сектор во 2009 година, со исклучок на вработувањата што се предвидени во НПАА и за реализација на Рамковниот договор. Со ревидираната НПАА (април, 2009) се предвидени вкупно 1.168 нови вработувања (2009), 1.534 (2010) и 1.937 (2011) или вкупно 4.639 нови државни службеници кои треба да се вработат само согласно НПАА во следните три години. Ако се има предвид фактот дека во Република Македонија, заклучно со крајот на 2008, има вкупно 10.722 државни службеници⁶⁸ во извршната, законодавната и во судската власт, планираните нови вработувања само за потребите од усогласување на законодавството и институциите со ЕУ во периодот 2009-2011, изнесуваат околу 45% од постојниот број државни службеници. Затоа, оправдано се поставуваат неколку прашања, и тоа:

1. До кога Република Македонија ќе ја реформира државната администрација на тој начин што упорно ќе го зголемува бројот на државните службеници на сметка на зголемувањето на квалитетот на работата и професионализацијата на постојните кадри?
2. Дали ваквото зголемување на бројот на државните службеници во јавната администрација е реална потреба заради приближување на нашето законодавство и институции кон ЕУ или е само одлично алиби

⁶⁸ Годишен извештај за податоците од Регистарот на државните службеници за 2008 година, АДС.

за вработување на партиски војници кои на следните избори ќе гласаат за гарнитурата што ги вработила?

3. И, конечно, се прашуваме која е логиката и оправданоста да се планира таква „гломазна“ администрација за чиишто плати се трошат огромни износи од јавните пари, особено во ситуација кога само во првите 4 месеци од 2009 згаснаа 20.000 работни места во стопанството?

6.3 Надоместокот за кариера нема да профункционира и годинава

Целосното спроведување на примената на Глава IV од Законот за ДС – „Систем на плати и надоместоци на плати на државните службеници“, вклучувајќи го и остварувањето на правото на парична награда по основа на добиена оценка „се истакнува“ за работењето во 2008 година, требаше да почне да се реализира од 1 јануари 2009 година, т.е. по завршувањето на процесот на оценување на државните службеници. Според информациите од АДС, изработката на анализата од оценувањето е во тек, но до 30 јуни 2009 година таа не беше комплетирана и поставена на веб-страницата на АДС, со што е пробиен рокот во Скицата на Владата и во ревидираната НПАА. Анализата од оценувањето на работата на државните службеници во 2008, се надеваме, ќе биде готова и јавно објавена во претстојниот квартал, со што ќе имаме можност да ја анализираме и коментираме во следниот квартален извештај (октомври 2009). Друго прашање е која е целисходноста на таквата анализа ако резултатите од неа се достапни дури на крајот на годината, што практично значи дека наодите од неа се само про форма.

Сепак, остварувањето на правото на парична награда со Заклучокот на Владата на Република Македонија од 23 април 2009 година е одложено до донесувањето на ребалансот на буџетот на РМ за 2009

година. Но, и по ребалансот на буџетот, структурата на буџетот е таква што не дозволува да се направи конкретен увид дали и колку средства се предвидени за оваа намена. Според некои неофицијални информации, почетокот на остварувањето на правото на парична награда ќе биде одложено за наредната 2010 година. Ако се случи ова, зад нас ќе имаме уште една година како оваа одредба, која е всушност единствената карактеристика на системот на заслуги што е запишана во постојниот Закон за државните службеници (ЗДС), не се имплементира (трета година по ред).

6.4 Повторувањето е мајка на знаењето

Роковите за подготовка и донесување на измените и дополнувањата на Законот за државните службеници (ЗДС) продолжуваат да бидат нејасни и неконзистентни во различните, па и во рамките на едни исти документи на Владата на Република Македонија. Додека во Скицата на Владата, во наративниот дел, стои дека „до февруари 2009 година ќе се донесат измените и дополнувањата на Законот за државните службеници, согласно забелешките на Сигма/ОЕЦД“, во Акцискиот план на истиот документ е наведен рокот април 2009 година, а во ревидираната НПАА од април 2009 година, датумите за изготвување на текстот на измените и дополнувањата на ЗДС не се совпаѓаат. Имено, со априлската верзија на НПАА (Прилог 1.1 и 1.3) е предвидено текстот на измените да биде готов до 30 април 2009, а Законот да се донесе до 30 јуни 2009 година. Конечно, во Информација од СЕП (јуни, 2009) стои „подготвен е текстот на измените и дополнувањата на Законот за државните службеници, кој е во меѓусорска консултација (стр. 25)“.

Во секој случај, крајниот рок на роковите, 30 јуни 2009 година, за Предлог-законот за државните службеници не е испочитуван. Во моментот на затворање на овој извештај од информациите на веб-страни-

цата на Собранието на Република Македонија заклучуваме дека ЗДС во прво читање е ставен како предлог за дополнување на дневниот ред на седницата на Собранието закажана за 8 јули 2009 година. Со оглед на фактот дека подготовката на Законот се одвиваше во комплетно затворен процес, без организирање поширока консултација и јавна расправа со профилираните невладини организации и со експертската јавност, анализата и коментарите за квалитетот на предложеното за-конско решение ќе ги презентираме во следниот квартален извештај.

Исто така, нацрт-НПАА од јануари 2009 (Прилог 2.1) предвидување донесување на Правилник за начинот на селекцијата и вработување на државните службеници од страна на АДС до 1 јуни 2009 година. Сепак, во НПАА од април 2009 година овој правилник волшебно исчезна. Со оглед на фактот дека веќе постои Правилник за критериумите и стандардите, како и постапката за селекција и вработување на државните службеници⁶⁹, претпоставуваме дека Владата планирала да го замени постојниот правилник со нов, а тогаш се поставува прашањето зошто Правилникот е отстранет од последната верзија на НПАА?

Ова, исто така, го отвора и прашањето за капацитетите на Владата за програмирање на ИПА-фондовите. Имено, според проектното фишето⁷⁰ за ИПА 2007 И компонента, за реформа на јавната администрација се предвидени 2 милиона евра. Овој проект се состои од пет компоненти: **1) Развој на нова стратегија за реформа на јавната администрација;** **2) Градење на капацитетите на Генералниот секретаријат (и на ресортните министерства) за стратегиско планирање и развој на политиките за мониторинг и за координација;** **3) Сектор за спроведување**

на Охридскиот рамковен договор – правична застапеност; **4) Сектор за анализа на политиките и за координација** (Одделение за соработка со НВО) – граѓанско општество, и **5) Агенција за државни службеници – развој на човечките ресурси.** Поконкретно, петтата компонента на овој проект предвидува градење на капацитетите за развој на човечки ресурси на АДС, воспоставување механизми за координација со другите владини единици за управување со ЧР и градење на капацитетите за зајакнување на имплементацијата на Националниот систем за координација на обуката. За потсетување, овој проект сè уште не започнал, а ИПА средствата не се пренаменуваат! Двете прашања што неминовно се отвораат се следниве:

- 1) Се прави ли закон пред стратегија, и**
- 2) Ќе останат ли парите неискористени, бидејќи поголемиот дел од предвидените активности Владата веќе ги работи, или ќе се придржуваате до старата народна мудрост „повторувањето е мајка на знаењето“?**

6.5 Планови за обука има, но пари нема!

Иако просторот што беше наменет за воспоставување центар за обуки на државните службеници почна соодветно да се опремува со потребната техничка опрема (во зградата на поранешна Нова Македонија), за жал истиот беше прераспределен на друг ОДУ. До заклучувањето на овој извештај, Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија нема обезбедено нов простор што ќе биде наменет за одржување на обуките за државните службеници. Обуките за државните службеници вработени на централно ниво во периодот април-јуни 2009 се сублимирани во табелата подолу:

⁶⁹ Службен весник на РМ, 85/05, 97/07

⁷⁰ Сите проектни фишета можат да се најдат на веб-страницата на Мисијата на ЕУ во Скопје, www.delmkd.ec.europa.eu

бр.	Наслов на обуката	број на обуки
1	Висока административна обука (ВА)	20
2	Вовед во Е-Влада	2
3	Етика и антикорупција	3
4	ММП (мидлле манагмент левел - обуки) - 4 модули	13
5	Обука за членовите на Советот за обука	1
6	Обука за членовите на Стручната работна група	1
7	Постапка на селекција и вработување	6
8	Проектен циклус - 3 модули	8
ВКУПНО:		54

Од табелата се гледа дека се одржани вкупно 54 обуки во 8 области, при што вкупниот број учесници на сите обуки изнесува околу 850. Сепак, треба да се потенцира фактот дека не постои можност да се даде преглед на обуките организирани за државните службеници од локалната власт поради непостоење на централна база на податоци за обуките.

Покрај генеричките обуки прикажани во табелата, во периодот јануари - мај 2009 година во организација на СЕП и ГТЗ се одржани вкупно 13 обуки за 252 учесника, на следниве теми: Вовед во ЕУ (4 обуки), Управување со проектен циклус (5 обуки), Вовед во ЕУ-законодавството и презентатиски вештини. Исто така, во рамките на проектот „Поддршка на процесот на децентрализација“ во периодот април – јуни 2009 беа одржани 9 обуки за државните службеници од локалната власт, на теми: Управување со проектен циклус и користење

логичка рамка, на кој учествуваа околу 150 државни службеници од 36 општини во државата. Прашањето што се поставува овде е на која стратегиска рамка за специфични обуки на државните службеници кореспондираат вака реализираните обуки. Се чини дека забелешката на ЕК од претходните извештаи дека обуките се организираат на ад хок основа и во голем дел се финансирали од странските донатори, ќе биде актуелна и во следниот извештај на ЕК.

Посебно интересно за анализа е намалувањето на средствата од програмата К (Реформа на јавната администрација) и потпрограмите К2 (Стручно оспособување и усоворшување) и К5 (Соодветна и правична застапеност на заедниците). Имено, со ребалансот на буџетот, расходите за програмата К се намалени за околу 10%. И додека расходите за потпрограмата К5 остануваат непроменети, расходите за потпрограмата К2 се намалени за 32%. Ако се има предвид дека со програмата К5 ќе се стимулира вработувањето на кадри со цел да се постигне правична застапеност на малцинствата според Рамковниот договор, се поставува прашањето како со намалување на средствата наменети за стручно оспособување и усоворшување за 32% ќе се обезбеди соодветна обука за новите и за постојните државни службеници? Исто така, делот од К2 потпрограмата што се однесува на АДС е намален за 9,5 милиони денари или за 41% од првобитно планираните. Имајќи предвид дека тие средства беа наменети за спроведување на обуките според Стратегијата за обуки 2009-2011, како и за опремување на Единицата за поддршка на обуката, се поставува прашањето како со преполовен буџет АДС во целост ќе ја имплементира оваа стратегија.

6.6 Министерствата сè уште не ги поставуваат нацрт-законите на веб- страниците

Од податоците што се јавно достапни на веб-страницата на Владата на Република Македонија нема увид во предлог-законите доставени до Владата, па според тоа не се знае дали содржат проценка на влијанието на регулативата. Да потсетиме дека Скицата на Владата предвидува „задолжително објавување на работните верзии на правните прописи на веб-страниците на министерствата (стр.21)“. И во ревидираната НПА стои дека „од 1.1.2009 година ќе се подобри постапката за подготовкa на законите преку примена на проценка на влијанието на правните прописи и консултација на заинтересираните страни во подготовката на правните прописи и задолжително објавување на работните верзии на правните прописи на веб-страниците на министерствата.“ Во најголем број случаи, на веб-страниците на министерствата можат да се најдат законите и подзаконските акти што се во примена, додека пак недоволно се застапени работните верзии на правните прописи кои се во изработка. Во периодот април-јуни 2009 година следниве министерства ги има објавено работните или предлог-верзиите на законите што се во изработка: Министерство за внатрешни работи (Предлог-законот за испитување и жигосување, односно обележување на огненото оружје и муницијата и Предлог-законот за национална криминалистичко-разузнавачка база на податоци, но не и Законот за внатрешни работи); Министерство за труд и социјална политика (Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за пензиско и инвалидско осигурување по скратенапостапка, Предлог-законотзасоцијалназаштита); Министерство за економија (Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за концесии и други видови јавно-приватно партнерство); Министерство за култура (Предлог-законот за остварување на културата,

Работна верзија на Законот за авторски и сродни права).

За разлика од Владата и министерствата, на веб-страницата на Собранието се наоѓаат сите законски прописи што во форма на предлог се доставени за разгледување и донесување.

6.7 Заклучоци и препораки

Со ребалансот на буџетот на Република Македонија сосема се намалени средствата за развој и управување со човечките ресурси. Владата на Република Македонија планира да го зголеми (наместо да го намалува) бројот на државните службеници за околу 45% (во периодот 2009-2011), под изговор дека тоа е неопходно за европските интеграции. Надоместокот за кариера нема да профункционира годинава бидејќи, меѓу другото, доцни и оценувањето на работата на државните службеници. Реформата на јавната администрација се прави одопаку – прво се прави закон, а потоа ќе се направи стратегијата за да дознаеме што сакавме да постигнеме со тој закон. Средствата од ИПА 2007 наменети за реформа на државната администрација се загрозени поради нејаснотијата на целите што се сака да се постигнат. Ребалансот на буџетот не ги поштеди ни средствата за обука на државните службеници, а вработувања и најтаму ќе има. Министерствата и најтаму не ја спроведуваат обврската за поставување на нацрт-законите на своите веб-страници.

Оттука произлегуваат следниве препораки:

1. Бидејќи воспоставувањето на единиците за управување со човечките ресурси е законска обврска, а и една од забелешките во Извештајот на ЕК, органите на државната управа кои сè уште не го сториле тоа, мора веднаш да ја исполнат својата законска обврска.

2. Одделенијата за човечки ресурси треба да се екипираат со квалитетни кадри кои имаат предзнаења и потенцијал за надградба во областа на управувањето со човечките ресурси, без разлика дали тоа ќе бидат нови вработувања или ќе бидат направени трансфери на постојни кадри во рамките на државната служба. Имено, бројот на стручно-административните државни службеници во овие одделенија треба да биде сведен на минимум, а органите на државната служба треба веднаш да престанат со практиката во овие организациски единици, заради задоволување на законската обврска, да распоредуваат исклучиво стручно-административни државни службеници од органот, кои вообичаено се и најнеквалитетните кадри со коишто располага органот.
3. Да се зголемат средствата во буџетот на РМ за 2009 наменети за обука на вработените во ОЧР и да се врати износот на првично плаќанирите средства за обука, кои се намалени за драстични 97,8% .
4. Да се преиспита бројот на предвидените вработувања според НПАА и да се посвети посебно внимание при изборот и вработувањето на овие службеници. Потребно е соодветно да се јакнат и капацитетите на општините, а не само на централната власт.
5. Да се направат дополнителни напори за целосна примена на Глава ИВ од ЗДС- „Систем на плати и надоместоци на плати на државните службеници”, со посебен акцент на остварувањето на правото на парична награда по основа на добиена оценка „се истакнува” за работењето во 2008 година, во текот на 2009 година, и да не се одлага неговата примена за 2010 година.
6. Доследно спроведување на изготвената Стратегија за обука на државните службеници (2009-2011) и на Програмата за обука за 2009 година, преку обезбедување соодветни финансиски средства од бу

џетот и подобра координација на донаторските средства наменети за обука.

7. Да се воспостави и опреми центарот наменет за обука на државните службеници во Скопје.
8. Сите министерства редовно да ги објавуваат законските прописи во фаза на работни верзии преку редовно ажурирање на веб-страниците на министерствата.

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

Вториот квартален извештај го анализира исполнувањето на мерките и програмите за вработување предвидени со Оперативниот план 2008 година, се осврнува на причините за поголемиот или помалиот успех на поединечните мерки за вработување, дава некои препораки за надминување на слабостите и ги коментира ефектите на напорите за намалување на невработеноста врз реалните движења на пазарот на работна сила, како и некои забележани нелогичности. Посебно се коментираат проблемите што ги предизвикува економската криза на пазарот на трудот и кај реалниот сектор на економијата, како и мерките што (не) ги презема Владата на РМ (Влада) за да се ублажат таквите проблеми. Исто така, предупредува за крајно негативните и долгорочни импликации што одредени мерки и политики на Владата ги рефлектираат врз деловниот амбиент воопшто, а особено врз пазарот на трудот.

И овојпат се разгледува прашањето на акредитацијата на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (Национална агенција за мобилност), особено од аспект на зголемувањето на искористеноста на европските пари, но и од аспект на придонесот што може да го имаат Програмите на Заедницата, со кои треба да управува оваа агенција, за подобрување на образоването и за создавање квалитетна работна сила.

На крајот, се разгледува и проблемот со непостоењето соодветен План за стручно образование и обука, кој ќе ги одразува потребите на пазарот на трудот и кој се очекува значително да придонесе за намалување на јазот меѓу понудата и побарувачката на работна сила во државата.

7.1 Македонскиот пазар на работна сила мора да се развива

Евтината и квалитетна работна сила е главниот адут со кој Владата во својата кампања за привлекување странски инвестиции „Инвест Македонија“ ја рекламира државата како најпожелна дестинација во Европа за странски директни инвестиции. Владата ги фалеше своите преродбенички реформи во домашната јавност со добиеното место меѓу 10-те „најреформски“ држави во светот во 2006-2007 година, според рангирањето на проектот на Светска банка - „Водење бизнис“.

Вработувањето работници, што е една од 10-те категории којашто се смета за релевантен индикатор за бизнис климатот, е категорија во која Македонија е рангирана на 130 место во 2008 година и на 125 во 2009 година. Тоа значи дека и покрај малото подобрување во рангот, Македонија, оценувана по овој индикатор, се наоѓа во долниот дел

на листата составена од 181 економија⁷¹.

Во Извештајот за деловната клима во Македонија⁷², УСАИД констатира пет проблематични подрачја што се провлекуваат низ сите оценувани категории, на кои се должи слабата конкурентност на Македонија. Едно од нив е и несоодветниот развој на работната сила, кој не е ориентиран според побарувачката на пазарот, односно недостига практично и пазарно ориентирано образование и доживотна обука. Според УСАИД, во делот на вработувањето, Македонија со таквите слабости и со стапка на невработеност од речиси 34% има две задачи, и тоа: (1) да го третира развојот на работната сила, и (2) да креира нови работни места.

7.2 Активните мерки за вработување бараат и комплементарни мерки

Иако владиниот Оперативен план за вработување 2008 предвидува завршни извештаи за секоја програма/мерка, со анализа на истата и предлози за евентуални измени во наредната година, конечните извештаи за реализација на оперативните планови (натаму во текстот ОП) за 2007 и 2008 година сè уште не се објавени на интернет страниците на Министерство за труд и социјална политика (МТСП) и/или Агенција за вработување (АВРМ). Објавен е само Извештај за работата на АВРМ⁷³ (натаму, Извештај АВРМ) во кој се презентирани резултатите од реализацијата на активните програми и мерки за вработување од ОП 2008 година, заклучно со 31.12.2008 година, но не е содржана анализата на проблемите во реализацијата, ниту пак се дадени препораки за следната година.

⁷¹ Секупниот ранг на државата е на 71 место, што е подобрување за цели 8 позиции во однос на минатата година.

⁷² BizClir : Macedonia's Agenda for Action, March 2009

⁷³ Извештај за работата на АВРМ, 2008 година

Покрај овие мерки од ОП во текот на 2008 година се започна со спроведување на нова дополнителна мерка „самовработување со кредитирање”, преку одобрување кредити по поволни услови наменети за самовработување на најранливите категории невработени лица⁷⁴. Според информациите од АВРМ, до крајот на минатата година од деловните банки биле подигнати кредити за отворање на 1.946 работни места. АВРМ очекува во рамките на овој проект да се реализираат уште 2.000 нови вработувања по основа на барања за вработување кои се во процес на обработка.

Со цел да ги анализираме ефектите од ОП 2008, направивме споредба меѓу планираното и реализираното, при што реализираните резултати се однесуваат на периодот до крајот на 2008 година. Треба да се има предвид дека дел од мерките предвидени за 2008 година, се спроведуваат и во 2009 година, така што дефинитивна и конечна оценка може да се даде само по излегувањето на конечниот извештај за реализација на ОП 2008 година.

Треба да се констатира дека опфатот на лица и средства предвидени со активните програми и мерки за вработување во 2008 година се зголемил во однос на 2007⁷⁵. Истото се однесува и на ОП 2009 во однос на ОП 2008⁷⁶. Позитивен е трендот на зголемување на содржината и опфатот на мерките и на средствата наменети за тие мерки. Сепак, имајќи ја предвид стапката на невработеност, потребно е значително

⁷⁴ НПАА, стр. 252

⁷⁵ ОП 2007 година имал планиран опфат од 8.300 лица и средства од 297,6 милиони денари, во 2008 година со ОП и со Програмата за самовработување било планирано да се опфатат околу 9.200 лица и за таа цел да се потрошат 663,2 милиони денари.

⁷⁶ Во 2009 година вкупните планирани средства за мерки и програми за вработување (ОП 2009, Самовработување со кредитирање и јавни работи) се во износ од 795.065,460 денари (речиси 13 милиони евра), а вкупниот опфат на лица е 13.929.

зголемување на обемот на активните мерки за вработување и на средствата за нивно спроведување.

Општ впечаток од споредбата е дека од планираните 7.165 лица, со вкупно 5 различни програми за вработување⁷⁷ биле опфатени 5.696 лица, од кои заклучно со 31.12.2008 година се вработиле 2.042 лица, при што планираниот опфат кај најголемиот дел од мерките е реализиран, но се вработиле само една третина од невработените лица опфатени со ОП 2008⁷⁸.

Интересот на невработените категории граѓани и на целните компании за различни мерки за вработување, дури и во рамките на една иста мерка, е различен. Така, кај Програмата за самовработување со неповратни финансиски средства од трите целни групи, најмал интерес е евидентиран кај младите лица до 27 години, кои ја претставуваат токму најголемата целна група. На што се должи малиот одзив кај младите невработени лица е прашање што бара поширока анализа.

Резултатите од спроведувањето на pilot-проектот за практиканство на УСАИД покажуваат дека иако бројот на пријавени млади лица и компании повеќекратно го надминал предвидениот обем, интересот кај фирмите за ангажирање практиканти е многу поголем од интересот кај младите невработени лица за практиканска работа. Од сите лица кои биле ангажирани како практиканти во компаниите до крајот на 2008 година, по завршувањето на практиката биле вработени само 5 лица.

⁷⁷ ОП 2008 предвидува:**1. Програма за самовработување;** **2. Програма за формализирање на бизнисите;** **3. Програма за подготвка за вработување;** **4. Програма за субвенционирање на вработувањето,** и **5. Програма за практиканство.**

⁷⁸ За реализација на планот биле предвидени 294 милиони денари, што значи дека по опфатено лице биле потрошени по околу 50.000 денари (840 евра) или за отворање на едно работно место околу 144.000 денари (2.350 евра).

Со програмата за субвенционирање на вработувањето, компаниите може да вработат лица за кои бруто-платите ги покрива државата, со обврска да ги задржат вработените на работа одреден број месеци (6-12) по истекот на субвенционираниот период. Анализите покажуваат дека претпријатијата изразиле многу мал интерес за оваа мерка⁷⁹.

Како успешна се покажува програмата за формализирање на постојните бизниси. Пилот-програмата настојува да го поттикне преминувањето од неформалната во формалната економија, односно да ја поттикне легализацијата на веќе отворените бизниси и на веќе креираните работни места. И овде е потребно следење на бизнисите по нивното формализирање и вградување на „научени лекции“ при концептирањето на програмата во следниот ОП.

Програмата за подготовкa за вработување опфаќа обука, доквалификација и преквалификација на различни групи невработени. Планираниот обем е потфрлен. Треба подетално да се анализираат причините за потфрлањето, што може да доведе до редефинирање на целните групи кон кои е насочена програмата.

Невработените лица покажале најголем интерес за Програмата за самовработување со кредитирање. Недостигаат информации за успешноста на бизнисите формирани со кредитите од оваа програма, бидејќи недостига нивно следење, па не е јасно дали бизнисите и со нив креираните работни места сè уште постојат. Со оглед на тоа дека земените кредити мора да се вратат, како и со оглед на длабоката економска криза, не може да се донесе заклучок за успешноста и одржливоста на оваа мерка.

⁷⁹ Според анкетното истражување на АВРМ спроведено меѓу работодавците, направено во периодот март-април 2008 година, „економската состојба во РМ сè уште не овозможува позначително ширење на активностите на фирмите, што би резултирало со отворање на поголем број нови работни места“.

7.3 Неколку корисни совети за подобрување на резултатите од ОП

Имајќија предвид кратката анализа за спроведувањето на активните мерки за вработување, потребно е зајакнување на физичкиот и на човечкиот капитал во АВРМ и во неговите локални центри, за да се подобри квалитетот и опфатот на услугите на АВРМ. За поефикасно спроведување и идно дизајнирање на оперативните планови за вработување предлагаме:

1. Неопходно е зголемување на обемот на активните програми за вработување и алоцирање на повеќе средства за нивно финансирање. Впрочем, на ова укажуваат и социјалните партнери, како и некои од меѓународните организации кои учествуваат во имплементацијата на оперативните планови⁸⁰.
2. Потребно е зајакнување на капацитетите на АВРМ за поуспешна реализација на ОП.
3. Со оглед на констатираниот⁸¹ недостиг од соодветни вештини на министерско ниво, потребно е зајакнување на институционалните капацитети на МТСП за креирање и имплементација на политиките за вработување.
4. Треба да се направат соодветни анализи кај секоја поединечна активна мерка за вработување, за да се утврди зошто одредена мерка

⁸⁰ Според УСАИД, ОП би бил оптимален кога би опфатил 1/3 од невработените лица во државата.

⁸¹ УСАИД и УНДП како повеќекратни учесници во имплементацијата на оперативните планови за вработување, во своите извештаи забележуваат на недостигот од капацитети на институционално и на министерско ниво, што претставува една од главните пречки за оптимизација на ефектите од активните мерки за вработување.

потфрила. Неефикасните мерки мора да се редизајнираат, а средствата благовремено да се пренаменат за целните групи кои покажуваат поголема иницијатива за вклучување на пазарот на трудот.

5. Одржливоста на инструментите и мерките⁸² мора да се следи, за да се знае колку од бизнисите формирани со помош на активните мерки за вработување реално придонесле за состојбата.
6. Поради тоа што како главни причини за малиот интерес на фирмите за субвенционирано вработување се идентификувани неизвесната деловна клима, сивата економија и нелојалната конкуренција⁸³, потребно е: 1) приватниот сектор редовно да биде консултиран при дизајнирањето на активните мерки за вработување; 2) институциите, посебно Владата, да работат на градењето стабилна и предвидлива деловна рамка, вклучувајќи ги и мерките за намалување на неформалната економија.

7.4 Работниците се отпуштаат, а ДЗС вели невработеноста опаѓа?!

Податоците на АВРМ за бројот на невработени во вториот квартал од 2009 година покажуваат дека невработеноста се намалува⁸⁴, а бројот на вработените во првиот квартал на 2009 е зголемен во однос на истиот период лани⁸⁵.

⁸² УНДП предлага поддршката на новоформираниите претпријатија да се обезбеди преку бизнис центри, како на пр. преку локални канцеларии на Агенцијата за промоција на претприемништвото или преку локалните центри за вработување.

⁸³ Извештај на АВРМ, стр. 17

⁸⁴ Во јануари невработеноста изнесувала 348.363 лица, во февруари 315.115, во март 351.278, за да потоа почне да опаѓа, па во април да изнесува 349.879, а во мај 349.063 лица.

⁸⁵ Државен завод за статистика, Соопштение бр. 2.1.9.22 од 29.6.2009 година

Дури и кога би се изземале лицата кои активно не бараат работа⁸⁶, бројот на невработени е сè уште многу голем.

Податоците од Државниот завод за статистика (ДЗС)⁸⁷ покажуваат дека стапката на вработеност во минатата 2008 година се зголемила за 3,2%, а стапката на невработеност се намалила за 2%. Овие позитивни трендови можат да се објаснат само со силен економски раст, во текот на минатата година, на националната и на светската економија – доколку воопшто имало таков раст. Но, интересно е што тие трендови продолжуваат и во првиот квартал од 2009 година. Така, последните статистики од ДЗС кажуваат дека вработените во првиот квартал од 2009 година бележат зголемување од 2,9% во однос на истиот период од 2008 година, додека невработените во однос на истиот период од 2008 година бележат намалување од цели 6.0%.

Од друга страна, медиумите секојдневно известуваат за отпуштање на работници, особено во текстилниот сектор, металската, кожарската и дрвопреработувачката индустрија. Нејасно е на што се должи намалувањето на невработеноста, како и зголемувањето на вработеноста, доколку се знае дека и онака малиот апсорpcionен капацитет на реалниот сектор, од очигледни причини⁸⁸, е дополнително ограничен.

⁸⁶ Според податоците на АВРМ, околу 71.500 лица или околу 21% од вкупно евидентираните редовно се изјаснуваат како невработени само поради правото на здравствено осигурување. Според УСАИД, бројката на лица за кои би се намалил бројот на невработени доколку се одвои статусот на невработено лице од правото на здравствено осигурување се движи меѓу 70-120.000 лица.

⁸⁷ Државен завод за статистика, Соопштение бр.2.1.9.08 од 4 мај 2009 година

⁸⁸ Економската криза, високите трошоци на работна сила, воздржувањето од нови инвестиции, недостигот од евтин капитал и општата неповољна и неизвесна бизнис клима.

Со стапка на невработеност која во континуитет се движи над 33%, Владата е многу далеку од исполнување на националните цели за вработување, поставени во Стратегијата за вработување⁸⁹. Стратегијата како своја среднорочна цел зацртала општа стапка на вработеност од 48%. Според ДЗС⁹⁰, во 2008 година општата стапка на вработеност изнесувала 37,3 %, што значи дека сме цели 10 процентни поени далеку од поставената цел.

Затоа, неопходно е ревидирање на Стратегијата и нејзино усогласување со „можностите и условите во земјата“⁹¹, но исто така и доследно спроведување на комплементарните макро и микроекономски политики. Мерките што се спроведуваат во рамките на политиката на вработување не можат да дадат максимален придонес ако се спроведуваат изолирано и независно од другите политики.

7.5 СОС за македонската индустрија

Според проценките на ССМ⁹², од почетокот на кризата во Македонија, поради намалувањето на обемот на производството во фирмите, откажувањето на нарачките и неповолните цени на светскиот пазар, се изгубени околу 20.000 работни места. Имајќи ги предвид и изјавите на работодавците⁹³, логично е да се очекува пораст на невработеноста, која сега изнесува близу 34%.

⁸⁹ Национална стратегија за вработување 2010 година, октомври 2006, МТСП

⁹⁰ Државен завод за статистика, Соопштение бр.2.1.9.08 од 4 мај 2009 година

⁹¹ Национална стратегија за вработување 2010 година, стр.7

⁹² „Летото ќе топи работни места“, Маја Михајловска, Штиц, 9 јуни, 2009

⁹³ „Усје ќе отпушта 180 вработени, Синдикатот ќе тужи“, Соња Наумовска, Уштински весник, 4-5 јуни 2009 година

Најави за нови отпуштања има во текстилната индустрија⁹⁴, поради намалувањето на договорите за извоз⁹⁵. Ниту дрвната индустрија не е во подобра положба. И таа се соочува со намален број нарачки од европските купувачи, а со тоа и со намалено производство, поради што се делат сè повеќе откази⁹⁶. Чевларската индустрија се соочува со намален капацитет на работа, дури и до 80%, поради застојот во нарачките за нивните производи⁹⁷. Македонските металопреработувачки и рударски компании го преполовија и производството и работниците.

Тоа го потврдуваат и последните статистики од ДЗС⁹⁸. Така, бројот на работници во индустријата во мај 2009 во однос на мај 2008 се намалил за 6%, а споредено со 2005 година, бројот на работниците е намален за цели 10,1%.

Поради големиот пад на индустриското производство⁹⁹ и уште подрастичниот пад на извозот¹⁰⁰, отпуштања се очекуваат и во другите

⁹⁴ „Нов бран отпуштања во текстилната индустрија“, Е.К., Време, 13 мај 2009 и „Кризата допрва ќе ги удри текстилците“, Маја Бајалска, Каѓишал, 11 јуни 2009 година

⁹⁵ Асоцијацијата на македонските конфекционери очекува дека бројот на отпуштени лица во гранката ќе се покачи на 10.000 до 15.000.

⁹⁶ „Текстилот и дрвната индустрија едвај преживуваат“, Соња Мацовска, Уштински весник, 19 јуни 2009

⁹⁷ „Криза и во чевларската индустрија“, Александрија Стевковска, Уштински весник, 9 март 2009

⁹⁸ ДЗС, Соопштение бр 6.1.9.37 од 29 јуни 2009 година

⁹⁹ Според Соопштението на ДЗС бр. 6.1.9.35, од 25.6.2009, падот на индустриското производство во мај 2009 во однос на мај 2008 е за цели 15,3 %. Со тоа индексот на производството во мај се изедначува со индексот на просечното производство во 2005 година.

¹⁰⁰ Според Соопштението на ДЗС бр. 7.1.9.06, од 8.6.2009, обемот на размената во периодот јануари-април 2009 е понизок за 34,1% во однос на истиот период од 2008. Притоа, извозот се намалил за 28,8%, а увозот за цели 43,2%.

извозно ориентирани индустрии (кожарската, прехранбената и други преработувачки индустрии). На ова треба да се додадат и лицата кои од почетокот на кризата се праќаат на принудни одмори и не знаат дали ќе ги задржат своите работни места или лицата кои се прогласуваат за технолошки вишок, со што стануваат дополнителен финансиски товар за и онака неодржливиот државен буџет.

Порастот на невработеноста го прогнозира и Европската комисија, која уште во својот пролетен извештај¹⁰¹ излезе со проценки дека годинава невработеноста во Македонија ќе се искачи на 35%, а во 2010 година на 36%, додека растот на вработеноста значително ќе се намали.

Се поставува прашањето дали Владата и одговорните институции ги читаат извештите, статистиките и сè погласните предупредувања, односно дали секојдневно ја следат состојбата и што прават за навреме да реагираат?

7.6 Кои се барањата на социјалните партнери?

Социјалните партнери излегаа со свои предлози за ублажување на ефектите од кризата врз бизнис климата, а посебно врз вработеноста. Така, ССМ предлага¹⁰² да се подобри инвестициската клима, да се покренат инвестициски програми во инфраструктурата, кои ќе водат до нови вработувања, да се спречи зголемувањето на каматите и да се пласираат поприфатливи кредити за работодавците и за граѓаните. Тие предлагаат Владата да ги повика претпријатијата да не прогласуваат технолошки вишок при првите проблеми. Се предлага и утврду-

¹⁰¹ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Forecast, Spring 2009, стр.115

¹⁰² Предлог-мерки на ССМ за излез од економската криза во РМ, 25.3.2009

вање на минималната плата, како и други мерки за социјална заштита на граѓаните кои се најпогодени од кризата.

Според синдикатите, Владата треба да предложи и субвенции за скратување на работното време. Таа мерка ќе овозможи не само зачувување на постојните, туку и создавање нови вработувања во фирмите кои практикуваат прекувремена работа во услови на криза¹⁰³.

Сојузот на стопанските комори (ССКМ) смета дека скратувањето на работното време како мерка за задржување на работните места без субвенции нема да има ефект. Според ССКМ, задржувањето на работното место е можно само со субвенции за претпријатијата што се најпогодени од кризата¹⁰⁴. Пресметките на Комората се дека на ваков начин би можеле да се задржат околу 40.000 работни места, што на годишно ниво, би ја чинело државата 12 милиони евра. Според Комората, субвенции би требало да добијат само фирмите кои би обезбедиле работа и би ги задржале работните места.

7.7 Одговорот на Владата на РМ

Владата на РМ во април излезе со новиот, трет по ред, пакет-мерки за справување со кризата¹⁰⁵. Овојпат, мерките беа донесени во координација и консултација со претставниците на бизнисот, организирани во двете комори, и експертската јавност¹⁰⁶. За првпат, Владата прифати дел од нивните предлози и ги вклучи во својот пакет. Во рамките на

¹⁰³ Исто

¹⁰⁴ Комората предлага висината на субвенцијата да биде 30 евра за задржано работно место.

¹⁰⁵ Трет пакет антикризни мерки, 21 април 2009, www.vicepremier.gov.mk

¹⁰⁶ „70 мерки за спас од колапс“, Б. Зафировска, М. Бајалска, Кашишал, 30 април 2009 година

пакетот-мерки се повеќе проекти кои, според Владата, ќе помогнат во зачувувањето на постојните работни места, и тоа:¹⁰⁷

Право, проектот за одобрување 180-200 милиони евра кредитни пари за малите и средните претпријатија¹⁰⁸. За да се постигне ефектот на задржување на работните места, според Владата пристап до овие поволни кредити ќе имаат само фирмите кои ќе се обврзат да не го намалуваат бројот на вработените во однос на просечното ниво од првиот квартал на 2009 година. Мерката беше позитивно прифатена од компаниите и синдикатите, но тие сметаат дека е потребна брза имплементација, бидејќи и онака мерките се донесени со задоцнување¹⁰⁹. Според Стопанската комора, поради доцнењето со мерките, можно е да дојде до затворање на некои фирми. И Комората ја повикува Владата веднаш да ги спроведе мерките и да предвиди посебен пакет за извозниците¹¹⁰. Банките го изразија својот интерес за учество во владината мерка, но бараат брзо и јасно прецизирање на условите за учество¹¹¹.

Второ, со буџетот за 2009 Владата распредели 6 милиони евра за отворање на самостојни бизниси преку Проектот за самовработување со кредитирање. Таа очекува преку овој проект во 2009 година да се отворат околу 2.000 нови работни места. Владата и надлежните институции мора сериозно да ја анализираат одржливоста на работните места создадени преку одобрени кредити. Колку и да се поволни условите под кои се одобруваат средствата, мора да се има предвид дека

¹⁰⁷ „Борба за работни места”, 15. 5.2009, www.vicepremier.gov.mk

¹⁰⁸ Станува збор за кредитна линија финансирана од Европската инвестициониа банка и кофинансирана од македонските банки, според принципот 50-50%.

¹⁰⁹ Ставови на ССМ по Третиот пакет антикризни мерки, 5 мај 2009

¹¹⁰ Интервју со Бранко Азески, Претседател на СКМ, Време, 28 мај 2009 година

¹¹¹ „70 мерки за спас од колапс”, Б. Зафировска, М. Бајалска, Кашишал, 30 април 2009 година

тие треба да се вратат, и тоа од идните приходи што ќе ги генерирале новосоздадените претпријатија. Успехот на новите субјекти на пазарот во кризни услови е најголемата закана за успехот на оваа мерка.

Трето, Владата предvide и мерка - креирање на околу 5.000 работни места, преку извршување јавни работи, за што МТСП направи измена на ОП 2009¹¹² и предvide сума од 228.980.000 денари. Приоритет при изборот на јавните работи ќе имаат проектите со кои се обезбедува вработување на ризичните категории невработени лица¹¹³. Право на учество во оваа програма ќе имаат општините и градот Скопје¹¹⁴. Според ОП 2009, овие јавни работи ќе се организираат за одржување и обновување на јавната инфраструктура и за одржување на животната средина и приро дата. Единственото што е спорно во оваа мерка е што ќе прават комуналните претпријатија кои се задолжени за извршување на овие задачи, за кои веќе имаат предвидено средства во своите буџети. Не е јасно дали повторно на видик ќе имаме партиски вработувања во јавните претпријатија на општините.

7.8 Другата страна на одговорот на Владата

Со ребалансот на буџетот Владата вети дека ќе ги намали непродуктивните трошења и дека ќе ги замрзне вработувањата во јавната администрација, со исклучок на оние предвидени со НПАА. Како посебна ставка се наведува и „контролата на вработувањата преку агенциите за

¹¹² МТСП Оперативен план за изменување и дополнување на Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување за 2009 година, мај 2009

¹¹³ Станува збор за долгочечно невработени лица постари од 50 години (жени, лица со инвалидитет, невработени кои се корисници на социјална помош и сл.)

¹¹⁴ АВРМ веќе го објави повикот до единиците на локалната самоуправа и градот Скопје. Пријава за организирање јавни работи во 2009 www.awrm.gov.mk

привремени вработувања”¹¹⁵. Ребалансот на буџетот беше извонредна можност Владата да ги потврди на дело своите вербални заложби за помош на македонската економија во овие кризни времиња. Наместо да стопира и редуцира, Владата ги потврди средствата за „договорни услуги”, со кои се прикриваат привремените вработувања, а ги намали средства наменети за поддршка на евроинтеграциите на државата¹¹⁶.

Во медиумите, речиси секојдневно, се објавуваат огласи на АДС за вработувања во државната администрација, кои немаат врска со планот за кадровски зајакнувања според НПАА. Според магазинот Капитал¹¹⁷, годинава уште 8.000 лица биле ангажирани во државните органи преку договори за привремено вработување. На тој начин „јавната администрација станува буре без дно“ и црпи значајни ресурси од реалната економија, а младите „сонуваат да работат“ во државните институции каде што работното место и приходите им се сигури“¹¹⁸. Оттука, не зачудува и „недостигот од претприемачки дух кај македонските графани“¹¹⁹. Ако не престанат вработувањата во јавниот сектор, набрзо ќе нема доволно средства ни за трошоците за плати на „армијата вработени“ во јавната администрација. На тој начин, Владата не само што се оддалечува од исполнувањето на два од предвидените 8 репери за добивање препорака за почеток на преговорите, туку и сериозно го оптоварува државниот буџет, а со тоа и стопанството и граѓаните. Наместо да гради споменици и притоа да се задолжува, Владата може да ги користи ослободените средства од буџетот за решавање на невработеноста.

¹¹⁵ Трет пакет антикризни мерки, 21 април 2009, www.vicepremier.gov.mk

¹¹⁶ Службен весник на РМ бр. 72 од 10 јуни 2009 година

¹¹⁷ Исто, стр.24-27

¹¹⁸ „Сите би сакале државна работа“, Д. Клисаровски и А.Спасевска, *Кайишал*, 23 април 2009 година

¹¹⁹ „Македонците сè уште немаат претприемачки дух“ на www.total.com.mk

7.9 Сите изгубени работни места

Како да ѝ беше малку на Македонија сево ова што ѝ се случи со лошото менацирање на економската криза, па во последно време се интензивираа и агресивните напади на Владата врз домашните, но и врз странските компании. Овој нов феномен на ренационализација на економијата¹²⁰ е подетално е опфатен во делот на реперот „бизнис клима“. Овде само предупредуваме дека директните напади врз фирмите, менувањето на регулативите, злоупотребата на судството, селективниот пристап на државните инспекции и на другите институции задолжени за надзор и контрола на пазарот и повеќекратното поништување, одолжување или одложување на тендерите за јавни набавки, покрај другите негативни последици за имицот и рејтингот на Македонија како „нов инвестициски рај“, многу лошо ќе се одразат и на вработеноста. Доколку не се променат ваквите практики, неизбежно ќе дојде до губење на работните места во компаниите кои се предмет на мешање на политиката во бизнисот, но и до замрзнување на некои од веќе најавените инвестиции¹²¹.

7.10 Македонската работна сила: необразована и невработена

Во својата редовна годишна анкета¹²² за деловната состојба на своите членки во 2008 година, Унијата на германските комори, во

¹²⁰ Ваквиот начин на владеење, некои аналитичари го нарекоа и „политички капитализам“.

¹²¹ За традицијата на бркање на странските инвестиции од Македонија, види анализа на *Кайишал* („Сите странски инвестиции кои ги избркавме“), 18 јуни 2009. Од сите закочени инвестиции ќе ги споменеме само оние на ЕБИ Македонија, Лук оил и Агрокор.

¹²² Standortumfrage 2009, Repraesentanz der Deutschen Wirtschaft in Mazedonien, Deutsch-Mazedonische Wirtschaftsvereinigung,

соработка со Германско-македонското стопанско здружение, го оценуваше пазарот на работната сила, како една од трите компоненти што ја дефинираат атрактивноста на економијата како дестинација за инвестирање, при што 21% од анкетираните претпријатија биле најмалку задоволни со моменталната состојба на квалитетот на стручното и академското образование.

Според извештајот на УСАИД (БИЗЦЛИР), „немањето пристап до соодветно образование се одразува на високиот степен на невработеност. Иако има драматичен пораст на запишување на по-високите степени на образование, малкумина од дипломираниите наоѓаат работа соодветна на нивниот степен на образование, а стручното образование ретко се нуди“. Образовната структура на активното население покажува дека најголем дел од нив се со ниска квалификациона структура¹²³. Податоците на АВРМ покажуваат дека структурата на невработените во однос на нивното образование е крајно неповолна. Само како пример, 172.440 лица од вкупно 349.879 невработени лица, или речиси 50% (април, 2009), се неквалификувани¹²⁴.

Владата ќе мора сериозно да се позанимава со развојот и реформата на образованието во државата и да вложува во создавањето работна сила со професионални знаења и вештини кои се бараат на пазарот, наместо да троши огромни суми пари¹²⁵ за образовна инфраструктура во дисперзирани универзитети и за воведување задолжително средно

¹²³ Соопштение од ДЗС бр. 2.1.9.22 од 29.6.2009

¹²⁴ Преглед на невработените лица според степенот на образование со состојба 30.4.2009, АВРМ, 4 мај 2009

¹²⁵ „Средното ќе чини 50 милиони евра“, Уштински весник, 17 јуни 2009, и „За дисперзираните студии требаат милиони“, Жаклина Хаци-Зафирова, Уштински весник, 1 јуни 2009 година

образование. Интересот за упис во стручните средни училишта повторно изостана¹²⁶, иако според сите анализи и истражувања на пазарот на работна сила, најдефицитарни се токму стручните профили¹²⁷. Што се однесува до дисперзираните студии, дури и професорите на државните универзитети ги критикуваат, оценувајќи ги како „невидена импровизација“ и како потег кој наместо да го доближи образоването до европското, „го сведува на нивото од 1946 година“¹²⁸.

7.11 Куп институции, многу пари - малку европско образование

Напорите за намалување на недостигот од вештини на страната на понудата на македонската работна сила и за нејзино усогласување со побарувачката се одвиваат преку две форми: стручното образование и обука, кое е во надлежност на Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО), и програмите за доживотно учење, во надлежност на Центарот за образование на возрасни (ЦОВ) и Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (Национална агенција за мобилност).

Никакви информации за новоформираниот ЦОВ не се достапни на интернет. Веб-страницата на новоформираниот ЦСОО е сè уште во изработка и на неа не можат да се најдат ниту Програмите на центарот за 2008 и 2009 година, а камоли Планот за стручно усовршување на наставниците по стручните предмети од средните стручни училишта. Ни Секретаријатот за европски прашања нема информации за Центарот.

¹²⁶ „Гиманзиите полни, стручните – празни“, Анета Тодевска, Дневник, 18 јуни 2009 година

¹²⁷ Резиме од Националниот извештај на потребите од вештини на пазарот на трудот во РМ за 2008, Извештај на АВРМ, стр. 16-19

¹²⁸ „Глупоста и дисперзираните студии“, Горан Петревски, Дневник, 30/31 мај 2009 година

Единствен релевантен извор на информации е Информацијата за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување на Владата од мај 2009, во која можат да се најдат некои детали околу активностите на Центарот. Главните забелешки¹²⁹ од Извештајот на ЕК во однос на ЦСОО, за Владата очигледно не се проблем, па со најновиот Акциски план за остварување на реперите¹³⁰ предвидува да отпочне со имплементација на „план за стручно образование и обука, кој правилно ќе ги одрази условите на пазарот на трудот и на тој начин ќе се создадат поголеми можности за вработување“. Прашањето е како може да се имплементира план, кога тој воопшто и не постои. УСАИД, од друга страна, констатира дека македонскиот ЦСОО сè уште се справува со недостиг од човечки капацитети, како резултат на што напредокот е минимален, и покрај постоењето на потребната правна рамка¹³¹.

Во ревидираната НПАА од април 2009, Владата повторно го помести покрот за акредитација на Националната агенција за мобилност - овојпат за 2010¹³². Се прашуваме зошто Владата и по четири години финансиска поддршка од ЕУ за градење на капацитетите на оваа Агенција не успева конечно да ја добие акредитацијата? Сè додека Агенцијата не добие акредитација, Македонија нема да може целосно да учествува во програмата Доживотно учење, наменета за сите нивоа на образование, како и за формалното и неформалното образование.

¹²⁹ Како што пишуваваме во првиот квартален Извештај, ЕК смета дека сè уште недостига план за стручно образование и обука, кој реално ќе ги одразува состојбите на пазарот на трудот.

¹³⁰ Акциски план за мерки и активности за исполнување на приоритетите од Претпријатниот партнериство, СЕП мај 2009

¹³¹ BizClir, стр. 32

¹³² НПАА, стр. 301

7.12 Заклучоци и препораки

Активните мерки и програми за вработување имаат зголемен опфат и средства, но се ограничени и недоволни за решавање на невработеноста. Системот на мониторинг и евалуација на постигнатите резултати е слаб. Политиката за вработување бара дополнителни комплементарни мерки, кои ќе бидат дел од социјалната, образовната, индустриската и развојната политика. Националната Стратегија за вработување 2010 е нереална и неодржлива. Поставените стратегиски цели во областа на пазарот на трудот се неостварливи.

Проблемот со невработеноста дополнително се изостри со глобалната економска и финансиска криза што ја погоди и Македонија. Производството и извозот драстично опаѓаат, а со тоа опаѓа и вработеноста во реалниот сектор. Фискалната политика што ја води Владата индиректно негативно се одразува на пазарот на работната сила. Новите антикризни мерки сè уште немаат никакви ефекти врз задржувањето на постојните работни места. Со третманот кон одредени приватни компании, Владата се откажува од нивните инвестиции кои имаат влијание врз ублажувањето на кризата и невработеноста, а со тоа Владата директно го загрозува исполнувањето на реперите и добивањето препорака за почеток на преговорите со ЕУ.

Бројните вработувања во јавната администрација продолжуваат, со што дополнително се оптоварува буџетот на РМ и се дестимулираат претприемачкиот дух и иницијативноста за активно вклучување на пазарот на трудот, особено кај младите лица кои од државата очекуваат вработување.

Најголем дел од расположливата работна сила во Македонија е неквалификуван и подолго време исклучен од пазарот на работна

сила, поради што има мали можности за повторно вклучување на пазарот. На пазарот на трудот недостигаат стручни профили на кадри, поради слабиот систем и квалитет на средното стручно образование и на неформалното образование. На работната сила со повисоки квалификации ѝ недостигаат современите знаења и вештини кои ги бара пазарот. Формалното, неформалното и образоването за возрасни не се ориентирани кон потребите на пазарот. Инвестициите во образоването се несоодветни. Реформите се квантитативни, а не квалитативни. Средствата што се трошат во образоването се несразмерни со ефектите што се постигнуваат. Институционалните капацитети во сите сегменти на образоването се недоволни.

Оттука, потребно е да се направи следново:

1. Да се зголемат обемот и буџетот за активно интервенирање на пазарот на работна сила.
2. Да се зајакне системот на следење и евалуација на активностите во програмите опфатени со ОП и резултатите добиени од анализите да се имплементираат во новите стратегии и планови за вработување.
3. Да се реализираат активностите насочени кон подобрување на методологијата за добивање поквалитетни статистички податоци за состојбата со работната сила, како што предvide и Владата во својата Информација¹³³.
4. Обврската за обезбедување на здравственото осигурување на невработените да ја преземе Фондот за здравство и да се испита ефикасноста на надоместоците за невработените, со цел да се

идентификуваат причините за демотивираноста на дел од невработените за вклучување на пазарот на работна сила.

5. Потребна е нова Стратегија за вработување, која ќе ги инкорпорира новите макроекономски трендови, ќе постави реални и остварливи цели, ќе понуди оптимален микс на макро и микрополитики со политиката на вработување и ќе алоцира позначајни финансиски средства за оваа намена. Важно е реализацијата на новата Стратегија редовно да се следи и да се оценува.
6. Да се адаптира образовниот процес според потребите на пазарот. За таа цел, треба да се вложува во научниот и во наставниот кадар, како и во техничките капацитети, во изградбата на студентски домови наместо во дисперзирање на постојните студии во места каде што не постојат ниту физички, ниту интелектуални, ниту пак технички капацитети.
7. Да се обезбедат сите потребни услови и да се комплетираат капацитетите на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност, за да може да биде акредитирана во најкус можен рок, и државата да може целосно да ги користи европските програми за образование.
8. ЦСОО има потреба од зајакнување на капацитетот, поголеми финансиски, човечки и институционални ресурси.
9. Да се зајакне социјалниот дијалог на Владата со легитимните претставници на работодавците и на работниците при планирањето и креирањето на политиките за вработување, социјална заштита и образование.
10. Владата да се држи до обврските што самата ги предvide со третиот пакет антикризни мерки за замрзнување на вработувањата во јавна-

¹³³ Информација за реализацијата на главните приоритети од Партнерството за пристапување, стр. 32

та администрација, да престане со вработувањата преку агенциите за привремено вработување и да ги намали трошоците на јавната администрација, меѓу другото и со користење на внатрешни извори на штедење.

11. Јавноста, а особено засегнатите страни, да бидат редовно и транспарентно информирани, консултирани и вклучени во изработката и спроведувањето на програмите и плановите поврзани со пазарот на работната сила.

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 од регулатацијата); (2) спроведување на вториот и на третиот пакет на регулаторната гилотина; (3) поедноставување на постапките за престанок на фирмите и натамошно усвршување на едношалтерскиот систем; (4) натамошно усвршување и поедноставување на царинските процедури за малите и за средните претпријатија; (5) подобрена независност на регулаторните и на надзорните тела, и (6) заокружување на електронскиот катастар.

Во првиот извештај, поблиску беше следено исполнувањето на мерките за унапредување на независноста на регулаторните и на надзорните тела. Продолжуваме со следењето на независноста на овие тела, како гаранти за одржувањето на лојалната конкуренција и еднаквите правила за игра на пазарот.

Предмет на овој квартален извештај е разгледувањето на состојбата со деловната клима во Македонија, преку разгледување на анализата на УСАИД за деловното опкружување, анкетата за условите за бизнис на германското економско застапништво во РМ и најновите антикризни мерки на ВРМ, но и мешањето на политиката во работењето на компаниите, преку примерите на две компании кои на своја кожа го почувствуваа интервенционизмот. Овој извештај го оценува и влијанието на сите овие фактори врз деловното опкружување во државата. Добрата деловна клима е посебно значајна од аспект на моменталната состојба на македонската економија, која по сите индикатори¹³⁴ и проценки е на пат кон рецесија.

8.1 Деловна клима – до каде сме?

Според Извештајот на Унијата на германските комори¹³⁵, околу 86% од анкетираните македонски претпријатија¹³⁶ својата сегашна деловна положба ја оценуваат како задоволителна или добра. Минатата година тој процент изнесувал 98%, при што процентот на претпријатијата кои својата деловна положба ја оценуваат како добра во споредба со минатата година е опаднат од 58% на 39%.

¹³⁴ Државен завод за статистика, Соопштение бр. 3.1.9.04, 22 јуни 2009

¹³⁵ Анкета за Македонија 2009 - Унија на германските комори за индустрија и трговија – Претставништво Скопје, во соработка со Македонско-германското стопанско здружение.

¹³⁶ Биле анкетирани вкупно 40 претпријатија од трговијата, услугите, производството, градежништвото и од енергетскиот сектор.

Многу попесимистички е проценет економскиот развој на Македонија за тековната, а во споредба со минатата година. Имено, повеќе од 53% од анкетираните сметаат дека годинава економскиот развој ќе се влоши. Минатата година истото мислење го имале само 7%. Во поглед на инвестициите и вработувањето, резултатите од анкетата во 2009 година се многу полоши од минатогодишните. Во 2008 година, 57% од анкетираните имале зголемување на своите инвестиции, но во 2009 година само 28% планираат да ги зголемат своите инвестиции.

Од факторите кои се одлучувачки за водењето бизнис, претпријатијата најнегативно ги оценуваат недоволната ефикасност на јавната администрација, недостигот од реформски напори во подготовките за посакуваното ЕУ-членство, правната сигурност, како и пристапот до државната помош и финансиската поддршка од ЕУ.

Според Извештајот на УСАИД за оценка на деловната клима во Македонија (BIZCLIR), Македонија има остварено значаен напредок во подобрувањето на деловната клима¹³⁷. Сепак, простор за евфорија - според УСАИД - нема, од причина што „овој индикатор правната и институционална реформа ја мери повеќе или помалку квантитативно и претпоставува дека приватниот сектор, граѓанското општество и бирократите на средно и на ниско ниво ги поседуваат неопходните капацитети да се натпреваруваат во едно комплексно деловно опкружување”.

Оценувајќи 8 од вкупно 10-те категории што ги ценi и „Doing Business”, експертскиот тим на УСАИД констатирал 5 проблематични подрачаја кои се релевантни за сите 8 категории. Станува збор за: недостиг од дијалог меѓу институциите во приватниот и во јавниот сектор и во самите сектори; недостигот на конкурентност и култура на

¹³⁷ Анализата на деловната клима и интервјуата се спроведени во октомври 2008 година.

конкурентност во приватниот сектор; нискиот институционален капацитет потребен за имплементација на комплексната правна регулатива, која произлегува од потребата за усогласување поради членството во Светската трговска организација и во ЕУ; несоодветниот развој на работната сила, кој не е пазарно ориентиран, и недостигот од правен систем за решавање на стопанските спорови.

8.2 Деловна „непогода”

Уште во првиот Извештај пишувавме за последиците од светската економска криза, дополнително влошени со експанзивната фискална политика на Владата и со издавањето државни записи со многу високи каматни стапки за финансирање на дупката во платниот биланс, што земено заедно ја загрозува стабилноста на денарот. Оттогаш поминаа 3 месеци, а се затворија многу фирми, многу граѓани ги изгубија работните места или се на добар пат да ги изгубат, а граѓаните и фирмите кои во претходниот период се задолжија со кредити станаа уште позадолжени. Кризата сè уште беснее, фискалната политика е сè уште експанзивна и го извлекува и последниот вишок слободен капитал од домашниот пазар. Владата се сврте кон меѓународниот пазар на капитал, каде што планира да позајмува по енормно високи каматни стапки, производството тоне, извозот опаѓа, трговскиот дефицит стана огромен, а националните заштеди се стопија.

Економските индикатори во земјата само ја потврдуваат нашата констатација. Последните податоци се повеќе од алармантни¹³⁸. Целата експертска јавност, бизнисот и коморите се едногласни дека неконтролираните трошења на Владата ја доведуваат државата во

¹³⁸ „Денарот сида трговски дефицит”, Б. Крстевска, *Дневник*, 2 јуни 2009; „Проклетството на трговскиот дефицит”, Томе Неновски, *Дневник*, 6 јуни 2009; „Гошев бара од Владата итно да најде девизи”, Соња Мацовска, *Уштински весник*, 20-21 јуни 2009

опасност од банкрот и татално фијаско¹³⁹. Производството е во континуиран пад веќе седум месеци¹⁴⁰. Најпогодени се извозно ориентираните индустрии, со што се намалува приливот на девизи по оваа основа.

Намалениот извоз, намалените парични трансфери од странство и високиот увоз го зголемуваат дефицитот, кој според последната информација на Заводот за статистика изнесува 1 милијарда евра. Таквиот дефицит во платниот биланс, за кој НБРМ и ММФ проценуваат дека ќе го достигне нивото од 14% од БДП или 892 милиони евра, Владата веќе не може да го контролира. Девизните резерви се намалија за повеќе од 500 милиони евра, што е нивен најголем пад досега, предупредуваат економистите¹⁴¹. За да се запре натамошното намалување на заштедите на државата од последните 18 години самостојност, НБРМ ѝ предлага на Владата итно да обезбеди девизи од странство, за да го покрие дефицитот.

Европската комисија во својот пролетен Извештај предупредува дека со оглед на огромната надворешна нерамнотежа, доброто владеење и одржувањето здрава фискална политика се од огромно значење¹⁴².

8.3 „Мобилизација“ на Владата

За волја на вистината, Владата по долго време, изработи нов пакет-мерки за справување со кризата, кој конечно вклучи и некои ба-

¹³⁹ „Очајни бизнисмени“, Маја Михајловска, *Штиц*, 29 мај 2009.

¹⁴⁰ „Индустријата тоне веќе седум месеци“, Нина Нинеска-Фиданоска, *Уштински весник*, 26 мај 2009

¹⁴¹ „Фирмите офаат за помош, Владата се фали“, Маја Томиќ, *Уштински весник*, 12 јуни 2009

¹⁴² European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Economic Forecast*, Spring 2009, r.115

рања и предлози на претставниците на бизнисот¹⁴³. Синдикатот, како претставник на најпогодените од кризата, повторно беше изоставен. Неговите предлози и барања¹⁴⁴ мерките да ја земат предвид и социјалната компонента и да предвидат социјална заштита за најпогодените категории граѓани, но и почитување на работничките права од страна на работодавците, се чини се изгубија некаде по пат.

Компаниите најмногу се надеваат на евтините кредити од линијата на Европската инвестициона банка и домашните банки за кои ќе можат да аплицираат веројатно летово. Банките, пак, од своја страна, иако заинтересирани за пласман на свои средства, стравуваат дека со најновата одлука на НБРМ ќе се доведе во прашање учеството на банките во кофинансирањето на кредитите од ЕИБ, а со тоа и успешноста на оваа владина мерка¹⁴⁵. Имено, НБРМ водејќи се од својата основна и главна цел за зачувување на стабилниот курс на денарот, повторно ги зголеми каматните стапки, преку покачување на нивото на задолжителна резерва кое банките мора да го чуваат кај неа за денарските и за девизните депозити. На ваквата одлука на НБРМ ѝ претходеше издавање на нови државни хартии од вредност, но овојпат со евро клаузула¹⁴⁶. На тој начин дополнително се намали сумата на капитал што им остана на располагање на банките за одобрување нови кредити.

Во Сојузот на коморите на Македонија¹⁴⁷ сметаат дека Владата мора да најде соодветни мерки за помош на гранките што се најпогодени од кризата, меѓу другото и заради амортизирање на последиците од

¹⁴³ „Антикризни мерки“, Зоран Ставревски, *Денвник*, 24 април 2009

¹⁴⁴ Предлог-мерки и ставови на ССМ за антикризните мерки на ВРМ

¹⁴⁵ „Граѓаните ќе го платат денарот“, Биљана Крстевска, *Уштински весник*, 30 мај 2009

¹⁴⁶ „Задолжи и владеј“, Никола Поповски, *Уштински весник*, 18 јуни 2009

¹⁴⁷ Интервју со Бранко Азески, претседател на ССМ, Време, 28 мај 2009

намалувањето на вработеноста и заради изразениот социјален ефект. Според нив, Владата мора да продолжи со градењето на институционалната рамка за даја зголеми апсорпцијата на средствата од ЕУ наменети како помош за соочување со кризата.

Експертите и аналитичарите предлагаат низа мерки за поддршка на традиционалните извозни гранки, но и мерки за стимулирање на другите индустрии, заради промена на структурата на производството и извозот кон помодерна, технолошки и иновацијски понапредна индустрија, барање нови пазари, дестимулирање на увозот, позајмување во странство под најповолни услови, заради ослободување на притисокот врз денарот и заради ослободување на капитал за неопходните инвестиции, намалување на трошоците за водење бизнис, олеснувања и стимулации за фирмите, итн.¹⁴⁸

8.4 Владата троши како луда

Што се однесува, пак, до владините ветувања за штедење, рационално и наменско трошење на средствата од буџетот, како дел од антикризите мерки, повторно се покажа дека Владата едно зборува, а друго прави. Изминатите месеци видовме како Владата купува хеликоптери за МВР по непознати цени и услови, опремува претседателски вили и градини со луксузни инвентари, кујни и егзотични цвеќиња, купува скапи скулптури и восочни фигури итн¹⁴⁹.

¹⁴⁸ „Извозот тоне, дефицитот галопира”, Маја Томиќ, Утрински весник, 10 јуни 2009

¹⁴⁹ „Владата не се откажува од луксуз”, Биљана Крстевска, Дневник, 5 септември 2009 год., „Задолжи и владеј”, Никола Поповски, Дневник, 18 јуни 2009; „Државата има пари, но не ги троши домаќински” А. Додевска, А.Момировски, Време, 23 април 2009

Листата е навистина предолга, а наша намера не е да ги сумираме сите непотребни, нерационални и непродуктивни трошоња на парите на граѓаните, туку да укажеме дека таквото однесување на Владата во ситуација кога државата полека но сигурно влегува во рецесија е - во најмала рака - неумесно и неодговорно.

8.5 Економското насиљство се проширува и врз фирмите

Изминатите месеци изобилуваат со настани кои нè натераа да го поставиме прашањето дали Македонија во услови на криза, а веројатно и во рецесија на економијата, смее да си дозволи да ги брка и онака малубројните странски, но и домашни инвеститори од државата. Со своите активности, Владата директно предизвикува губење на нови работни места и создавање нови социјални случаи, губење на прилив во буџетот по основ на даноци од компаниите, повеќекратно одлагање и поништување на тендери за јавни набавки и, конечно, кастројење на капиталните инвестиции коишто можат да помогнат во одржување на работните места.

Еве што велат Заклучоците на Владата од 25 јуни 2009:

„Да се обезбеди целосно и недискриминирачко спроведување на релевантното законодавство за прашања поврзани со исплаќањето на обврските од страна на јавните институции. Се задолжува Управата за јавни приходи целосно да го почитува законскиот рок за поврат на ДДВ. Се задолжуваат сите буџетски корисници да вршат навремена исплата на обврските спрема претпријатијата, почитувајќи ги законски утврдените рокови.

8.6 „Преродбениците“ во Царината

Вицепремиерот на Владата, Зоран Ставрески, на својата веб-страница во колумната „Преродба во Царината“ се осврнува на резултатите и успехот на Царинската управа постигнати, според него, во периодот по доаѓањето на власт на неговата партија. Ставревски констатира дека „пред само три години, Царината беше синоним на институција која не е ефикасна, која е корумпирана, со лош квалитет на услугите и не-пријателски настроена кон бизнисмените и граѓаните. Денес, само три години подоцна, Царината прерасна во еден од столбовите на подобрена бизнис клима во Македонија.“

И навистина, Царинската управа на Македонија е една од институциите што е најпозитивно оценувана од ЕК во нејзините извештаи, и тоа во континуитет¹⁵⁰. Позитивно се оценува напредокот на административниот и оперативниот капацитет, како и резултатите во борбата против граничниот криминал и борбата против корупцијата. Впрочем, Царинската управа се сметаше за институција која успешно се реформираше и се посочуваше како позитивен пример за другите државни институции во нивните напори за реформа и за приближување кон европските норми и стандарди на ефикасно функционирање.

Последните случајувања со одземањето, најпрво на лиценцата за работа на најголемата шпедитерска компанија во државата, со одредба која и според самата Царина е проблематична и е оспорена пред Уставниот суд, а потоа и со дополнителното одземање на сите одобренија за работа во шпедитерскиот бизнис, освен транспортот, го наметнува прашањето за политичко-партиските притисоци врз успешните компании¹⁵¹.

¹⁵⁰ Извештај 2008, стр. 58-59

¹⁵¹ „Нов удар на државата врз Фершпед“, Соња Мацовска, Утрински весник, 22 јуни 2009

Иако образложението на Директорот на Царинската управа, Ванчо, Каргов, е дека во одземањето на дозволата на Фершпед нема никаква политика, туку е почитувано словото на Законот, заземањето на големиот дел од пазарниот колач во шпедитерскиот бизнис во државата, кој вреди 3-4 милиони евра годишно, од страна на непознати, неафирмирани фирмии што постојат година или две, во најмала рака фрла сомнеж на намерите на Царинската управа и на Владата во целиот случај¹⁵². Минималното што Царинската управа, како деклариран партнери на бизнисите, мораше да го направи е да се обиде во дијалог со компанијата да најде решение на проблемите. Имајќи ги предвид импликациите од нејзината одлука, не само по Фершпед, туку и по фирмите комитенти, берзата, вработените, даночните приходи и, конечно, како таквата постапка ќе се одрази врз домашните и странските компании кои размислуваат да инвестираат во државата, Царинската управа требаше добро да размисли пред да преземе таква одлука. Лојалната конкуренција, независноста на судството, предвидливоста и сигурноста на условите за стопанисување, како и заштитата на инвеститорите - подеднакво и домашни и странски - се услови кои ја одредуваат деловната клима во државата, услови по кои и странските инвеститори ќе ги носат своите одлуки за влез во македонската економија и, конечно, критериуми по кои ЕК го цени напредокот на Република Македонија.

8.7 „Електрична“ војна или Владата против инвеститорите

Во периодот по објавувањето на првиот извештај, медиумските расправии меѓу ЕВН и ЕLEM прераснаа во вистинска „електрична војна“¹⁵³. Овојпат, во спорот се замешаа и странските амбасади во државата, а силна реакција стигна и од ЕК.

Најголема реакција предизвика одлуката¹⁵⁴ на првостепениот суд со која врз основа на тужбата за вкупните побарувања по делбениот биланс меѓу ЕLEM и ЕСМ, во износ од 6,5 милијарди денари (105 милиони евра), ЕВН (како правен наследник на ЕСМ) треба да ѝ исплати на ЕLEM околу 200 милиони евра. Покрај тоа, ЕLEM ја тужеше „ЕВН-Македонија“ и за побарувања во износ од околу 20 милиони евра, кои потекнуваат од 2008/2009 година¹⁵⁵, како и за пристапот до покривот на зградата на поранешна ЕСМ во центарот на Скопје.

ЕВН-Македонија ја обжали одлуката до Апелациониот суд во Скопје, а ЕВН-Австрија поднесе и тужба против државата Македонија до Арбитражниот суд во Вашингтон, САД, каде што ќе бара целосна компензација за сите штети направени од влегувањето на ЕВН во Македонија¹⁵⁶.

Чинговски, директорот на ЕLEM, смета дека тужбите од ЕВН-Австрија се само притисок врз ЕLEM и Владата да преговараат со ЕВН-Македонија за нејзин излез од „крајно неповолната ситуација“¹⁵⁷. Владата

¹⁵³ <http://www.spic.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=4&tabid=1&EditionID=846&ArticleID=33204>

¹⁵⁴ „ЕВН поднесе жалба до скопска Апелација“, Маја Томиќ, Утрински весник, 13 мај 2009

¹⁵⁵ „ЕLEM го тужи ЕВН и за неплатена струја“, Т.Ј., Вест

¹⁵⁶ ЕВН Австрија поднесе тужба во Вашингтон, www.telma.com.mk, 13 мај 2009

¹⁵⁷ „ЕВН зема и плаќа струја кога сака и колку сака“, Влатко Чинговски, Капитал,

е убедена дека правото е на нивна страна¹⁵⁸, а исправноста на нивните аргументи ќе се докаже и во Вашингтон, но и во Македонија, каде што според министерот за надворешни работи Милошоски: „случајот ЕВН-ЕLEM ќе го реши независното судство“.¹⁵⁹

Централата на ЕВН се пожали и до ЕК, како и до Европската енергетска заедница во Женева. Покрај тоа, ЕВН-Македонија најавува дека ќе обелодени и Бела книга со факти за нерегуларности поврзани со судскиот случај¹⁶⁰.

Амбасадорите на Франција, Холандија, Швајцарија, Австрија, Германија и на САД во Република Македонија најпрвин се сретнаа, а потоа и испратија писмо до премиерот Никола Груевски, во кое исказаа длабока загриженост во поглед на третманот на најголемиот странски инвеститор во Македонија, „ЕВН-Македонија“. Тие препорачуваат дека и странските и домашните инвеститори и деловни луѓе имаат потреба од предвидливост и стабилност, што произлегува од сознанието дека независните судови ќе решаваат случаи засновани на законот и фактите, а не на некоректни притисоци¹⁶¹.

Својата загриженост ја изрази и ЕК, која побара од двете страни, преку преговори да дојдат до фер решение. Според ЕК, односот кон ЕВН е слика за тоа колку се води сметка за странските инвеститори во земјата и за независноста на судството.

стр.28, 21 мај 2009

¹⁵⁸ „Владата не е страна во спорот ЕLEM-ЕВН и не може и не сака да влијае на него“, Зоран Ставрески, Дневник, 8 мај 2009.

¹⁵⁹ <http://alsat-m.tv> 12 јуни 2009

¹⁶⁰ ЕВН отвара Бела книга со факти и нерегуларности, М.Иванов, www.a1.com.mk

¹⁶¹ <http://vest.com.mk/?ItemID=3A24AE7791D9E64781A5363082AEBCAD>

И Комесарот за проширување, Оли Рен, порача преку својата портпаролка дека: „начинот на кој се одвива кавгата со еден од најзначајните странски инвеститори во земјата го одразува и напредокот во фундаменталните области, како што се реформите во судството и исполнувањето на економските критериуми”¹⁶².

8.8 Ода на пофалбата на Комисијата за заштита на конкуренцијата

Една од забелешките на ЕК во делот на регулаторните и надзорни тела се однесува и на недостигот од финансиска независност и ресурси. Во првиот извештај констатирајме дека буџетот на Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) е недоволен за исполнување на нејзините активности. Затоа, зачудува фактот што Владата со усвоениот ребаланс на буџетот за 2009 го намали буџетот на КЗК за околу 2,7 милиони денари или за околу 12%. Имајќи предвид дека со НПАА¹⁶³ се предвидува зајакнување на капацитетите на КЗК (исто така, препорачано и од ЕК) со прием на 3 нови лица во 2 сектори, ова кастроје на буџетот уште повеќе зачудува.

Во својот годишен Извештај¹⁶⁴, КЗК целосно ги пренесува забелешките на ЕК од Извештајот 2008 за политиката на конкуренција и констатира дека оценката на ЕК за напредокот на Република Македонија во подрачјето на политиката на конкуренцијата е позитивна. Натаму, КЗК забележува дека и покрај тоа што има „место за напредок, особено во однос на јакнењето на капацитетот на стручната служба и зголе-

¹⁶² <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=44EF78A4E5B8F841A7C452B2270E281B&arc=1>

¹⁶³ НПАА, Прилог бр.2 Потребно кадровско зајакнување 2009-2011

¹⁶⁴ Годишен извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2008 година, март 2009, www.kzk.gov.mk

мувањето на финансиската независност на Комисијата”, КЗК „е задоволна со остварениот обем на активности и со постигнатите резултати на полето на заштитата на конкуренцијата во Република Македонија во текот на 2008 година”. Очигледно, План на мерки и активности за надминување на слабостите во работата и функционирањето на КЗК не е потребен.

8.9 Регулаторна нема опасност од „ зависност”

Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ) двапати за многу кратко време го привлече вниманието на медиумите, стручната јавност, но и на ЕК. Најпрвин, со донесената одлука да не се покачи цената на електричната енергија, и покрај барањата на ЕВН-Македонија, со што на компанијата не ѝ биле признати трошоци во износ од 117 милиони евра. Одлуката е обжалена до второстепена комисија, а во ЕВН сметаат дека ваквиот „дискриминаторски однос“ на РКЕ кон ЕВН, во однос на ЕЛЕМ и МЕПСО¹⁶⁵, ѝ нанесува огромни финансиски штети на компанијата, ја загрозува нејзината ликвидност, а влијае и на одложувањето на планираните инвестиции¹⁶⁶.

Вториот пат, РКЕ се најде во центарот на интерес со неодамнешниот избор¹⁶⁷ на член на владејачката партија¹⁶⁸ за челник на оваа институција. И покрај тоа што не постојат законски пречки за избор на пар-

¹⁶⁵ Според ЕВН-Македонија, цената на електричната енергија што беше одредена во ноември 2008 година била несразмерна и со огромна диспропорција во корист на ЕЛЕМ и МЕПСО.

¹⁶⁶ Соопштение за јавноста, ЕВН Македонија, мај 2009

¹⁶⁷ Одлука за именување претседател на РКЕ на РМ, Службен весник на РМ бр.76, 17 јуни 2009

¹⁶⁸ Во моментот на избор, новиот претседател на РКЕ бил потпретседател на ОК на ВМРО во Кратово и вработен во ЕВН-Македонија.

тички член во регуляторните институции, ова именување предизвика сомневања во македонската јавност за директно партиско влијание врз независноста на регуляторните и надзорни тела, што е и постојан предмет на критика од страна на ЕК во нејзините редовни извештаи. ЕК веќе реагираше околу мешањето на државата во независните институции, поточно во РКЕ, со формирање на посебно консултативно тело што ќе работи на зајакнување на независноста на овие тела. За случајот, како што пренесуваат медиумите, се заинтересирала и Европската енергетска заедница, чијшто прв човек двапати за неполн месец ја посети Македонија¹⁶⁹.

Еве ги коментарите на Владата, наведени во Заклучочите од 25 јуни 2009 година:

„Да се обезбеди прописите и одлуките на регуляторните и надзорните тела да не бидат под влијание на властта или на релевантните индустрии. Да се осигура финансиската независност на Агенцијата за цивилна воздушна пловидба и Владата да се воздржи од интервенции во распоредувањето на приходите на Агенцијата. Да се осигура функционалната независност на Регулаторната комисија за енергетика, особено поврзана со одлуките за цените на електричната енергија и усвојувањето на правилникот за тарифи“.

8.10 Заклучоци и препораки

Поголемиот број од анкетираните македонските претпријатија сметаат дека правната сигурност, ефикасната јавна администрација, даночното оптоварување, политичката стабилност и членството во ЕУ се најзначајни меѓу факторите кои го одредуваат деловното опкружување во земјата, при што од сите овие фактори компаниите се најмалку задоволни од остварениот напредок кон ЕУ членството. Написите во медиумите се речиси апокалиптични во известувањето за економската состојба на државата, а не помалку застрашувачки се и предупредувањата на економските експерти, бизнисмените, коморите и синдикатите. Владата не склучува аранжмани со ММФ¹⁷⁰, бидејќи преферира никој да не ѝ се меша во „менацирањето“ со парите на граѓаните, па затоа користи скапи пари за да го финансира дефицитот, како и своите кампањи, растечката администрација и „инфраструктурните проекти“, како што таа ги нарекува спортските сали, мавзолеите, музеите и скулптурите. Владата се конфронтира со успешните компании, кои и онака се меѓу ретките што инвестираат и вработуваат во Македонија, и тоа без државни субвенции и привилегии. На мешањето на Владата во бизнисот остро реагираат и дипломатските кругови во државата. Независноста на регуляторните и надзорните тела е дел од овој репер, со чие исполнување Владата очекува добивање позитивен извештај во октомври годинава. Оттука, изненадува одлуката за избор на партиски човек за претседател на РКЕ. Комисијата за заштита на конкуренција има намален буџет за 2009, иако со НПАА се предвидени нови вработувања. Оттука произлегуваат следниве препораки:

1. Владата да ја сфати сериозноста на состојбата во која се наоѓа македонската економија и да не шири лажен оптимизам дека

¹⁶⁹ „Првиот човек на ЕЕЗ на средба во РКЕ“, Соња Јованова, www.kanal5.com.mk, 15 јуни 2009

¹⁷⁰ „Наместо евтин кредит од ММФ, власта бара скапи заеми по светот“, Александрија Стевковска, Утрински весник, 19 јуни 2009

„најлошото е зад нас“. Досегашните ефекти од кризата се де-
вастирачки, со огромни економски и социјални, па и последици
по политичката стабилност и безбедноста на државата. По сите
оценки, се очекува дека кризата допрва ќе удри. Оттука, нема
простор за самозадоволство и за игнорирање на едногласните
предупредувања.

2. Владата да направи целосни согледувања на ефектите што досега
ги имаше кризата и, согласно резултатите, да ги ревидира про-
ценките за движењата на економските индикатори. Да направи
нов ребаланс на буџетот, а не шминка, кој ќе биде ориентиран
кон штедење по сите можни основи.
3. Владата да формира антикризен штаб кој ќе ги обедини сите сили
и ќе изготви сеопфатен План за ублажување на кризата. Во тие
рамки, да води редовен и постојан дијалог со социјалните парт-
нери и да ги зема предвид нивните барања и предлози, а особено
импликациите од своите одлуки врз нив.
4. Владата да престане да ја задолжува државата со издавање скапи
записи и обврзници и да го извлекува расположливиот капитал
од банките и од фирмите. Со тоа отвора спирала на неодржливо,
инфлаторно финансирање на дефицитот и ја принудува НБРМ,
заради спречување на девалвација на денарот, дополнително да
ја затегнува монетарната, а со тоа и кредитната политика.
5. Владата да ги испита можностите за надворешно задолжување
на државата по најповолни услови (најниски камати, најдолги
рокови и сл.). Во оваа насока, аранжманот со ММФ за поддршка
на платнобилансната позиција би бил најсоодветното решение.
6. Средствата добиени од ваквото задолжување да не се користат
за нерационална и бесмислена јавна потрошувачка во спомени-
ци, скулптури, музеи и слични непродуктивни намени од кои ќе
профитираат само одредени „миленици“ на власта. Економски
нонсенс е уверувањето дека таквите трошења се „капитални ин-
вестиции“ кои ќе ја стимулираат економијата, бидејќи тие не соз-
даваат нова вредност и го немаат ефектот на мултилицирање
што го имаат инвестициите.