

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



вЛАДА  
д.о.о.е.л



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

**„ВЛАДА ДООЕЛ“**

Ноември 2010

## **„ВЛАДА ДООЕЛ“**

### **Седми 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

347.171.071.51(4-672ЕУ:497.7)“2010”

ВЛАДА ДООЕЛ: Седми извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ. – Скопје: Фондација Институт отворено општество-Македонија,  
2010.-117 стр. : табели; 18x24cm

Насл. стр. на припечатениот текст: Goverment LTD.- Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки.  
Текст на мак. и англ. јазик

**ISBN 978-608-218-077-9**

а) Македонија - Зачленување - Европска Унија - 2010  
**COBISS.MK.ID 85843978**

# СОДРЖИНА

## I. КАДЕ СМЕ ВО ОКТОМВРИ 2010 ГОДИНА?

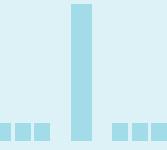
- |   |    |
|---|----|
| 1. ГЛАДНА КОКОШКА ПРОСО СОНУВА                                    | 6  |
| 1.1. Како се прошируваше НАТО                                     | 7  |
| 1.2. Трновитиот пат до држава-кандидат за ЕУ                      | 7  |
| 1.3. Зашто ги замајуваме граѓаните?                               | 9  |
| 2. КОЈ ДА ГО ЧУВА УСТАВНИОТ СУД?                                  | 9  |
| 2.1. Улогата на Уставниот суд во политичкиот систем на Македонија | 10 |
| 2.2. Уставниот суд и Владата                                      | 11 |
| 2.3. Коментирање на одлуките – прашање на политичка (не)култура?  | 12 |
| 2.4. Кој е „гревот“ на Уставниот суд                              | 12 |
| 2.5. Каков Уставен суд сакаме?                                    | 13 |
| 3. ВРЕМЕ Е ЗА ОТЧЕТ   | 14 |
| 3.1. Што можеше да биде?  | 14 |
| 3.2. Што беше?  | 15 |
| 4. НОВА ЕПИЗОДА ОД СЕРИЈАТА „МЕДИУМИ“                             | 17 |
| 5. МЕТОДОЛОГИЈА   | 18 |

## II. АНАЛИЗА

- |  |    |
|--|----|
| 1. ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ ВО НУЖДА!                   | 19 |
| 1.1. Конечно нов Деловник!                       | 20 |
| 1.2. Проблемите на Законот за Собранието         | 20 |
| 1.3. Некадарно и непречено функционирање на НСЕИ | 22 |
|  | 23 |

2. ИЗБОРИ	23
2.1. Изборите ќе почекаат	23
3. ОХРИДСКИ РАМКОВЕН ДОГОВОР	27
3.1. Пауза од 24/7 во децентрализацијата	28
4. РЕФОРМА НА ПОЛИЦИЈА	30
4.1. Законодавството конечно заокружено, имплементацијата допрва ќе следува	30
4.2. Нема идеја за тоа како до правична застапеност	31
5. РЕФОРМА НА СУДСТВО ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА?	32
5.1. Челичната рака на законот	33
5.2. Изборот политички, а разрешувањето неуставно	34
5.3. Спорни и проблематични, но извесни и веројатни	34
5.4. Досие управно судство	35
5.5. Новиот судски буџет	35
5.6. Судството повторно на тапет	36
6. БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	36
6.1. Војната на розите	37
6.2. Јавното обвинителство на долгогодишен одмор	39
6.3. Скок во место	39
6.4. Мала транспарентност, голема прозирност	40
6.5. Транспарентен медиумски тробој	42
7. РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	43
7.1. Во духот на Владата	43
7.2. Висок комитет со ниски амбиции	46

7.3. Стипендистите фотокопираат	48	13. ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИ	84
7.4. АДС – светла точка во мракот	50	13.1.Капацитет за мониторинг	85
7.5. Селективно вклучување на граѓанскиот сектор	52	13.2.Радиодифузен арач	85
7.6. Предлог-стратегија за реформа на јавната администрација	54	12.1.Голготата на Законот за енергетика	64
<b>8. ЧОВЕКОВИ ПРАВА</b>	<b>61</b>	<b>14. ЖИВОТНА СРЕДИНА</b>	<b>87</b>
8.1. Затворени во затворите	61	14.1.Скромноста е доблест	88
8.2. Елементарни непознавања	62	15. ЗЕМЈОДЕЛСТВО	89
8.3. Не постојат наведените документи	62	15.1.Суперсонично доцнење	90
8.4. Долгот е тајна	63	16. БЕЗБЕДНОСТ НА ХРАНАТА ВЕТЕРИНАРНА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА	91
8.5. До каде сме со препораките на Комитетот за превенција од тортура?	63	16.1.Пак исто и во 2010	91
9. ВРАБОТУВАЊЕ И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА	64	16.2.Закони од 2008	91
9.1.Беспрекорна невработеност	64	17. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ	93
9.2.Инклузија без пари	70	17.1.Зошто слободно движење на стоки	64
9.3.Економско-социјален совет по мерка	71	<b>III.ЗАКЛУЧОЦИ</b>	<b>96</b>
9.4.Антидискриминацијата – статус кво	72	1. 92,3% ПОТФРЛУВАЊЕ	97
<b>10. ЈАВНИ ДЕЈНОСТИ</b>	<b>74</b>	2. ЗБОГУМ КОПЕНХАГЕН!	98
10.1.Контрола на економските оператори	75	3. ИМА ЛИ НАДЕЖ ЗА „НАДЕЖ“	101
10.2.Молчењето е злато	77	4. ПРАШАЊА ЗА ПРЕМИЕРОТ И ЗА ВЛАДАТА	98
10.3.Независноста под „контрола“	78	<b>IV. АНЕКС 1 –</b>	
<b>11. СУПЕРВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИТЕ УСЛУГИ</b>	<b>79</b>	<b>ПРЕГЛЕД НА СТЕПЕНОТ НА ИСПОЛНЕТОСТА НА РЕВИЗИЈАТА НА ПРИСТАПНОТО ПАРТНЕРСТВО</b>	<b>103</b>
11.1.Лихварите стануваат банкари	79		
11.2.Различен аршин	82		
<b>12. ЕНЕРГЕТИКА</b>	<b>81</b>		
12.1.Голготата на Законот за енергетика	82		
12.2.Енергетска (не)ефикасност	83		



# КАДЕ СМЕ ВО ОКТОМВРИ 2010 ГОДИНА?

Бо октомври 2010 година, Република Македонија сè уште го нема решено спорот за името со Република Грција, а од 1 јули 2010 година претседателството со ЕУ го презеде Белгија. Белгиското претседателство со ЕУ има утврдено пет приоритети<sup>1</sup>, од кои последниот е Надворешни односи, каде што спаѓа и проширувањето на ЕУ. Разбираливо, главниот фокус кај овој приоритет е воспоставувањето на Европската служба за надворешни акции (European External Action Service – EEAS)<sup>2</sup>, што веројатно значи дека белгиското претседателство ќе има време да се занимава само со неизбежното – објавувањето на извештаите за напредокот на државите од Западен Балкан и Турција, заедно со Стратегијата за проширување на Европската комисија (ЕК) во ноември.

---

<sup>1</sup> За повеќе детали, видете го шестиот квартален извештај „За помалку помалку позитивните работи”, јули 2010, стр. 7.

<sup>2</sup> Со оваа служба раководи бароницата Кетрин Ештон и таа ги изнесе своите три приоритети: 1) воспоставување на институцијата; 2) политиката за новото соседство, и 3) создавањето стратегиски партнерства.

Во периодот опфатен во овој квартален извештај се случија неколку настани кои се битни за европската агенда на Македонија. Имено, продолжи етикетирањето на граѓаните како „патриоти“ и „предавници“, опозицијата се врати на координативните средби во Собранието, се изгласа новиот Деловник и се формираше Анкетната комисија за испитување на инцидентот од 1 јули, започна процесот на лустрација, Владата и опозицијата продолжија со меѓусебните обвинувања, од што произлезе спинот за пропуштената шанса на Македонија во 1995 година, се одржа првиот состанок на Специјалната група за реформа на јавната администрација, меѓу ЕУ и Република Македонија, се изготви Нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација 2010–2015, згасна востанието на медиумите итн.

Она што не се случи, а требаше да се случи, беше изнаоѓање решение за името и активна дипломатска акција за обезбедување датум за почеток на пристапните преговори со ЕУ во декември и за членство во НАТО во ноември. Документот наречен „Ревизија на Присътайносто Ѓарѓнерство“ (натаму: Ревизија 2010)<sup>3</sup>, кој ѝ беше доставен на Владата на 5 февруари 2010 година и кој ги содржи индикаторите според кои ЕК ќе го мери напредокот на државата во 2010, не стигна на дневниот ред на Собранието, ниту пак за него е дискутирано во Комисијата за европски прашања и во Националниот совет за европингтации при Собранието.

Предмет на овој квартален извештај е да се утврди до каде е Македонија по сите горенаведени случаувања. Да одиме по ред.

<sup>3</sup> Подетално за овој документ, видете во петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, насловен како „Чуму ни е Парламент?“, април 2010 година, стр. 9.

## 1. ГЛАДНА КОКОШКА ПРОСО СОНУВА

Кон крајот на август, претседателот Ѓорче Иванов изјави дека во Сребреница се сретнал со европратеничката Дорис Пак и дека од неа добил информации за тоа дека Македонија во 1995 година ја отфрлила понудата на меѓународната заедница да започне преговори за членство во НАТО и во ЕУ под привремената референса. На тоа Дорис Пак се закани со тужба за клевета, бидејќи таа никогаш не се сретнала со Иванов и не му дала таква информација. И наместо да ја повлече изјавата, претседателот Иванов вината ја префрли на новинарите, а веднаш по него истата приказна продолжија да ја вртат и премиерот Груевски, министерот Милошоски и други видни претставници на ВМРО-ДПМНЕ, па дури и со платени огласи по медиумите. За ова се огласи и официјален Брисел, како и амбасадорот Ерван Фуере, кој недвосмислено изјави дека „Секој што ѝврди дека Македонија во 1995 година имала шанса да влезе во ЕУ и во НАТО има бујна фантазија“<sup>4</sup>. Неколку дена подоцна се огласи и известувачот за Македонија во Европскиот парламент, Зоран Талер, кој посочи дека „многу е важно Македонија, Владаша и Парламеншош да имаат целокулен кредитилишет кај Ѓарѓнериите во Европа и да не се занимаваат со Ѓрашања кои од бриселска Ѓерсекишива изледаат ирационални. Јас ја разбираам Ѓолишичката итра, но треба да се внимава работејќа да не биде Ѓремногу ајсурдна“<sup>5</sup>.

Ваквиот обид за ревизија на најблиската историја на Република Македонија од страна на Владата не е ништо друго освен обид за дефокусирање на јавноста од реалните проблеми и предизвици кои допрва ни претстојат и обид да се избегне одговорноста за

<sup>4</sup> Изјава на евроамбасадорот Ерван Фуере, дадена на 13 септември 2010 година.

<sup>5</sup> Изјава на Зоран Талер, дадена на 17 септември 2010 година.

неуспешните евроинтеграции, кои ќе станат повеќе од очигледни од претстојниот извештај на ЕК. Да потсетиме како се одвиваат настапите.

## 1.1. Како се прошируваше НАТО

Во однос на членството во НАТО до 1995 година, мора да се истакне дека тогаш проширувањето на НАТО не се одвиваше преку покана за членство, како денес, туку како резултат на политичка одлука, па сè до 1999 година не се користеше поимот „преговори за членство“. На 23 декември 1993 година, Собранието на Република Македонија донесе Резолуција за пристапување на Република Македонија во НАТО, а на 15 ноември 1995 година Македонија го потпиша Рамковниот документ за пристапување кон програмата „Партнерство за мир“. Истата година, Македонија пристапи и во Северноатлантскиот совет за соработка, подоцна Евроатлантски совет. Во 1999 година за првпат се прават Акционите планови за членство (Membership Action Plan) и Македонија станува дел од овој процес. Тоа значи дека во 1995 година не било можно да се добие директна покана за членство со оглед на тогашниот политичко-безбедносен контекст во Средна, Источна и во Југоисточна Европа. Од друга страна, познато е што се случуваше во овој период во поранешна Југославија, а знаеме и каков беше политичкиот, економскиот и безбедносниот контекст на Балканот воопшто. Затоа, во 1995 година Македонија го доби единственото нешто што можела да го добие – покана за членство во програмата „Партнерство за мир“.

Првите посткомунистички држави кои формално започнаа преговори со ЕУ беа Чешка, Полска, Унгарија, Естонија и Словенија, во март 1998, што значи цели три години подоцна од тврдењето на

владејачката ВМРО-ДПМНЕ. Апсурдноста на ваквото тврдење се гледа и од фактот што во 1995 година, членки на ЕУ стануваат Шведска, Финска и Австрија, кои се развиени, богати, политички стабилни и демократски држави со традиција.

## 1.2. Трновитиот пат до држава-кандидат за ЕУ

Македонија помина низ сите етапи во развојот на односите со ЕУ, почнувајќи од Спогодбата за соработка, преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација, поднесувањето на апликацијата за членство, па сè до добивањето статус држава-кандидатка за членство во ЕУ. Преговорите не можат да се започнат пред ЕК да даде зелено светло по однос на исполнувањето на Копенхашките политички критериуми. Таканаречениот скрининг или скенирање на законодавството формално станува дел од политиката на проширување на Европската конференција во Лондон, на 12 март 1998 година. Во 1995 година, државите од Средна и од Источна Европа (освен Словенија) веќе ги имаат потпишано т.н. Европски договори, првата институционална етапа (или договорниот инструмент) во развојот на односите со тогашната Европска заедница (ЕЗ). Комисијата изготви Бела книга за подготовкa на државите, со која *de facto* применува регионален пристап кон проширувањето. До 1995 година, повеќето држави од Средна и од Источна Европа веќе имаа аплицирано за членство.

Во 1995 година, Македонија не ни имаше воспоставено дипломатски односи со ЕЗ<sup>6</sup> поради спорот за името со Грција. Дури по потпишувањето на Времената спогодба меѓу Македонија и Грција,

<sup>6</sup> Дипломатските односи со Европската заедница се воспоставија на 22 декември 1995 година.

во септември 1995 година, се отвори можност за воспоставување дипломатски односи.

Од самиот почеток, патот на Македонија кон ЕУ е полн со пречки. Ирационалниот проблем со уставното име го смени дури и позитивното мислење од Бадентеровата комисија. Негативниот став на Грција се рефлектираше и во Лисабонската декларација од јуни 1992 година, што во комбинација со системот за двојна контрола (неприфаќање извозни декларации на производите од македонско потекло поради името Македонија, како и одлуката на Македонија да ги почитува санкциите на ОН кон СР Југославија) и грчкото ембарго, дополнително ја влоши состојбата. Обидувајќи се да ги минимизира негативните импликации по однос на внатрешниот развој на земјата, но и нејзината меѓународна позиција, Македонија го испрати својот прв дипломатски претставник<sup>7</sup> во Брисел во почетокот на октомври 1992 година. Изнаоѓајќи практични модалитети со кои се овозможи извоз на македонски стоки во ЕЗ, Македонија *de facto* ја дерогираше Лисабонската декларација. Беше одобрена помош од 100 милиони еки за санирање на недостигот од нафта и лекови, а на Грција ѝ се наложи да го укине ембаргото од 1 јануари 1993 година, а на 8 април 1993 година Македонија стана членка на ОН.

Во 1993 година, во Есен – на Европската комисија ѝ беше предаден документ во форма на *non paper*, во кој Македонија побара: а) признавање на Република Македонија од страна на ЕЗ, б) воспоставување дипломатски односи меѓу РМ и ЕЗ, и в) отворање преговори за склучување Европски договор, како некои други држави од Средна и од Источна Европа<sup>8</sup>, но барањата беа оценети како нереални.

<sup>7</sup> Јован Теговски.

<sup>8</sup> Унгарија, Полска и Чехословачка – 16 декември 1991 година, Романија – 1 февруари 1993 година, Бугарија – 8 март 1993 година.

На 16 декември 1993 година, шест држави-членки на ЕЗ – Обединетото Кралство, Франција, Германија, Италија, Холандија и Данска – во координиран настап, на ист ден и во ист час, објавија дека донеле одлука за признавање на Република Македонија.

Но, во февруари 1994 година, Грција воведува целосно ембарго. Тоа беше причина Комисијата да поведе постапка против Грција пред Европскиот суд на правдата, која подоцна ја повлече. Во целиот период во континуитет се одвиваше дијалог на високо политичко, но и на експертско ниво, меѓу претставниците на Македонија и на ЕЗ, но поради погоренаведените објективни пречки воопшто не можеше да стане збор за некое посериозно институционално приближување.

Во септември 1995 година беше потпишана Времената спогодба со Грција, со што Македонија стана членка на Советот на Европа и на ОБСЕ. Веднаш потоа, Македонија воспостави дипломатски односи со ЕЗ, доби понуда за склучување на Спогодбата за соработка (две години по *non paper*) и стана страна во Партнерството за мир на НАТО. На 21 декември 1995 година започнаа преговорите за склучување на Спогодбата за соработка за трговија и трговски прашања меѓу РМ и ЕЗ и Спогодбата за транспорт. Двата документа се потпишани дури на 29 април 1997 година, по донесувањето на Заклучоците кои се однесуваат на „Примената на принципите на условување во насока на развој на кохеренцијата и сфаќајќи на ЕУ со државите од регионот”, при што се прецизира примената на регионалниот период кон државите од ЈИЕ. Во септември 1997 година, Владата на РМ до ЕУ го достави документот насловен како „Основи на сфаќајќата за склучување сфаќајќи членка на ЕЗ“.

По регионалниот пристап и создавањето на Пактот за стабилност за ЈИЕ, во јуни 1999 година ЕУ го лансираше Процесот за стабилизација

и асоцијација и за првпат ги призна грешките што ги направи во однос на државите од Западен Балкан, но сè уште јасно не зборуваше за некаква перспектива за членство во ЕУ. Членството на државите од Западен Балкан стана извесно дури по Европскиот самит во Солун, во јуни 2003 година, кога со ЕУ претседаваше Грција, па оттука Солунската агенда.

### 1.3. Зошто ги замајуваме граѓаните?

Оттука јасно се гледа дека нападите на владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ (читај, Влада) за тоа дека во 1995 година тогашната влада (читај, СДСМ) наводно одбила членство во ЕУ се неосновани и служат исклучиво за замајување на јавноста. Трагично е што Владата, заради теснопартистки интереси и дневнополитички цели, се обидува да ги потцени и да ги избрише од колективната меморија успехите на државата, континуирано да го руши постигнатото и да го блокира европ-интегративниот процес. Република Македонија трпи огромна штета на меѓународен план и се рушат нејзините позиции и претходно стекнатиот меѓународен углед со спроведувањето на ваквите ирационални политики и со постојаното пласирање лаги во кои ја инволвира - директно или индиректно - и меѓународната заедница.

Додека се одвиваше оваа дебата и откако од релевантни фактори (Ерван Фуере, Дорис Пак, Зоран Талер) неколкупати беше јавно кажано дека беше невозможно Македонија да стане членка на ЕУ во 1995 година, владејачката ВМРО-ДПМНЕ ја промени својата изјава, дообјаснувајќи дека тогашната Влада не ни размислуvala за ЕУ и за НАТО и продолжи со истата жестина да закупува медиумски простор и да ги објавува датумите кога секоја држава од Средна и од Источна

Европа доставила апликација за членство. За да нема никакви дилеми за идејниот концепт на тогашната опозиција – денес владејачката ВМРО-ДПМНЕ – да се потсетиме на дел од настаните од тој период. Имено, европски настроеното ВМРО-ДПМНЕ организираше протести на кои повикуваше на смрт и гасни комори за Албанците, сечење на канџите на орлите, протестираше против овозможувањето на високото образование на мајчин јазик, подоцна и против процесот на децентрализација, печатеше и дистрибуираше географски карти со Голема Македонија итн. Уште потрагично е тоа што како организатори и идејни водачи на овие протести (со исклучителна анти-ЕУ и анти-НАТО содржина) особено се истакнаа голем број од сегашните министри, пратеници и амбасадори од актуелната власт, како на пример Антонио Милошоски, Никола Тодоров, Влатко Ѓорчев, Љубиша Георгиевски и уште многу други истакнати дејци и поранешни функционери на владејачката ВМРО-ДПМНЕ<sup>9</sup>.

## 2. КОЈ ДА ГО ЧУВА УСТАВНИОТ СУД?

МЦЕО поддржува секаква конструктивна дебата од која би излегле на виделина предлози и препораки за подобрување на функционирањето на институциите и за создавање добри демократски практики, а тоа е впрочем и дел од нашата мисија<sup>10</sup>. Во тој контекст, секако, спаѓаат и дебатите за положбата на Уставниот суд во политичкиот систем на Република Македонија.

<sup>9</sup> [http://sphotos.ak.fbcdn.net/hphotos-ak-ash2/hs182.ash2/44515\\_437971397880\\_26898897880\\_5001109\\_4869487\\_n.jpg](http://sphotos.ak.fbcdn.net/hphotos-ak-ash2/hs182.ash2/44515_437971397880_26898897880_5001109_4869487_n.jpg)

<sup>10</sup> Македонскиот центар за европско образование го поддржува пристапувањето на Република Македонија во Европската унија преку професионална обука, консултантски услуги, регионална соработка, лобирање и креирање јавни политики.

Од настаните поврзани со Уставниот суд што во континуитет се случуваат последниве неколку години, а за кои пишувавме во четвртиот, петтиот и шестиот квартален извештај<sup>11</sup>, не можеме а да не си го поставиме прашањето „Што правеле нашите властодршци кога на училиште се учеше за демократијата? Да ги потсетиме!

Во системот на поделбата на власта во континенталните демократски политички системи Уставниот суд е еден од темелните органи. Конституционализмот, како демократска придобивка, е последица на старата мудрост дека дури и кога е демократски воспоставена, абсолютната власт е во искушение да ја изигрува и релативизира правната држава. Постепено преовладало убедувањето дека е потребно властта да се стави под контрола од страна на независен судски орган кој би го бранел највисокото начело на правната држава. Лулка на конституционализмот се САД, каде што преку утврдувањето на уставноста и законитоста на правните акти се врши надзор над извршната и законодавната власт. Посегајќи по политички условените активности на извршните и законодавните органи, уставните судови играат улога на „негативен законодавец“. На тој начин се овозможува да заживее системот на поделба на власт и се гарантира не само поделена, туку и ограничена власт. Оттука, уставните судови во уставно-правната теорија се органи *sui generis*, кои не спаѓаат во ниту една власт. Надлежноста на уставните судови не е делегирана од законодавните домови и истовремено уставните судови не одговараат пред законодавството. Уставниот суд е столбот и чуварот на демократијата во една држава.

## 2.1. Улогата на Уставниот суд во политичкиот систем на Македонија

Положбата, составот, надлежноста и правното дејство на Уставниот суд на Република Македонија се уредени со членовите 108–113 од Уставот на РМ. Уставниот суд има надлежност да ги брани правата и слободите на граѓаните („*и шиши слободиш и йраваша на човекот и траѓанинот коишто се однесувааш на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, йолишичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на траѓаниште по основа на юл, раса, верска, национална, социјална и йолишичка припадност*“) и да обезбеди усогласеност на правните акти со Уставот<sup>12</sup>. Според Уставот, одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.

Начинот на работа и постапката пред Уставниот суд, пак, не се уредени со посебен закон, туку со Деловникот, кој Уставниот суд го донесува сам. Намерата на творците на Уставот била да му обезбеди на Уставниот суд колку што е можно поголема автономија и целосна независност од законодавната власт, бидејќи Уставниот суд се смета за центар на моќта кој не јрпи легитимитет од изборите, туку од Уставот. Во таа смисла, секој закон има демократски легитимитет само ако е донесен во согласност со Уставот, без оглед на моќта на мнозинството кое го донело. Таквото позиционирање во политичкиот

<sup>11</sup> Извештаите може да се најдат на [www.mcet.org.mk](http://www.mcet.org.mk).

<sup>12</sup> Уставниот суд одлучува за усогласеноста на законите, другите прописи и колективните договори со Уставот и со законите, решава за судирот на надлежностите меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт, решава за судирот на надлежностите меѓу органите на Република Македонија и единиците на локалната самоуправа, одлучува за одговорноста на претседателот на РМ, одлучува за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и на здруженијата на граѓани и за други прашања утврдени со Уставот.

систем не е македонски изум, туку е преземено од искуствата на консолидираните европски демократии. Кога Македонија зачекорувала во плурализмот и во демократијата, за Уставниот суд се предвидела еманципациска и ограничувачка улога во однос со другите граници на властта. Бидејќи Македонија немала повеќепартишка традиција и парламентаризам, позицијата што уставотворците му ја намениле на Уставниот суд била дотолку помоќна и понезависна. Во услови на недостиг на политичка култура, доверба во судството и плоден политички дијалог, Уставниот суд е еден од столбовите на владеење на правото, на што укажува и фактот што во изминатите години огромен број од постапките за оценување на уставноста се покренуваат по иницијатива на граѓаните. Тоа е доказ дека Уставниот суд е една од институциите во која јавноста има солидна доверба и во нејзите гледа свој заштитник од хаотичната примена на правото на која што сме сведоци.

## 2.2. Уставниот суд и Владата

Во последните неколку години, низа одлуки на Уставниот суд најдоа на отворен отпор и критика од страна на ВМРО-ДПМНЕ и нејзините високи функционери од Владата и од Собранието. Заеднички содржател на сите напади беа претпоставените идеолошки и политички мотиви за одлуките. Многу политичари и високи функционери (не)намерно покажуваат темелно непознавање на политичкиот систем. Премиерот Никола Груевски беше најостар во своите настапи против судот, ословувајќи ги уставните судии како „*погоджената рака на опозицијата*”, „*партизански војници*” и слично, па дури и се одважи да испрати писмо до Претседателот на Уставниот суд по Одлуката за укинување на екстерното оценување, што секако

може да се толкува како форма на отворен притисок и кршење на принципот на поделба на власта. Врв на кршењето на демократските принципи во војната против Уставниот суд претставуваше барањето на претседателот на законодавниот дом, Трајко Вељаноски, до претседателот на Уставниот суд, Трендафил Ивановски, да присуствува на седница на пратенички прашања и да одговара за својата работа. Барањето Вељаноски го доставил по иницијатива на пратеничката од ВМРО-ДПМНЕ, Благородна Дулиќ<sup>13</sup>, која планирала на седница да постави прашања за работата и надлежноста на Судот. Ивановски реплицираше со свое писмо во кое реагира на тоа дека ваквото барање е преседан во светската историја на уставното судство.

За очигледен притисок врз уставните судии може да се смета и фактот дека групации граѓани поддржани од властта протестираа против одлуките на Уставниот суд, а вреди да се потсетиме и на редовните дози етикетирања од страна на медиумите близки до властта, во што предничи весникот *Вечер*, кој со недолични зборови ги напаѓа уставните судии. Ваквата практика е веќе забележана во нашите претходни квартални извештаи, а истото беше критикувано и во Извештаите на ЕК за 2008 и 2009 година. Огромна е веројатноста дека во годинешниот извештај коментарите ќе бидат уште понегативни. Дисквалификациите на судиите беа вовед во дебатата за донесување Закон за Уставниот суд со претходно менување на Уставот, која беше иницирана од страна на „мистериозниот“ Институт „Димитрија Чуповски“. Слични дебати кај нас имало и тие се сосема легитимни.

Најсвеж пример за практиката, која евроамбасадорот Фуере ја нарече „*погодженето на владеењето на правото*“, беа последните,

<sup>13</sup> За да биде иронијата уште поголема, Благородна Дулиќ е поранешен судија на Врховниот суд на Република Македонија.

досега најбескруполозни, омаловажувања на Уставниот суд поттикнати од настаните поврзани со лустрацијата на претседателот на Уставниот суд Трендафил Ивановски. Имено, Комисијата за верификација на фактите утврдила дека тој соработувал со безбедносните служби во времето на едноумието. Премиерот Груевски ги искористи настаните како доказ во прилог на тезата дека судот носел нелегитимни и политички одлуки, додека за Ивановски, кој одлучи да се брани на јавна седница, не станува збор за „*лустрација, шуку за касирација на слободниот ум*“ и за „*вештичко исконсирериран ашак и хайка, йолицничка йресмејка и обид за дискредитација*“ на носител на раководна функција во институција којашто не потпаѓа и не постапува по политички диктат.

Целта на овие согледувања не е да се одбрани Ивановски, туку да се укаже на некои специфики на политичката атмосфера која го придржува овој процес. Прво, ако претпоставиме дека Ивановски „*кодошел*“, односно дека нема право да извршува јавна функција, тоа никому не му дава право да го оспорува легитимитетот на Уставниот суд. Второ, доколку настанот го ставиме во контекст на постојаното неколкугодишно дискредитирање на Уставниот суд од страна на властта, јавноста мора да се запраша дали фактот што токму тој е првиот и досега единствениот лустриран не е логична завршница на целиот тој процес. И, трето, дали можеби со делегитимацијата на Уставниот суд ни се случува вовед во уставни промени, со кои властта ќе сака да добие поголема контрола врз овој центар на моќта. Ако Уставниот суд е чуварот на демократијата, тогаш кој да го чува Уставниот суд?

## 2.3. Коментирање на одлуките – прашање на политичка (не)култура?

Стручната јавност треба да биде поттикнувана да дебатира за начините на подобрување на функционирањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд. Кога властта ќе се реши да ги коментира одлуките на Уставниот суд, таа всушност ја деградира правната држава и принципите на владеење на правото. Според Уставот, извршната власт ги извршува одлуките на Уставниот суд, а минимален предуслов за тоа е демократската практика истите да не се коментираат. Покренувањето дебати за промена на позицијата на Уставниот суд во време на бескруполозни напади врз истиот ја наведува јавноста да се запраша за (не)искрените намери на оние кои ги покренале тие дебати и за нивото на политичката култура во државата. Со притисци врз Уставниот суд, властта со една нога загазува надвор од институционалниот поредок и правната држава, додека со другата прави привид дека уште е во него. Уставниот суд, дефинитивно, не е место каде што треба да се бара виновникот за неуспешните политики, бидејќи тој во голем број случаи постапува по барање на оние кои ги засегаат истите политики. Сево ова наведува на прашањето: дали Уставниот суд го навлече гневот на властта поради довербата на граѓаните?

## 2.4. Кој е „гревот“ на Уставниот суд

Одлуките на уставните судови се однесуваат на правните акти со кои се артикулира одредена политичка волја, така што секогаш постои можност да бидат во спротивност со нечии интереси. Политичките актери не смеат да забораваат дека уставноста не е политичка или

идеолошка категорија. Почитувањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд се *conditio sine qua non* за владеењето на правото и создавањето стабилна политичка клима. Во различни политички системи изборот на судиите и надлежностите на уставните судови се регулирани на различен начин. Со оглед на тоа дека не постојат идеални системи и дека речиси секаде уставните судови се соочуваат со одредена криза на легитимитетот, секоја стручна дебата во врска со подобрувањето на позицијата на Уставниот суд е добредојдена. Она што е за осуда е атмосферата во којашто се врши нападот врз Уставниот суд и тоа што најголем дел од нападите доаѓаат директно од Владата и од премиерот. Во ситуација кога огромен број закони во Република Македонија се донесуваат без поширока јавна расправа и за само неколку минути, можеме да претпоставиме дека законодавецот направил одредени пропусти и недостатоци во однос на уставноста.

Наместо да гледа „непријател“ во Уставниот суд, извршната власт треба повеќе да внимава на тоа нејзините политики преточени во законски решенија да бидат во согласност со Уставот. Факт е дека граѓаните се тие кои поднесуваат најголем број иницијативи пред Уставниот суд, што говори за довербата што тој ја ужива како заштитник на правата и слободите против арбитрарноста на државните органи и како ограничувач на извршната и на законодавната власт, што е основен предуслов за функционирање на принципот на поделба на властта.

## 2.5. Каков Уставен суд сакаме?

По 20 години транзиција, Македонија сè уште боледува од детските болести на демократијата. Незадоволителната ситуација на подрачјето на човековите права, владеењето на правото и правната држава, партизираната администрација и неефикасната економија влијаат на довербата на граѓаните во институциите. Во една таква ситуација, државата мора да вложи големи напори во градењето на институционалните капацитети онаму каде што ги нема и да ги зајакне онаму каде што постојат. Ривалитетот на извршната власт со Уставниот суд е типичен пример на дополнително комплицирање на и онака заплетканите политички односи во државата, а властта отворено покажува тоталитаристички амбиции. На тој начин, се поткупуваат и основните принципи на владеењето на правото, а со тоа само се продлабочува климата на недоверба во главните политички актери.

Од тие причини мора веднаш да се престане со сите облици на притисок врз Уставниот суд и со обидите за негово делегитимирање во јавноста. Дебатата за положбата на судот треба да се води во насока на изнаоѓање начини за зајакнување на позицијата на Уставниот суд во делот на извршувањето на неговите одлуки и, особено, во однос на поактивната заштита на правата и слободите на граѓаните<sup>14</sup>. Можеби треба да се размислува за донесување Закон за извршување на одлуките на Уставниот суд заради зајакнување на владеењето на правото, а со тоа и на демократијата во државата.

<sup>14</sup> Член 110, алинеја 3 од Уставот на Република Македонија.

### 3. ВРЕМЕ Е ЗА ОТЧЕТ

Во претходните квартални извештаи пишувавме за Ревизијата 2010, документот што ги содржи индикаторите според кои ЕК ќе го мери напредокот на Македонија при изготвувањето на ноемврскиот извештај, доставена до Владата на 5 февруари 2010 година<sup>15</sup>. Со оглед на важноста на документот, решивме да го објавиме во Прилог 1 од Петтиот квартален извештај.

Во нашиот шести квартален извештај констатирајме дека Владата има уште 3 месеци за успешно да ги исполнит индикаторите утврдени во Ревизијата 2010 до октомври, кога се затвора и Извештајот 2010. Притоа, наведовме неколку препораки со чија помош Владата можеше успешно да ја заокружи целата приказна до ноември. Сега е време за отчет за сработеното. Но, овојпат отчетот ќе биде вистински, а не како оној на Владата што се пренесува на МРТВ, бидејќи ефектот (или како што милува Владата, остварувањето) ќе го каже Европската комисија. Следува кус преглед на она што Владата го направи (или не го направи), а детална анализа за (не)исполнетите индикатори од Ревизијата 2010 е дадена во Дел II – Анализа.

#### 3.1. Што можеше да биде?

Владата не го достави овој важен документ до сите министерства, до другите јавни институции од кои се очекуваше да испорачаат резултати до октомври, вклучувајќи го и Собранието, па Комисијата за европски прашања, Комитетот за односи меѓу заедниците и Националниот совет за европски интеграции (трите битни тела за

<sup>15</sup> Видете го петтиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, насловен како „Чуму ни е Парламент?”, април 2010 година, стр. 9.

демонстрирање политички дијалог) не донесоа заклучоци што би ги доставиле до Владата.

Собранието ја формираше Анкетната комисија за испитување на инцидентот во Собранието од 1 јули, но по принципот „секое чудо за три дена“ анкетната комисија започна со работа, но никако да финишира. Се разбира, политичките партии во Собранието си ја префрлаат одговорноста само за ваквиот застој едни на други. За жал, се чини дека и оваа анкетна комисија ќе биде уште една реприза на претходните анкетни комисии – без заклучоци и без виновници!

Собранието не го преиспита својот став поврзан со Државниот завод за ревизија (ДЗР). Имаше куса, еднократна дебата по повод усвојувањето на Годишниот извештај на ДЗР за 2009 година, во која опозицијата обвинуваше дека ДЗР не бил доволно критичен кон властта, а владејачкото мнозинство се бранеше тврдејќи дека наодите во Извештајот на ДЗР биле многу подобри отколку во времето на претходната влада. За жал, дискусијата не се заокружи со заклучоци, препораки до Владата и барање за спроведување на истите во дефинирана временска рамка.

Комисијата за односи меѓу заедниците при Собранието на Република Македонија заседаваше, но единствените спорни прашања што стигнаа на нејзиниот дневен ред беа плоштадот Скендер-бег и пописот 2011. И, повторно, нема ни трага од некакви заклучоци. Сепак, за разлика од порано (кога Комитетот воопшто не заседаваше), ова е значително подобрување.

Иако Советот за стабилизација и асоцијација констатира дека политичките партии немаат доставено финансиски извештаи за 2009 година, Собранието не побара – барем од политичките партии застапени во него – да го сторат тоа, па макар и со задоцнување. Ова

зборува за капацитетот на политичките партии, но и докажува дека законите во Македонија не важат за сите подеднакво.

Во претходниот квартален извештај предложивме Собранието да формира анкетна комисија која ќе врши надзор на примената на Законот за државните службеници (или оваа задача да ѝ ја додели на собраниската Комисија за избори и именувања) при претворањето на времените вработувања во постојани. За жал, не се случи ни тоа, иако овој проблем беше посочен и на Советот за стабилизација и асоцијација. Повеќе детали околу времените вработувања во администрацијата има во Дел II – Анализа.

Потпретседателот на Владата задолжен за европски интеграции, Васко Наумовски, пред пратениците не даде никаков отчет за сработеното од Ревизијата 2010. Освен месечните извештаи (кои сè уште се објавуваат само на английски јазик), Секретаријатот за европски прашања (СЕП) не најде начин како да ги информира пратениците, а камоли пошироката јавност, за постигнатиот напредок на европски план, што е спротивно на индикаторот за вклучување на засегнатите страни, утврден во Ревизијата 2010 и забележан од Советот за стабилизација и асоцијација.

### 3.2.Што беше?

Во услови кога меѓународната заедница постојано нè потсетува дека решавањето на спорот за името со Република Грција е клучно за добивањето датум за почеток на пристапните преговори со ЕУ и покана за членство во НАТО и кога, по четири години водење јалова политика, очекувате дека Владата на Република Македонија ќе сфати дека во светот на политиката нема правда (впрочем, оттука и народ-

ната поговорка „каде што има сила, нема правдина“) и ќе седне на преговарачка маса и конечно ќе покаже лидерство, се случи токму спротивното.

Владата продолжува со одлагање на решението. Фактот дека посредникот Нимиц не излезе со предлог, и покрај претходните најави на Владата, значи дека немал што да понуди, зашто практично ништо не се сменило. Премиерот Груевски јавно изјави дека средбите со грчкиот премиер Папандреу се сведувале на празни разговори, бидејќи грчката страна и натаму инсистирала на црвените линии. Повремено се споменува спорот за името пред Меѓународниот суд на правдата и дека решавањето во наша корист би ја зајакнало македонската преговарачка позиција<sup>16</sup>. Единствениот проблем со ваквата стратегија е тоа што не се зема предвид факторот време.

Во периодот опфатен со овој квартален извештај, Владата тргна во дипломатски поход бајќи датум за почеток на пристапните преговори со ЕУ и покана за членство во НАТО под привремената референца БЈРМ. Тоа ја збуни меѓународната, но и домашната јавност. Ваквата тактика е апсурдна, особено ако се знае дека токму „ВМРО-ДПМНЕ и Влада<sup>што</sup> на Груевски до неодамна жестоко љубитеаа СДСМ заштоа што ја претпостави времената референца и најправил штеша на држава<sup>што</sup>, а се<sup>што</sup> одаш џо свештот и се молаш за претпоставка во ЕУ и во НАТО џо искашаша штоа претпоставка референца“<sup>17</sup>. За разлика од порано, во „првите борбени редови“ на оваа нова мисија на Владата не е премиерот Груевски, туку министерот за надворешни работи

<sup>16</sup> За повеќе детали, видете го шестиот квартален извештај насловен како „За помалку помалку позитивните работи“, јули 2010 година, стр. 88.

<sup>17</sup> Изјава на Радмила Шекеринска дадена на дебатата „Македонија и ЕУ интеграцијата“ организирана од Македонскиот центар за европско образование и Фондацијата Институт отворено општество – Македонија во рамките на проектот „Акционија за Европа“, што се одржа во Скопје, на 8 октомври.

Милошоски и потпретседателот за евроинтеграции Васко Наумовски. Министерот Милошоски максимално го искористи македонското претседавање со Советот на Европа за да го актуализира спорот со Грција, додека Наумовски тоа го прави на домашен терен, како и на секоја средба со претставниците на меѓународната заедница.

Сепак, „најистурениот“ играч во оваа бесполезна стратегија е претседателот на Република Македонија, Ѓорѓе Иванов. Во септември, тој присуствуваше на годишната средба на Генералното собрание на Обединетите нации посветена на остварените постигнувања од Милинеумските цели и притоа ја искористи говорницата за да ја обвини Република Грција за малиот напредок постигнат во намалувањето на сиромаштијата. Имено, индиректно признавајќи дека ја злоупотребува говорницата, претседателот Иванов рече: „Има и објаснување зошто е недоволниот напредок во овие се менети. За мнозина овде, во оваа сала, е чудно да слушнам дека делумно причините за несоодветниот развој треба да се бараат во постапките на една земја-членка на ЕУ и на НАТО. За жал, морам да ви кажам дека Република Македонија е идноречена во економскиот развој, од својот прв сосег“<sup>18</sup>. Премиерот Груевски, веројатно свесен за „пукането во празно“, не се ни појави во Обединетите нации.

Втората епизода од сагата наречена „Меѓународен поход“ се случи во Стразбур, на 19 октомври, по повод 60-годишнината од донесувањето на Европската конвенција за човековите права на Советот на Европа. Зборувајќи за човековите права претседателот Иванов изјави: „Денес, нема ништу една држава, ништу една влада и ништу една сила која може да им то осигури правошто на Македонциште да бидат Македонци, бидејќи човековите права се и посилни и поштадни от

<sup>18</sup> Интегралното обраќање на претседателот Иванов може да се најде на <http://www.president.mk/mk/odnosti-so-javnosta/2010-01-23-10-09-44/285-2010-09-20-22-20-23.html>

минливоста на одредени влади или одредени политичари“<sup>19</sup>, недвосмислено алудирајќи на тоа дека името е човеково право. Домашната јавност со воодушевување го проследи неговиот настап. Третата епизода ни ја приреди потпретседателот на Владата задолжен за евроинтеграции, Васко Наумовски, кој – случајно или не – изјави дека помошта од ЕУ ќе биде добредојдена во решавањето на спорот. На тоа експресно се огласија европските претставници, потсетувајќи ја Владата дека спорот се решава во рамките на ОН<sup>20</sup>.

Дијаспората засега дејствува „тивко“, но нејзиното присуство е видливо. Имено, Скопје и натаму е излепено со билборди од кампањата „Никој нема право да преговара за моето име“<sup>21</sup>, а на MPTV и на некои други комерцијални телевизии редовно се емитува спотот.

Во периодот опфатен со овој квартален извештај, таборот експерти и интелектуалци кои се залагаат за прекинување на преговорите со Грција не беа многу експонирани.

<sup>19</sup> Интегралното обраќање на претседателот Иванов може да се најде на <http://www.president.mk/mk/odnosti-so-javnosta/2010-01-23-10-09-44/302-60-.html>

<sup>20</sup> МЦЕО и НВО Инфоцентар во јули 2010 година објавија бриф за името насловен „Поранешни, безимени или...“, во кој подетално се разгледуваат причините зошто Македонија не ја вмешува ЕУ во спорот со името. Документот може да се најде на [http://mcet.org.mk/documents/doc\\_view/72-poranesni-bezimeni-ili?tmpl=component&format=raw](http://mcet.org.mk/documents/doc_view/72-poranesni-bezimeni-ili?tmpl=component&format=raw)

<sup>21</sup> Иницирана од Macedonian Human Rights Movement International и Australian Macedonian Human Rights Committee.

## 4. НОВА ЕПИЗОДА ОД СЕРИЈАТА „МЕДИУМИ“

И во овој период медиумите се во фокусот на Владата. По отпуштањата на новинарите од телевизијата *Канал 5* и судирот на новинарката Весна Ковачевска-Трпчевска со генералниот секретар на ВМРО-ДПМНЕ и шеф на Кабинетот на Премиерот, Мартин Протуѓер<sup>22</sup>, продолжи распламтувањето на огнот во медиумската сфера во државата. Неколку дена по отказот на Весна Ковачевска-Трпчевска, на 4 август, дописникот на *Канал 5* од Охрид и претседател на Регионалниот центар на Здружението на новинарите на Македонија, Симон Илиевски, на прес-конференција даде оставка од двете функции<sup>23</sup>. Весна Ковачевска-Трпчевска и другите четири новинари кои добија отказ од *Канал 5* се вработија во конкурентската ТВ *A1*, а на тоа *Канал 5* одговори дека новинарката свесно ја лажела македонската јавност за сите случувања и дека таа незаконски работи во ТВ *A1*, бидејќи немала решение за престанок на работниот однос<sup>24</sup>.

Група новинари излезе со став дека ќе организира новинарско востание, преку протест на 8 септември под мотото „За новинарштвошто се рабоши“, чијашто цел е зајакнување на Здружението на новинарите на Македонија, закрепнување на *MPTB*, како јавен сервис, ослободување од политичките притисоци и формирање синдикална организација на новинарите<sup>25</sup>.

Можеби најчуден феномен во изминатиот период беше еднодневниот

<sup>22</sup> Видете го шестиот квартален извештај насловен како „За помалку помалку позитивните работи“, јули 2010 година, стр. 13.

<sup>23</sup> <http://a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=126037>

<sup>24</sup> <http://dnevnik.com.mk/?itemID=4DFA58F082108740BE2DC6A025148D72&arc=1>

<sup>25</sup> <http://a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=126405>

прекин на еmitувањето на програмата на националната ТВ *A1*<sup>26</sup>. Тоа се случи како реакција на одлуката на Советот за радиодифузија, со која на ТВ *A1* ѝ беше одредена казна - забрана за еmitување реклами материјали и телешопинг, поради прекршување на дозволениот лимит од 12 минути реклами на еден реален час еmitувана програма, која ѝ била изречена во 2008 година.

Исто толку интересен е и случајот на Дејан Гацов наспроти Владата на Република Македонија. Имено, Дејан Гацов, поранешен портпарол на Фондот за здравствено осигурување на Македонија, во отворено писмо<sup>27</sup> ја обвини Владата за поделба на медиумите на „пријатели на оваа Влада“ и на медиуми што не се пријателски настроени кон Владата. Тој посочи два такви примери од своето лично искуство како портпарол на Фондот: 1) добил наредба од Владата кога ќе објавува платени огласи, еден од весниците секогаш да биде *Вечер*, бидејќи дневниот весник *Дневник*, во кој Фондот обично објавувал огласи, бил неподобен; и 2) неговиот личен пример со *Канал 5*, која не го објавила интервјуто на денот на неговата оставка, а следниот ден новинарката којашто го интевјуирала го информирала дека ѝ било кажано дека не смеела да го објави својот прилог. Истовремено, а само три недели по оставката на Дејан Гацов, дневниот весник *Вечер* објави слики од неговиот Facebook профил<sup>28</sup>.

На 27 септември беше приведен новинарот на *Форум*, Емил Зафировски, во моментите додека пиел кафе со своите колеги во центарот на Скопје. Тој бил осуден во отсуство за кривично дело клевета од 2004

<sup>26</sup> <http://media.a1.com.mk/media/golemi/zabrnaj.jpg>

<sup>27</sup> <http://dnevnik.com.mk/?itemID=A38F43FF6B5DA44EA6C38D53563F11CE&arc=1>

<sup>28</sup> <http://www.vecer.com.mk/default.asp?ItemID=A91B8EEB1CF1C844B50C02F4CDD7176D>

година и требало да плати 500 евра или да издржи казна затвор од 25 дена. Сепак, на крајот колегите новинари му помогнаа на Зафировски, со тоа што му ја платија казната. Здружението на новинарите на Македонија не реагираше веднаш, туку ден потоа, критикувајќи го немилиот настан и побара фер однос од судската власт во државата спрема новинарите.

Во Извештајот 2009 беше посочено политичкото влијание во медиумите како извор на самоцензура и намалување на слободата на изразување<sup>29</sup>. По сите случувања во изминатите шест месеци, нема воопшто да биде чудо доколку Република Македонија биде повеќе критикувана на ова поле. Потребата од независен синдикат кој ќе се бори за слободите и правата на новинарите и од силно Здружение на новинарите на Македонија станува повеќе од очигледна. На новинарството како „седма сила“ и како секојдневен истражувач на вистината му е потребна слобода во оваа наша „космодиск“ демократија.

## 5. МЕТОДОЛОГИЈА

Целта на овој квартален извештај е да даде конечна оценка за работата на политичките фактори во Македонија, во контекст на исполнувањето на индикаторите утврдени во Ревизијата 2010, а со тоа и на нашата ЕУ-агенда. Предмет на анализа во овој извештај се актуелните настани во државата поврзани со европската интеграција, но и да утврди каков ќе биде Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија, што ќе се објави на 9 ноември 2010 година.

Појдовна основа за овој мониторинг се документите што ги изработуваат Владата на Република Македонија, Европската унија, како и меди-

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/mk\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf)

умското покривање на настаните поврзани со ЕУ во Македонија. Главни документи коишто се анализираат се: „Ревизијата на Приспособувањето на ЕУ-агенда“ од 5 февруари 2010 година (натаму во текстот: Ревизија 2010), „Националниот програм за усвојување на правоото на Европската унија – Ревизија 2010, Ревизија 2009 и Ревизија 2008“ (натаму во текстот НПАА 2010, 2009, или 2008); Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2008 и за 2009 година (натаму во текстот Извештај 2008 и 2009), Одлука на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Приспособувањето на ЕУ-агенда со Република Македонија, Брисел, февруари 2008 година (натаму во текстот Пристапно партнерство), Информациите за реализираните активности од Националната програма за усвојување на правоот на Европската унија, Ревизија 2010 за периодите јануари–март и април–јуни, месечните извештаи на СЕП Заклучоците од Советот на ЕУ, соопштенијата за печат од Комитетот за стабилизација и асоцијација и другите ресорски стратегиски документи кои содржат суштински информации за секторите што се следат.

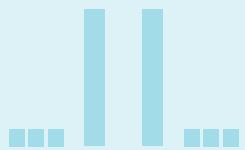
И за овој квартален извештај го користивме институтот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, но некои институции сè уште одлучуваат да молчат.

Во извештајот е опфатен периодот од јули до октомври 2010 година. Покрај анализата на суштинските документи и деск-истражувањето, се спроведоа и интервјуа со некои од засегнатите страни.

Од страна на медиумите, се следеа 14 медиуми, и тоа: седум дневни весници (*Уштински весник; Дневник; Весн; Вечер; Време; Нова Македонија и Штиц*) и централните информативни емисии на седум телевизии со национална и со сателитска концесија (*A1; Канал 5; Сител; Телма; MTB 1; Алфа и Алсај*)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Мониторингот на медиумите е партнерски проект со НВО Инфоцентар од Скопје.

# АНАЛИЗА



**A**нализата за овој квартален извештај ја правиме во областите утврдени во Ревизијата 2010 кои се поделени во три групи: а) политички критериуми, во кои спаѓаат политичкиот дијалог, спроведувањето на препораките на ОБСЕ/ОДИХР поврзани со изборите, охридскиот Рамковен договор, реформата на полицијата, реформата на судството, борбата против корупцијата и организираниот криминал, реформата на јавната администрација и човековите права; б) економски критериуми, во кои спаѓаат вработувањето и социјалната политика, одговорноста при извршувањето на јавните дејности и супервизијата на финансиските услуги, и в) правни критериуми, во кои спаѓаат почитувањето на одредбите од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, енергетиката, информатичкото општество и медиумите, животната средина, земјоделството, безбедноста на храната, ветеринарната и фитосанитарната политика и слободното движење на стоките.

Напредокот во исполнувањето на краткорочните приоритети ќе се мери според индикаторите утврдени во ревидираното Пристапно партнерство од 5 февруари 2010 година. Во секторите каде што Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) нема експертиза, ќе потсетиме само на индикаторите според кои ЕК ќе го мери напредокот во 2010.

За разлика од претходните квартални извештаи, во кои по секоја анализирана област изнесувавме голем број препораки, во овој извештај акцентот го ставаме на (не)исполнувањето на индикаторите на ЕК и, бидејќи е доцна за каква било интервенција во пресрет на објавувањето на Извештајот 2010, овојпат ќе изостанат препораките. Препораки нудиме само кај коментарите за нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација, со оглед на тоа дека станува збор за нацрт-документ кој сè уште не е заокружен и може благовремено да се измени и да се подобри.

Да одиме по ред!

## 1. ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ ВО НУЖДА!

Во Ревизијата 2010, главниот приоритет кај политичкиот дијалог гласи: „*да се промовира консруктивен и сеопфатен дијалог, особено во обласиште во кои е поштребен консензус меѓу политичкиште партии во рамкиште на демократскиште институции*“. Исполнувањето на овој репер ЕК ќе го мери според три индикатори, од кои првиот гласи: 1) „*гонесување и сироведување на измените на Деловникот за работна на Собранието на Република Македонија*“.

### 1.1. Конечно нов Деловник!

Откако неуспешно заврши уште една интерpellација за министерката Јанкуловска, по повод собранискиот инцидент од 1 јули, пратениците кои по тој повод приредија уште една очајна и драматична претстава, покажувајќи дека не умеат да дебатираат цивилизирано, заминана на заслужен одмор. Во истиот стил на вербален примитивизам се вратија во собраниските клупи без јасна концепција како до усвојување на новиот собранички Деловник.

Од парламентарното мнозинство се очекуваше да поработи на усвојувањето на новиот Деловник и да ги прифати барањата на опозицијата за формирање посебно собраниско тело за следење на трошењето на народните пари. Наместо тоа, убедени дека ваквите барања на опозицијата се претерани, тие побрзаа да поработат на тоа како да ја симнат од себе одговорноста за неусвојувањето на новиот Деловник на Собранието, упатувајќи писмо до амбасадите во државата и до меѓународните институции, насловено како „*Став на пратеничката група на ВМРО-ДПМНЕ во врска со одбивањето на СДСМ да се изгласа новиот Деловник*“, потпишано од 45 пратеници на владејачката партија.

Речиси во истиот момент, по скоро пет месеци отсуство од координациите кај претседателот на Собранието, опозицискиот СДСМ најави дека се откажува од сите свои барања и дека безусловно прифаќа каква било верзија на Деловникот и се врати на координациите. Образложувајќи го ретерирањето во своите ставови како придонес за деблокирање на политичкиот дијалог во државата, како една од задачите што треба да се заврши пред затворањето на годинешниот извештај, а воден од националните и од државните интереси и во

духот на продолжувањето на европските интеграции како приоритет без алтернатива – СДСМ подаде рака за дијалог.

Конечно, ден пред празникот на кој ја славиме независноста, две-те најголеми партии во Собранието постигнаа консензус околу измените на Деловникот. Власта со тешко срце ја прифати понудената рака и гестот на добра волја од страна на ривалите и пред конечно да стивне бучавата што се креваше со месеци околу Деловникот, таа и по неговото усвојување, додека сите честитаа, реши калкулантски и натаму да критикува.

Така, конечно и со големо задоцнување, заврши собраниската драма околу консензуалното донесување на фамозниот Деловник, за кој против гласаа единствено ЛДП и НД (НД не се согласи да поддржи Деловник кој го дерогира Рамковниот договор, а ЛДП затоа што сметаше дека тој не е доволно добар). За потсетување, рокот за донесување нов Деловник (три месеци по донесувањето на Законот за Собранието), договорен меѓу владејачкото мнозинство и опозицијата, истече во ноември 2009 година.

Усвојувањето на собранискиот Деловник е единствената задача што, иако со задоцнување, успеавме да ја завршиме пред затворањето на есенскиот извештај. Но, поради неговото усвојување во последен момент, од неговата имплементација која Брисел исто така ја очекуваше во текот на оваа година, досега имавме можност да видиме многу малку. ЕК ќе констатира **задоцнештото и нецелосното исъполнување на оваа обврска**. А што е со другиот дел од парламентарната демократија?

Четиринаесет месеци откако на 17 август 2009 ДПА го напушти Собранието, петте пратеници примаат плата и се водат како оправ-

дано отсутни. За парламентарниот спикер, несомнено, ова не е проблем. Конечно тој и самиот го објасни својот став за ова прашање – вакви појави имало и порано во текот на развојот на нашата парламентарна демократија. Тоа што ваквото однесување се толерира не е во согласност со Уставот. Дополнително натежнува фактот што бојкотот на ДПА по ништо не наликува на претходните слични состојби на кои алутира Вељаноски, зашто никогаш досега политичките партии и пратеници кои отсуствуваат од Парламентот не се дрзнале волку долго и континуирано да отсуствуваат, туку се појавувале во Парламентот во обид да ја превенираат и пресретнат примената на уставната одредба којашто може да резултира со одземање на нивните пратенички мандати. Во меѓувреме, пратениците од ДПА и натаму остануваат глуви на повиците на Вељаноски и ништо не укажува дека тие воопшто имаат намера да се вратат во Собранието.

Освен повик за враќање во собраниските клупи, по повеќе од едногодишно отсуство на пратениците од ДПА од Собранието, Вељаноски неодммана реши да побара од Владата одговори во врска со автентичното толкување на Законот за амнестија, за што се врзува и главната причина за бојкотот на оваа пратеничка група во Собранието.

Исто така, ни Комитетот за односи меѓу заедниците не ги даде очекуваните резултати и неговото функционирање се сведе на чиста форма<sup>31</sup>. Доказ за тоа е фактот дека жешките теми кои ја брануваат јавноста и за кои Комитетот е вистинското место за дебата, никако да стигнат на дневниот ред, а тогаш кога ќе бидат на дневниот ред,

<sup>31</sup> Во своето речиси двегодишно постоење, според веб-страницата на Собранието, Комитетот има закажано само 13 седници, од кои повеќе од половината, односно 7, се сè уште незавршени (6-та, 7-та, 8-та, 9-та, 11-та, 12-та и 13-та седница).

тешко стигнуваат за расправа. Веќе е сосема јасно дека немањето кворум секогаш кога треба да се зборува за некоја важна тема за меѓуетничкиот дијалог – не е случајно.

## 1.2. Проблемите на Законот за Собранието

Пратениците заминаа на летен одмор без јасен концепт околу функционирањето на Анкетната комисија која треба да го расветли инцидентот во Собранието што се случи на 1 јули. Но, претседателот на Комисијата ги дочека подготвен со предлог Комисијата да заседава зад затворени врати, наводно со цел да биде попротивни и да се избегнат различни толкувања за нејзиното работење. Потоа следуваше дебатата „за“ или „против“ јавноста во работењето на Комисијата. Иако на првата седница беше постигната согласност за јавност на седниците, сепак собраниското тело продолжи да работи зад затворени врати.

Анкетната комисија беше формирана на 26 јули и во рок од 60 дена таа требаше да му достави на Собранието извештај за инцидентот од 1 јули. Досега, Комисијата има одржано само две седници, од кои првата беше конститутивна. Постои договор да не се работи за време на пленарните седници на Собранието, за да можат пратениците кои се членови на Комисијата да придонесат во работата на Собранието. Но, во суштина, Комисијата вистински почна да расправа за настанот само неколку дена пред истекот на рокот од два месеца во кој требаше да се изготви и да се достави извештај до Собранието. Првиот месец помина во летните одмори, а откако нејзините членови се вратија во Собранието, тие не можеа да работат зашто не поседуваат безбедносни сертификати за пристап до класифицираните информации.

Откако не успеа да испорача резултати во првично договорените 60 дена, Комисијата доби дополнителен рок од 30 дена. Она што го добија графиките беше уверување од претседателот дека овојпат работата ќе биде завршена во рок. Истече и дополнителниот рок, а од извештајот ниту трага ниту глас. Јасно е дека работата негде заглавила и дека ќе биде потребен нов дополнителен рок.

Во меѓувреме, парламентарниот спикер го искористи интервјуто за *Уштински весник* и го осуди темпото со кое работи Комисијата, но за секој случај јавно ги лоцираше и го осуди виновниците за инцидентот, прејудицирајќи ги заклучоците на Комисијата околу тоа кој е виновен и одговорен за настаните од 1 јули во Собранието.

Постои директна поврзаност меѓу наодите на Анкетната комисија со вториот индикатор од Ревизијата 2010, кој гласи: „целосно сироведување на Законот за Собранието на Република Македонија, и поколнување на првото јавно заседание во собранишките служби и прекршување чекори кон воспоставување и почеток со работења на Парламентаријата“. Имено, Анкетната комисија треба да утврди дали претседателот на Собранието дал писмено одобрение за присуство на службени лица од МВР на 1 јули и со тоа го прекршил членот 43 од Законот за Собранието и дали новите мерки<sup>32</sup> во Собранието, коишто ги воведе спикерот Вељановски, се дополнително прекршување на Законот за Собранието, со оглед на тоа дека беа донесени без консултации со координаторите на пратеничките групи, како што обвинува опозицијата.

<sup>32</sup> Новите мерки предвидуваат: да се формира собраниско обезбедување, да се направи етички кодекс за пратениците, да се допрецизира правилникот за внатрешен ред на Собранието, писмено одобрение од претседателот за пристап на овластени службени лица на органите на државната управа во собраниската зграда, информација од МВР за потреба од засилено полициско обезбедување, припадниците на МВР да имаат специјални обележја кога го обезбедуваат Собранието.

Како и да е, инцидентот од 1 јули покажа дека има проблеми во функционирањето на Законот за Собранието. Во собраниските служби сè уште има празни места, а Парламентарниот институт никако да почне да работи. Очигледно, дека ЕК **нема да може јозиштивно да го оцени нишу овој индикатор.**

### 1.3. Некадарно и непречено функционирање на НСЕИ

Третиот индикатор според кој ќе се мери напредокот во политичкиот дијалог утврден во Ревизијата 2010 гласи „*непречено функционирање на Националниот совет за европинштетрации, поддржан од релевантните институции, и зајакнување на кабинетите на вработениште во Секторот за поддршка на работата на НСЕИ*“.

Капацитетите на НСЕИ се сè уште слаби, како впрочем и собраниските структури за анализи и истражувања, а Собранието без посериозен капацитет за следење на процесот на европинтеграциите. Се преземаат напори за обучување на кадарот кој беше вработен во Секторот за поддршка на работата на НСЕИ и целокупната предвидена обука е обезбедена од билатералната помош што ѝ е ставена на располагање на Република Македонија.

Во однос на нашето барање да ја следиме работата на НСЕИ во текот на 2010, за што пишувавме во минатиот квартален извештај, би сакале да нагласиме дека сè уште немаме добиено никаков одговор, а веќе измина и 2010.

Од погоренаведените причини, сметаме дека и НСЕИ не е во состојба да работи непречено, а неговото институционално зајакнување се одвива бавно, главно поради несоодветната селекција на но-

вовработените во Секторот за поддршка на работата на НСЕИ. Оттука, сметаме дека *и овој индикатор не е целосно исполнет*.

## 2. ИЗБОРИ

Ревизијата 2010 опфаќа два краткорочни приоритета што треба да ги исполни Македонија во делот на спроведувањето на препораките на ОБСЕ/ОДИХР во пресрет на изборите. Тие се: а) да се обезбеди спроведување на сите наредни избори во согласност со Изборниот законик, и б) донесување одлуки, без одложување, за случаите поврзани со изборните неправилности и изрекување казни заради превенција на идни случаи. Следува анализа на двата приоритета.

### 2.1. Изборите ќе почекаат

Пријвиот краткорочен приоритет во оваа област гласи „Да се обезбеди сите наредни избори да се спроведуваат во согласност со Изборниот законик“. Постигнатиот напредок ЕК ќе го мери според следниве два индикатора: 1) *Спроведување на преторакиште на ОБСЕ/ОДИХР, вклучувајќи и ревизија на избирачкиот список во согласност со Акцискиот план на работниште трупи, и 2) Усвојување и спроведување на план за превенирање на наводното зајлашување на преторакиште за време на изборниот процес, во согласност со преторакиште на ОДИХР.*

Анализата покажува дека темелното прочистување на избирачкиот список сè уште не е завршено. Имено, во пилот-општините Гостивар и Виница е констатирано дека во Избирачкиот список има одредена бројка починати лица, поради што Управата за водење матични книги при Министерството за правда, заедно со МВР, до 31 октомври 2010

година требаше да изврши увид во податоците од матичните книги на родените и умрените лица во сите општини за периодот од 1980 до 2010 година.

Од 15 март до 15 април 2010 година е извршена непосредна проверка на 80.830 лица од вкупно 134.699 кои, според податоците на МВР од март 2009 година, биле евидентирани во Избирачкиот список, но сè уште не поседуваат важечка патна исправа или лична карта. Утврдено е дека 49.981 живеат на адресата на којашто се евидентирани во Избирачкиот список, но немаат документи; 16.771 лице, според сознанијата од роднини и соседи, се наоѓаат во странство; 10.817 лица биле иселени, но не се знае каде; 2.270 лица започнале постапка за вадење документи, а 1.034 лица биле починати. Само од овие бројки е очигледно дека е неопходно темелно чистење на избирачкиот список пред одржувањето на следните изборни циклуси. Во врска со усвојувањето и спроведувањето на планот за спречување на идните заплашувања на граѓаните за време на изборниот процес, работната група на ДИК ги достави своите предлози и анализи до СЕП како надлежна институција којашто треба да подгответи план и динамика за реализација на препораките на ДИК. Тука завршува трагата за овој процес. Дека нема напредок потврдува и фактот што СЕП во своите месечни извештаи воопшто не известува за ова.

Очигледно е дека Македонија *не усвојаа да ѝо исполни овој краткорочен приоритет*.

Постигнатиот напредок кај вториот краткорочен приоритет во оваа област (Донесување одлуки без одложување за случаите поврзани со изборните нерегуларности и изрекување казни за превенција

на идните случаи), ЕК ќе го мери според следниве два индикатора: 1) *бројот на завршени истирати*, и 2) *бројот на усвоени обвиненија*.

Кривичниот законик на Република Македонија во посебна глава има систематизирано 9 кривични дела против изборите и гласањето, и тоа: спречување на избори и гласање (член 158); повреда на избирачкото право (член 159); повреда на слободата на определување на избирачите (член 160); злоупотреба на избирачкото право (член 161); поткуп при избори и гласање (член 162); повреда на тајноста на гласањето (член 163); уништување на изборни исправи (член 164); изборна измама (член 165), и злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања (член 165-а).

Следењето на институционалниот одговор на изборните нерегуларности покажа дека откривањето на кривичните дела и нивните сторители е најкритичната фаза која во голема мера ја одредува ефикасноста на системот. Имајќи ги предвид извештаите на домашните и на меѓународните набљудувачи во однос на изборите одржани во 2008 и во 2009 година, во кои се посочува големиот број изборни нерегуларности и малиот број пријавени дела, остана впечатокот дека голем број дела се неоткриени.

Во последните три изборни циклуси (Парламентарните избори 2006, предвремените Парламентарни избори 2008 и Претседателските и локалните избори 2009), бројот на лица пријавени за изборни неправилности е: 52 лица (2006), 363 (2008) и 41 лице (2009).

До основните јавни обвинителства во однос на изборните нерегуларности сторени на предвремените парламентарни избори во 2008

година, од страна на МВР се поднесени кривични пријави против 217 лица, а против 146 лица од страна на политичките партии. Во однос на претседателските и локалните избори од 2009 година, беа поднесени 13 кривични пријави против 34 лица од страна на МВР и една кривична пријава за делото „Поткуп при избори и гласање“ од страна на Државната комисијата за спречување на корупцијата, а Јавното

обвинителство по сопствена иницијатива започнало кривично гонење во 3 случаи за кривични дела против изборите и гласањето.

Подолу во Табела 1 е даден преглед за работата и одлучувањето на Јавното обвинителство по однос на пријавени лица за дела сторени при спроведување на изборите одржани во 2008 и во 2009 година.

		Пријавени лица	активни		решени		
			Собирање известувања	Истрага во тек	Отфрлена пријава	Откажување од гонење	Обвинителен акт
Скопје	2009	2		2			
	2008	22		4	3	9	6
Гостивар	2009	3	2	1			
	2008	117	47		15	10	45
Тетово	2009	19	7		12		
	2008	220	48	2	92	18	60
Струга	2009	5			5		
	2008	3					3
Кочани	2009	3	1		2		
	2008						
Струмица	2009						
	2008	1			1		
Битола	2009	1			1		
	2008						
Охрид	2009	8	5			3	
	2008						
Бкупно	2009	41	15	3	20	3	
	2008	363	95	6	111	37	114

Табела 1 – Одлуки на Јавното обвинителство

Заклучно со април 2010 година, основните судови во Република Македонија сè уште немаат донесено првостепена одлука во врска со изборните неправилности, односно со предметите поврзани со претседателските и со локалните избори од 2009 година. Во врска,

пак, со предвремените парламентарни избори одржани во 2008 година, заклучно со април 2010 година, се донесени осудителни пресуди против 54 лица, ослободителни пресуди за 16 лица, додека за 19 лица е донесена одбивателна пресуда.

Осудителни	Одбивателни	Ослободителни
Основен суд Тетово за 15 лица	Основен суд Тетово за 18 лица	Основен суд Тетово за 13 лица
Основен суд Гостивар за 15 лица	Основен суд Гостивар за 1 лице	Основен суд Гостивар за 1 лице
Основен суд Скопје за 23 лица		/
Основен суд Струга за 1 лице		Основен суд Струга за 2 лица

Табела 2 - Видови одлуки за предвремените парламентарни избори 2008

Кривични дела	Осудителни	Одбивателни	Ослободителни
Спречување на избори и гласање чл.158 ст.1	7		
Спречување на избори и гласање чл.158 ст.2	16	15	4
Повреда на избирачко право чл.159		2	3
Злоупотреба на избирачкото право чл.161			3
Поткуп при избори и гласање чл.162			3

Повреда на тајноста на гласањето чл.163		1	
Злосторничко здрушување чл.394	9		
Недозволено изработување, држење и тргување со оружје или распрскувачки материји чл.396	10		
Насилство чл.386	2		
Непријавување кривично дело или сторител чл.364			1
Фалсификување службена исправа чл.361	4		
Загрозување на сигурноста чл.144	2		

Табела 3 - Видови одлуки по кривично дело

Податоците изнесени погоре покажуваат дека заклучно со април 2010, постапките по предметите поврзани со *изборниште нейравилности не се завршени*. За жал, поради нетранспарентноста на институциите не се на располагање податоците од април 2010 па наваму, а таквите информации не се содржат ниту во месечните брифови на СЕП. До април 2010, овој процес го следеше Коалицијата за правично судење, но по завршувањето на нивниот проект, невозможно е да се набават ажурирани податоци.

### 3. ОХРИДСКИ РАМКОВЕН ДОГОВОР

Што се однесува до охридскиот Рамковен договор, Ревизијата 2010 предвидува два краткорочни приоритета, кои гласат: 1) спроведување на охридскиот Рамковен договор, со цел да се зајакне довербата меѓу етничките заедници, и 2) следење на процесот на децентрализација.

Спроведувањето на охридскиот Рамковен договор, ЕК ќе го ценчи според следниве индикатори: 1) *Спроведување на охридскиот Рамковен договор, особено јпримената на Бадиншеровиот принцип, вклучувајќи ѝ и единициште на локалнашта самоуправа*.

ва; улоѓаша на Комисиите за односи меѓу заеднициште на локално ниво; 2) Целосно спроведување на Странештијата за правична засфаќеност на немозинскиште заедници, особено преку обезбедување адекватни ресурси и воспоставување санкции и/или систем за мотивирање за реализација на целиште; Дотолништелно подобрување на засфаќеноста на ромскашта и на турскашта заедница; Востоставување единствен и веродостоен систем за прибирање Ѓогашоци на ниво на јавен сектор, со цел ефективно да се слеги процесот на правична засфаќеност; 3) Спроведување на Странештијата за образование, во насока на спроведување на преторакиште на Високоштатскиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, и 4) Нашамошно спроведување на Законот за употреба на јазициште и дотолништелно зајакнување на катаџиштешите на Секретаријатот за спроведување на охридскиот Рамковен договор, со цел да се подобри координацијата улоѓа во спроведувањето на Договорот.

### 3.1. Пауза од 24/7 во децентрализацијата

Исполнувањето на приоритетот за следење на процесот на децентрализација, ЕК ќе го мери според следниве два индикатора: 1) Нашамошна имплементација на спроведувања за децентрализација и на акцискиште планови, вклучувајќи то и нашамошниот трансфер на надлежностите и соодветното финансирање. Реформа на законската рамка за финансирање на оиштините, за да се реши недостатош од средствата на оиштините и неадекватното истиорачување на услугиште на локално ниво. Подобрување на базиште на Ѓогашоци за даночиште на оиштините и соработка и размена на Ѓогашоци меѓу Кашасшарот, Централниот рејоншар, Управашта

за јавни Ѓриходи и оиштините; и 2) Зајакнување на катаџиштешот на Министерството за локална самоуправа како носител на процесот на децентрализација. Зајакнување на катаџиштешот на Одделението за буџет/финансирање на оиштините во Министерството за финансии, заради поддршка на развојот на политикашта на фискална децентрализација и следење на имплементацијата.

Во декември 2009 година е изготвена ревизија на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација за периодот 2008–2010 година<sup>33</sup>, а во јануари 2010 е изготвен и Акциски план за 2010 за спроведување на ревидираната Програма. Она што е очигледно по анализата на Програмата и Акцискиот план е дека мерките предвидени со нив не се воопшто усогласени со НПАА 2010<sup>34</sup>. Имено, во делот на политичките критериуми, во Прегледот на правните акти 2010–2012, е предвидено само донесувањето на два подзаконски акта по Законот за меѓуопштинската соработка<sup>35</sup>, иако Акцискиот план предвидува цела листа нормативни интервенции. Патем речено, и донесувањето на еден од овие два акта беше направено со задоцнување, односно наместо до 28.2.2010 година, како што беше предвидено со НПАА, Одлуката за критериумите за поттикнување на

<sup>33</sup> Достапна на <http://mls.gov.mk/index.php?news=264>, последна проверка 1.11.2010 година

<sup>34</sup> НПАА, Ревизија 2010, наративен дел, и Преглед на правните акти кои се усогласуваат со законодавството на ЕУ 2010 – 2012, достапни на <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControlID=Dokumenti.ascx>, последна проверка 1.11.2010 година

<sup>35</sup> Одлука за утврдување поблиски критериуми за финансиско поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка (Службен весник на Република Македонија бр. 122/2010, донесена на 14.9.2010 година) и Одлука за определување на дејностите од пошироко значење и интерес, за кои ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка (Службен весник на Република Македонија бр. 71/2010, донесена на 18.5.2010 година)

меѓуопштинската соработка беше донесена во септември 2010 година.

Од аспект на имплементацијата на Програмата и Акцискиот план, видливо е дека покрај горенаведените две одлуки, е изготвен и до Собранието е доставен само уште Предлог-закон за државниот инспекторат за локалната самоуправа. Со оглед на тоа дека за најголемиот број мерки во Акцискиот план е предвидено да се реализираат „*до крајот на 2010 година*“ или „*континуирано до крајот на 2010 година*“, се наметнува прашањето дали и како ќе се реализираат сите други мерки во предвидениот рок до крајот на годината. Дури и ако се реализираат, прашање е со каков квалитет ќе бидат истите, имајќи предвид дека до крајот на годината остануваат уште само два месеца. Илустративен пример за ова е предвиденото подготвување физибилити-студија за формирање посебна институција за обуки на локално ниво<sup>36</sup>. Дури во октомври 2010 година беше потписан Меморандум за соработка меѓу Министерството за локална самоуправа и Мисијата на ОБСЕ во Скопје за подготовкa на студија за воспоставување Академија за обука на локалната самоуправа<sup>37</sup>, што укажува на тоа дека или рокот за изготвување (крајот на 2010 година) нема да биде испочитуван или, пак, дека студијата ќе биде изготвена набрзина и неквалитетно! А сосема друго прашање е дали воопшто има потреба од вакво решение (уште една Академија).

Истата ситуација се јавува и во поглед на планираната нова Програма за спроведување на децентрализацијата и унапредување на локалната самоуправа 2011–2013<sup>38</sup>, којашто треба да се изготви до

<sup>36</sup> Акциски план за спроведување на ревидираната Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2008 – 2010 за 2010 година, страна 16

<sup>37</sup> Види <http://mls.gov.mk/index.php?news=318>, последна проверка 1.11.2010 година

<sup>38</sup> Предвидена со НПАА, Ревизија 2010, нарративен дел, страна 10

крајот на 2010 година. За потребите на оваа Програма е предвидено да се изготви анализа за спроведувањето на законите од областа на децентрализацијата и локалната самоуправа. На веб-страницата на МЛС нема информации за тоа дали е во тек ваквата анализа, што упатува на заклучокот дека новата Програма 2011–2013 сè уште не е отпочната.

Во поглед на потребата соодветно да се реши недостигот од финансиски средства на општините, може да се констатира дека сè уште не се донесени измени и дополнувања на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа<sup>39</sup> заради подобрување на законската рамка за финансирање на општините и зголемување на приходите на општините. Од друга страна, пак, податоците покажуваат дека иако приходите на општините како процент од БДП од 2004 до 2008 година се зголемени од 1,7% на 4,6%, реалните фискални позиции на единиците на локалната самоуправа се влошени. Наместо да се направи вистинска фискална децентрализација, Владата и министерствата ја продолжуваат практиката на купување училишни клупи и столчиња, средства за превоз итн. на единиците на локалната самоуправа, иако тоа е во директна надлежност на самите општини!

Имајќи ги предвид забелешките на ЕК од Извештајот 2009, како и фактот дека МЛС во текот на 2010 година успеа да го изготви само Предлог-законот за државниот инспекторат во локалната самоуправа, останува впечатокот дека капацитетите на ова министерство сè уште не се на задоволително ниво.

Со НПАА 2010 е предвидено следење на процесот на децентрализација врз основа на „релевантни индикатори, коишто ќе бидат изработени од страна на меѓуресорската Работната група за децен-

<sup>39</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 61/2004, 96/2004, 67/2007 и 156/2009

трализација". Според информациите на веб-страницата на МЛС, последната средба на оваа работна група се одржала на 18 март 2010 година и на сребата бил донесен Акцискиот план за работа за 2010 година. Оттука, јасно е дека индикаторите за следење на процесот на децентрализација сè уште не се изготвени, што значи дека **нема натпреварок ништу кај овој крајкорочен приоритет**.

## 4. РЕФОРМА НА ПОЛИЦИЈА

Еден од реперите во Ревизијата на пристапното партнёрство е и реформата на полицијата, односно утврдено е дека треба да се обезбеди ефективна имплементација на Законот за полицијата и Законот за внатрешни работи. Притоа, како индикатори врз основа на кои ќе се цени напредокот се утврдени следниве услови: 1) Да се обезбеди дека секое назначување/промена/отишуштање на командириште на Јолицијарски станици е во согласност со Законот за Јолицијата, новиот Закон за внатрешни работи и со подзаконскиште акти; 2) Целосно да се применава подзаконскиште акти од Законот за внатрешни работи, особено да се обезбеди дека сите нови вработувања се прават во согласност со новите одредби; целосна и точна применета на членот 128 од Законот за внатрешни работи, како гарант за дейјолијанизација на Јолицијата; и 3) Да се продолжи со спроведување на Националната спратештија за правична заспешност во рамките на Јолицијата.

### 4.1. Законодавството конечно заокружено, имплементацијата допрва ќе следува

Реформите на Полицијата повеќе години наназад се приоритет во спроведувањето на реформите на македонската администрација, при што беа спроведени значителен број проекти. Само ЕУ ги поддржа овие реформи со 9,5 милиони евра, кои меѓу другото беа наменети за реновирање/изградба на нови полициски станици. Оттука, не изненадува фактот што во 2009 година реформите на Полицијата добија позитивни оценки, особено во доменот што го следи ЕУ. Новата законска рамка којашто беше донесена ги воведе основите за систем на кариера во Полицијата, чијашто доследна имплементација ќе биде предмет на оценка во годинешниот извештај.

Целата законска рамка за воведување на овој систем се комплетираше кон средината на септември 2010 година, кога конечно беше потписан новиот колективен договор на Министерството за внатрешни работи (МВР). Со тоа, целосно се имплементираше Законот за внатрешни работи, барем од аспект на донесувањето на подзаконските акти. Со договорот дополнително се нормираат одредбите кои се однесуваат на сферата на работните односи, социјалните права, системот на кариера во службата и слично. Практично, се заокружи процесот на донесување на актите што произлегуваат од Стратегијата за реформа на МВР.

Една од новините којашто е предвидена со овој акт е конституирањето на постојано заедничко тело – Економско социјален совет – составен од претставници на Министерството и синдикатот, кое на секои два месеца ќе ја анализира состојбата на вработените во МВР од овој аспект, и ќе предлага конкретни решенија и акти за надминување и унапредување на состојбите во оваа сфера. Затоа, се чини

дека е рано да се зборува за тоа дали првите два индикатора се целосно исполнети, бидејќи дури во септември конечно се оформи целосната процедура којашто треба да обезбеди новите вработувања да се прават во согласност со новите одредби. Во идеална ситуација, првиот двомесечен извештај кој за првпат ќе даде податоци за ситуацијата со вработувањата и унапредувањата во Полицијата може да се очекува дури во декември.

## 4.2. Нема идеја за тоа како до правична застапеност

Исто така, сè уште не се знае како ќе продолжи имплементацијата на Стратегијата за правична застапеност на малцинствата во Полицијата. Во минатите години беше постигнат значителен напредок во оваа сфера, но не во смисла на тоа дека правичната застапеност е близку до остварување, туку во споредба со првичната катастрофална застапеност на малцинствата во Полицијата. Меѓутоа, по укинувањето на одредбите од Законот за Полицијата, со кои се предвидуваше масовно предвремено пензионирање на полицајците, се чини дека МВР нема визија за тоа како да продолжи со вработувањата на етничките малцинства.

И Владата го напушти принципот на донесување годишни програми за вработување на припадниците на заедниците<sup>40</sup>. Во Законот за извршување на буџетот за 2010 година е утврдено дека соодветната и правична застапеност на заедниците ќе се остварува преку вработување на припадници на заедниците кај буџетските

<sup>40</sup> Како, на пример, Програмата за 2009 објавена во Сл. весник на Република Македонија бр.3/2009, каде што се утврдува бројот, видот, начинот и финансиските импликации од овие вработувања.

корисници и единките корисници од централната власт, по претходно одобрение од страна на Координативното тело за соодветна и правична застапеност, формирано од Владата на Република Македонија<sup>41</sup>. На овој начин, се чини, Владата ја зголемува својата дискрециона мок и за потребите за нови вработувања „по Рамковен“ во 2010, со тоа што одлучува преку Комисијата, а не со донесување на годишна програма, која е барем потранспарентна и се објавува во Службен весник на РМ.

Затоа, не е јасно како Владата го реализира третиот индикатор од овој приоритет, ниту пак како го реализира својот стратегиски приоритет „....довршување на имплементацијата на Рамковниот договор“<sup>42</sup>, иако во својата одлука предвидела дека ќе го „заокружи процесот на реформи на Полицијата“ и ќе ја „зајакне довербаша на сите заедници во Полицијата“. Во услови кога не се достапни статистички податоци за вработувањата, ниту од Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, ниту пак од Народниот правобранител, тешко е да се даде реална оценка за состојбите. Сепак, останува прашањето за капацитетот на новите вработени, особено по зајакнувањето на критериумите и воведувањето на системот на кариера. Поголемиот број припадници на малцинските заедници кои се вработени во Полицијата беа вработени експресно, само по неколкумесечни курсеви и обуки. И тоа не е спорно, бидејќи реформите гарантираат правична застапеност во Полицијата. Меѓутоа, хроничниот недостиг од професионалност во Полицијата,

<sup>41</sup> Член 22, Закон за извршување на буџетот за 2010 година, објавен во Сл. весник на Република Македонија бр.156/2009.

<sup>42</sup> Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија во 2011 година, усвоени на 27.4.2010, објавени во Сл. весник на Република Македонија бр. 58/2010.

не може да ја избалансира ваквата практика и да ја придвижи Полицијата кон потребата за создавање вистинска мултиетничка полиција, која е вистински сервис на граѓаните. За да се оствари ова, полицијата треба уште многу да се развива. Затоа, реформите на полицијата на долг рок нема да бидат оценувани само врз основа на овие три индикатори, туку ќе мора да се цени врз основа на основните демократски принципи за улогата и присуството на Полицијата во општеството.

Иако е постигнат значителен напредок во спроведувањето на реформите во Полицијата, МВР сè уште нема создадено досие за постигнувањата во имплементацијата на системот на кариера, односно нема потврда за деполитизација и департизација при именувањата и унапредувањата на полицискиот кадар. Исто така, се уште постои недостиг од професионалност во полициската служба, иако е постигнат одреден напредок во внатрешната контрола. Меѓутоа, и во 2010 година имаше низа случаи кои укажуваат на фактот дека постои политички притисок врз работата на Полицијата, кој требаше да биде оневозможен преку системот на кариера. Затоа, МВР мора да отпочне со доследна примена на конечно заокружената правна рамка. А МВР мора да воспостави подобра соработка со локалните власти, особено во заедниците каде што малцинските етнички заедници се мнозинство.

## 5. РЕФОРМА НА СУДСТВО

Во делот на судството, Пристапното партнество предвидува два краткорочни приоритета, а Ревизијата 2010 ги утврдува индикаторите според кои ќе се мери напредокот. Двата краткорочни приоритети гласат: а) одржување досие за успехот во спроведувањето на реформите во судството и реформата на Обвинителството и зајакнување на независноста, ефикасноста и капацитетот на судскиот систем, и б) обезбедување функционалност на нововоставените судски институции, распределба на соодветни средства за нивна целосна оперативност, со цел да се зголеми нивната ефикасност.

За првиот приоритет, Ревизијата 2010 предвидува три индикатори, и тоа: 1) *Судскиот совет и Советот на јавниште обвинишели да развијаат систем за одржливо старателско планирање на човечкиште ресурси;* 2) *Судскиот совет и Советот на јавниште обвинишели да ја зајакнат транспарентноста во работењето и да обезбедат досие за усешноста во примената на системот заснован врз заслуги за вработувањата на судииште и јавниште обвинишели, во насока на постапување на целиште на судската реформа;* и 3) *Подобрување на буџетското планирање и на распределбата на средствата во судството и обезбедување одржлива буџетска рамка.*

Според ЕК, функционалноста на нововоставените судски институции и распределбата на соодветни средства за целосна оперативност и зголемена ефикасност, Македонија ќе треба да ги покаже преку: 1) *Постапување досие за усекот во спроведувањето на активностите на Управниот суд и спроведување на правниште механизми за правото на жалба во управниште судови;* и 2) *Целосно спроведување на пресудите од судот и подобрување на соработката со државниот правобраништел.*

## 5.1. Челичната рака на законот

Неколку настани веројатно ќе се најдат во Извештајот 2010, бидејќи тие – речиси без исклучок – задираат директно во горенаведените индикатори. Покрај старите проблеми, кои очигледно не ги решаваме, ние создаваме и нови, кои немаат ништо заедничко со борбата за понезависно и поефикасно судство. Но, повеќе загрижува тоа што забелешките и критиките на адреса на Владата, кога е во прашање судството, во основа и не престануваат. Само пред петнаесетина дена, на настанот организиран по повод промоцијата на проектот за Академијата за судии и јавните обвинители, европамбасадорот Фуере потсети на проблемот со изборот на кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители, кој е сè уште присутен и покрај законската обрска 50% од новоизбрани судии и јавни обвинители во основните судови и во јавните обвинителства да бидат кандидати од Академијата. И годинава, ваквата законска обрска тешко се исполнува, и покрај постојаните опомени од страна на ЕК. Дали годинава ќе успееме да ја оствариме оваа законска обрска, останува да видиме.

Интересно е тоа што изборот на судии и јавни обвинители кои не се кандидати од Академијата се одвива без никакви проблеми и застои. Во својот стил, причините за ваквите состојби Владата ги лоцираше на туѓа адреса, овојпат посочувајќи го прстот во самите кандидати. На кандидатите повторно им се забележа дека се заинтересирани за работа само во Скопје и дека водени од таквиот интерес не конкурираат на огласите за избор на судии и јавни обвинители за испразнетите места во внатрешноста. Möglichkeit да бидат избрани да вршат судска или јавно обвинителска функција во внатрешноста, наводно, требало да биде пресметан ризик од страна на кандидатите уште кога

се запишуваше на Академијата, а обрската да конкурираат на секој оглас било непишано правило кое се подразбирало. Растргнати меѓу обрската да испорачаат резултати во однос на изборот на јавните обвинители од листата на кандидати на Академијата и неможноста да го сторат тоа бидејќи кандидатите не се јавуваат на секој објавен оглас, неодамна Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, очигледно поддржани од министерот за правда, се заканија дека доколку кандидатите не ја користат секоја шанса да бидат избрани можат да го изгубат приоритетот (читај: својството на кандидат) и да бидат обврзани да ги вратат средствата што државата ги инвестирала во нивната едукација. Врз која правна основа веќе завршените кандидати би го изгубиле својството на кандидати, веројатно никому не му е јасно. Но, за властта тоа и не е особено важно, сè додека мерката заплашување успева.

Уште поинтересно е тоа што ваквиот пристап – секој од кандидатите да има обрска да конкурира на секој објавен оглас – Владата го вметна и како ново законско решение, кое е дел од пакетот закони кои во моментов се наоѓаат на второ читање во Собранието. Барем ваквата обрска сега им е јасно предочена на идните генерации кандидати од Академијата. Во отсуство на што било друго, ова е веројатно понудата на властта во однос на обрската да се понуди „одржливо сопственско планирање со човекови и ресурси во рамките на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, кое ѕе годинава џе очекува ЕУ“.

## 5.2. Изборот политички, а разрешувањето неуставно

Додека јавноста е сè уште преокупирана со „сомнителните“ избори на судии, состојбите во сферата на разрешувањето на судиите, по контроверзното разрешување на двајца судии од скопска Апелација, достигна кулминација со укинувањето на околу 20 одредби од Правилникот за поведување дисциплинска постапка за нестручно и несовесно вршење на судиската функција од страна на Уставниот суд. Укинувањето на одредбите – како што, впрочем, оцени и јавноста – значи дека неуставни биле не само разрешувањата на двајцата судии од скопска Апелација, туку и на 40-тина други судии разрешени врз основа на овие правилници. За ова никој во државата не чувствува одговорност – ниту министерот за правда, кој топката ја префрла кај Судскиот совет како надлежен орган кој ги донел неуставните правилници, ниту во Судскиот совет, кој и покрај информациите дека двата правилника по кои работи Судскиот совет се оспорени пред Уставниот суд, продолжи да разрешува со полна пареа. Очигледно, ваквите случајувања дефитивно ја потврдија тезата дека покрај изборот на судиите во државата подеднакво проблематично е и нивното разрешување.

Од текстот на преодните и завршните одредби кои се однесуваат на третманот на постапките за разрешување кои се сè уште во тек<sup>43</sup> и од укажувањата на министерот за правда дека сега требало да одлучува по законот, а не по правилниците, може да се заклучи дека ќе следува интересна и (не)извесна разврска на постапките за разрешување. Судскиот совет ги стопираше изборот и разрешувањето на судиите

до изгласувањето на новите измени во Законот за судскиот совет, кој се наоѓа во собраниска процедура. Останува да видиме како ќе се одлучува по однос на разрешувањата кои се темелат на неуставните и укинати одредби од правилниците.

Во меѓувреме, продолжуваат укажувањата дека извршната власт треба да ги тргне рацете од Судскиот совет и од Советот на јавните обвинители. Министерот за правда побрза да изјави дека експертската комисија на ЕК, која во текот на мај годинава ги евалуираше, меѓу другото, и состојбите во македонското судство, реформите во судството ги оценила како успешни, но притоа заборави да спомене дека таа порача отстранување на министерот за правда од постапката за избор, оценување, разрешување на судиите или пак предлагање двајца кандидати за судии на Уставниот суд.

## 5.3. Спорни и проблематични, но извесни и веројатни

Во Собранието, без сомнение, ќе се изгласаат и новите закони за избор и разрешување, за судовите, за Судскиот совет, за судскиот буџет и за судската служба. Во делот на условите за избор на судии во основа се работи за истите законски решенија кои веќе предизвикаа бура од реакции кај домашната експертска јавност уште при донесувањето на Законот за Академијата на судии и јавни обвинители. Се чини дека нема решение кое не е спорно и проблематично: спорен е тестот за интегритет и психолошкиот тест, особено во однос на начинот на кој истиот ќе биде предмет на оценка на вредносниот суд на членовите на Судскиот совет; спорно е тоа што идните судии мора да имаат среден успех најмалку осум од високото образование и

43 Сè уште е во тек и постапката за разрешување на двајцата судии од скопска Апелација.

дека студентите со помал успех во високото образование, дури и ако станат магистри и доктори, никогаш нема да можат да бидат судии; спорно е тоа што идните судии ќе мора да го докажуваат познавањето на английскиот јазик со меѓународно признат сертификат со кој ќе се потврди дека ги освоиле потребниот број бодови; спорно е тоа што судството се затвора во толкава мера што сега реално се озаконува она што се случи со првиот македонски судија во Европскиот суд за човековите права, на кој по враќањето не му се најде место во домашното судство; спорни се и критериумите за разрешување, како што е случајот со одредбата којашто предвидува дека укинувањето на 20% од пресудите на еден судија или преиначувањето на 30% од пресудите може да биде основа за поведување дисциплинска постапка, како и одредбата која предвидува закана од разрешување за содење во неразумен рок, што би можело да биде особено ризично доколку недоволно или неправилно се оценат причините за одолжувањето, кои несомнено можат да бидат од субјективен, но и од објективен карактер, или пак уникатната можност за санкционирање на судијата доколку судот во Стразбур констатира повреда на Европската конвенција за човековите права.

## 5.4. Досие управно судство

Сè уште неубедени во фактот дека Управниот суд ги даде посакуваните цели во работењето<sup>44</sup>, особено во делот на забрзувањето на управните спорови, и растоварувањето на Врховниот суд од постапувањето во управните спорови (кој сега постапува по 876 предмети по

<sup>44</sup> За повеќе детали, видете го шестиот квартален извештај „За помалку помалку позитивните работи”, јули, стр. 28.

жалба на одлука на Управниот суд), Владата излезе со соломонско решение – основање на нов Виш управен суд. Без да навлегуваме во квалитетот на решението, интересно е дека – како што призна првиот човек на Судскиот совет – не постојат анализи за тоа колку би чинело неговото формирање. Уште поинтересно е тоа што во јавноста излегоа информации дека Владата прогнозирала нула финансиски импликации од вака предложените измени во судската структура кои се во собраниска процедура на второ и последно читање.

## 5.5. Новиот судски буџет

Премиерот Груевски лично најави дека, во согласност со измените во Законот за судскиот буџет, до 2014 година судството ќе добе двојно повеќе пари. Идејата на Владата е буџетот за судството да се зголемува постепено во наредните 4 години, така што до 2014 година наместо сегашните 0,43% од БДП овој процент да достигне 0,8% од БДП. Она што останува непознато е дали Владата имаше предвид дека постојните 0,43% во суштина претставуваат намалување во однос на минатите години, кога за судството се одвојуваа средства кои потоа се намалија поради светската економска криза. Тоа значи дека двојното зголемување, всушност, и не е двојно ако како почетна позиција се земат некои од претходните години во кои за судството беа издвојувани помалку средства. Прашање е дали Владата со ваквото планирање води сметка за потребите на новиот Врховен суд, за чиешто основање е потребна зголемена сума за плати на судиите и за негово непречено функционирање. Направи ли Владата анализа и проекција за тоа колку овие средства соодветствуваат со потребите на судството, за да се избегне секоја следна година – како досега

– да се констатираат лоши состојби во буџетското финансирање на судовите и еднаш засекогаш да ги оставиме зад нас блокираните сметки на судовите.

## 5.6. Судството повторно на тапет

И додека независноста на судството останува горка тема во нашето општество, на Денот на граѓанската правда властта имаше можност да ги чуе оценките во однос на ефикасноста на судството. Граѓаните, очигледно, не ја делат перцепцијата дека македонското судство станало поефикасно или понезависно. Додека системот останува без сериозен и одржлив метод на стратегиско планирање на човечките ресурси, бројот на судии е во постојан пораст, а судската администрација и натаму е само утопија. Системот на кариера сè уште не е воведен (иако е планиран со измените кои се во Собранието), а веќе се зборува за тоа дека ДУИ ќе бара одложена примена до 2013 година, зашто пресметале дека само 5% од судиите од албанската заедница ќе ги исполнуваат условите за да напредуваат. Судскиот буџет и натаму е празен и недоволен и нема посебни анализи за тоа што точно ќе значи предвиденото зголемување. Успехот на проектот Управен суд е многу матен, а во делот на извршувањето на судските пресуди сè уште се чека на трансферот на старите предмети од судот на извршителите, кој годинава повторно се одложи. Сè уште не се имплементирани предвидените мерки за подобрена соработка со државниот правобранител, а за резултати и да не зборуваме.

*Извесно е дека Република Македонија и јодинава ќе добие Извештај од ЕК ѕрејолн со критики за неефикасното судство.*

## 6. БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Вреди да се потсетиме на Заклучоците од Советот на ЕУ од 7 декември 2009<sup>45</sup>, на кој се дискутираше за процесот на пристапување на Република Македонија, при што беше нагласено дека „...се поштребни континуирани најори за борба џрошив корупција...“<sup>46</sup>. Акцентирањето на борбата против корупцијата како приоритетна област е доволен индикатор за значењето и за директното влијание што го има развојот на процесите во оваа област врз напредокот во процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ. Исто така, континуираното посочување на борбата против корупцијата како еден од главните приоритети е јасен показател за тоа дека, и покрај добивањето на препораката за започнување на пристапните преговори, состојбата во оваа област е сè уште далеку од идеална.

Во делот на борбата против корупцијата и организираниот криминал, Пристапното партнерство предвидува еден репер и еден краткорочен приоритет, а Ревизијата 2010 ги утврдува индикаторите според кои ќе се мери напредокот. Реперот е дефиниран како: „востославување одржливо досие за постинатиште резултати од сироведувањето на релевантното законодавство за антикорупција и имплементација на Државната програма за антикорупција“, додека краткорочниот приоритет гласи:

<sup>45</sup> Да потсетиме дека Македонија воопшто не се најде на дневниот ред на следниот Европски совет од јуни 2010, што може да се толкува и како предупредувачка порака од страна на ЕУ, но истовремено и како индикатор за способностите на македонската дипломатија за изнаоѓање силни и безрезервно посветени лобисти меѓу државите-членки на ЕУ.

<sup>46</sup> Council of The European Union, PRESS RELEASE, 2984<sup>th</sup> Council Meeting – General Affairs, 17271/09 (Presse 370), Brussels, 7 December 2009, p.16: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/112480.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/112480.pdf)

„обезбедување соодветно следење на преторакиште на надзорниште щела, особено во областа на финансирањето на политичкиште парши и трошењето на јавниште средству“.

## 6.1. Војната на розите

Пресекот на моменталната состојба во поглед на остварувањето на двата поставени приоритета е направен преку разгледување на исполнувањето на зададените индикатори дефинирани во Ревизијата 2010, кои овозможуваат јасна и мерлива оценка за степенот на исполнување на поставените задачи.

Исполнувањето на реперот „*востославување одржливо досие за јосишнашиште резултати во однос на имлеменацијата на релевантното законодавство за антикорупција и имлеменација на државнашта програма за антикорупција*“ ќе се мери според три индиктори, од кои првиот гласи: „*ефективната имлеменација на Законот за спречување судир на интереси, во согласност со измените во 2009 година, и востославување одржливо досие за јосишнашиште резултати во однос на проверката и оштранувањето на конфликтот на интереси*“.

Во однос на вака дефинираниот индикатор може да се констатира позитивен тренд на примена на Законот, за што зборувавме и во нашите претходни квартални извештаи. Ако во петтиот квартален извештај беа изнесени одреден број нејаснотии во врска со примената на овој закон, пред сè околу доследноста на примената на критериумите со кои Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) ги третираше различните случаи на сомневање за постоење конфликт на интереси, шестиот извештај констатираше

засилување на активностите на ДКСК за целосна и доследна примена на Законот за спречување судир на интереси. Таквиот позитивен тренд продолжува и во периодот опфатен со овој квартален извештај, што може да се согледа преку неколку показатели.

Прв таков показател е доследноста на ДКСК во однос на спроведувањето на одредбите од Законот за спречување судир на интереси, кои се однесуваат на обврската на службените лица за поднесување изјава за интереси. За разлика од индолентниот однос што знаеше да го покаже ДКСК во минатиот период, во некои случаи на ненавремено исполнување на обврските од сличен вид од страна на некои избрани и именувани функционери (на пример, за недоставување имотни листови), во случаите на неподнесување изјава за интереси, ДКСК ги објави имињата на службените лица кои не ја исполниле оваа законска обврска и покрена соодветни прекршочни процедури. Така, на 24 јуни 2010 година, ДКСК соопшти дека покренува прекршочни постапки против еден пратеник во Собранието на Република Македонија, 26 судии и 13 градоначалници поради неподнесување изјава на интереси<sup>47</sup>. Дополнителни 432 прекршочни постапки беа покренати на 16 септември 2010 година против членовите на советите од општините кои не си ја исполниле оваа законска обврска<sup>48</sup>. Загрижува податокот што од вкупно 1.383 избрани претставници на граѓаните во советите на единиците на локалната самоуправа, дури 432 не си ја исполниле законската обврска за поднесување изјава на интереси.

Втор показател за позитивната улога на ДКСК во случаите во кои е исказано сомневање и се поднесени претставки за утврдување на

<sup>47</sup> [http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=199&Itemid=1](http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=199&Itemid=1)

<sup>48</sup> <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/info.pdf>.

постоење на состојба на конфликт на интереси се настаните што се случија во овој период на известување. Имено, ДКСК во неколку наврати алармираше на постоење на акумулација на функции кај избрани претставници во локалната самоуправа, кои истовремено извршуваа и директорски функции во јавни претпријатија и установи<sup>49</sup>. Таквиот факт дава поразителна слика за политичката култура на членовите на македонските политички партии, особено од аспект на нивниот однос кон концептот на владеење на правото. Првичните реакции на прозваните функционери беа исклучително негативни и проследени со обвинувања кон ДКСК за „*йтрешино штолкување на законот*”, па дури и за „*итолишчики моштвиран йројон*”, но на крајот дел од нив завршија со поднесување оставки на една од спорните функции од страна на посочените лица<sup>50</sup>. Ваквиот епилог е резултат на огромниот притисок на јавноста која го препозна и го поддржа цврстиот и бескомпромисен став на ДКСК за потребата од доследна примена на Законот за спречување судир на интереси во разрешувањето на овие случаи.

Сепак, загрижува фактот што посочените функционери ги поднесоа своите оставки дури по добивањето на соодветната инструкција од страна на нивната матична партија, ВМРО-ДПМНЕ, а не како акт на индивидуална одговорност и почитување на ставовите и одлуките на ДКСК. Значи ли тоа дека во Македонија продолжува да се негува политичката култура од минатиот систем, во кој одлуките на „*судош*

<sup>49</sup> Најголемо внимание во јавноста привлекоа случаите на претседавачот на Советот на Општина Центар, Владимир Здравев, кој истовремено беше и директор на МЕПСО, како и неговите колеги советници од истата општина – Виктор Камиловски (истовремено директор на Градска болница) и Владимир Бахчовански (истовремено директор на ЈП за стопанување со станбен и деловен простор).

<sup>50</sup> „Масовни оставки на директори и функционери на ВМРО-ДПМНЕ”, ТВ А1, 31.8.2010: <http://a1.com.mk/vesti/default.aspx?vestID=126877>

на мојаша Џаршија”<sup>51</sup> беа позначајни отколку одлуките на државните институции?

Позитивниот тренд во областа на спречувањето на судирот на интереси се должи, пред сè, на промената на односот на ДКСК, за која се чини дека се буди од повеќегодишната летаргија и конечно ја презема својата законски дефинирана улога во борбата против корупцијата. Во претходните извештаи<sup>52</sup> беше препорачано да се поддржи ваквиот тренд и да се засили и од страна на другите институции.

За жал, во последниот период се случија неколку настани кои упатуваат на основано сомневање дека институциите кои би требало да дејствуваат (пред сè Владата на Република Македонија, но и Министерството за финансии, Министерството за правда, Собранието, Јавното обвинителство) преземаат активности во спротивна насока. Имено, со последниот ребаланс на државниот буџет, буџетот на ДКСК за 2010 година беше намален од првично предвидените 282.451 евра, на 227.000 евра. Според претседателот на ДКСК, таквото намалување на буџетот го доведува во опасност елементарното функционирање на ДКСК до крајот на годината<sup>53</sup>.

Речиси истовремено, во собраниска процедура влезе и предлогот за измени и дополнувања на Законот за спречување на корупцијата, кој меѓу другото предвидува (под плаштот на професионализацијата) и скратување на мандатот на членовите на ДКСК од пет

<sup>51</sup> Парафраза на познатата изјава „Јас го признавам само судот на мојата партија” дадена пред судот во Загреб од страна на лидерот на југословенските комунисти, Јосип Броз Тито, за време на т.н. „Бомбашки процес” од 1928 година.

<sup>52</sup> Видете ги петтиот и шесттиот квартален извештај.

<sup>53</sup> „Антикорупциска пред банкрот”, *Нова Македонија*, 27. 8.2010: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=827101012405&id=9&setIzdanie=22070>

на четири години. Од една страна, професионализацијата на ДКСК е неспорна потреба, која во неколкуте последователни извештаи на ЕК беше посочена како една од причините за недоволната ефикасност на ДКСК (ангажманот на нејзините членови на определено време). Од друга страна, професионализацијата на ДКСК во никој случај не е поврзана со скратувањето на мандатот на нејзините членови, односно од фактичкото предвремено прекинување на мандатот (во февруари 2011) на членовите на актуелниот состав на ДКСК, кое би произлего доколку измените на Законот во овој дел се применуваат ретроактивно. Ова упатува на основано сомневање дека под плаштот на потребата од професионализација, властта всушност врши обид за дисциплинирање на ДКСК, токму во периодот кога таа се отргна од повеќегодишната летаргија и (конечно) почна да ја презема својата законски утврдена улога на независен столб во системот за борба против корупцијата. Тајмингот на предложените законски измени и кратењето на буџетот на ДКСК се поклопуваат со периодот на засилена конфронтација на ДКСК и ВМРО-ДПМНЕ (пред сè во врска со претходно споменатите случаи на утврдување судир на интереси) што дополнително ги подгрева ваквите сомневања.

Тоа ја става под прашање искреноста на заложбите на Владата на Република Македонија (и на ВМРО-ДПМНЕ, како нејзина стожерна партија) за доследна борба против корупцијата, што може да има исклучително негативни последици врз оценките содржани во наредните извештаи на ЕК (но и на другите релевантни институции) за состојбите во оваа област. Оттука, ако ЕК реши *„показано да ѝ оцени исполнувањето на овој индикатор“*, речиси е извесно дека ќе го посочи однесувањето на Владата во спротивна насока.

## 6.2. Јавното обвинителство на долгогодишен одмор

Што се однесува до вториот индикатор за исполнувањето на првиот приоритет од областа борба против корупција и организиранниот криминал, кој гласи: „*востославување досие за љосићнашиче резултати во однос на исхралиште и точењешто, во согласност со релевантниште одредби од Кривичнош законик, вклучувајќи љи и незаконскош зборашување и конфискацијаша;* не може да се дојде до истиот заклучок. Во овој период на известување (а и во претходните), јавноста не чу за ниту еден случај на утврдено незаконско збогатување кој помина низ судските инстанци и заврши со некаква конфискација.

Во периодот опфатен со овој квартален извештај, во многу наврати претседателот на ДКСК, Илми Селами, даваше изјави за бројот на случаите кои се проследени до Јавното обвинителство. Зошто Јавното обвинителство не постапува е прашање на коешто ЕК веројатно ќе побара одговор и во Извештајот за напредокот на Република Македонија годинава. А прашањето што треба да си го постават граѓаните на Република Македонија е зошто мора да плаќаме институција која не умеет да си ја извршува својата основна дејност? Оттука, *„овој индикатор не е исполнет“*.

## 6.3. Скок во место

Третиот индикатор според кој ќе се мери исполнетоста на овој репортер гласи: „*востославување досие за љосићнашиче резултати во однос на проверкашта на пријавување на имотиш; Востославу-*

вање досие за џостичната резултати и за донесениот конечни судски одлуки џрименети во случаи на корупција од висок степен; организирање заеднички обуки на обвинетите и судии за истражни мерки и користење на доказите во случаите на корупција и организиран криминал; Нашамошно зајакнување на кациштетите на ситејализираниот органи за сироведување на законот; Обезбедување целосна рејулаторна и јракична автономија за извршување на наредбите за следење на комуникации и користење на обремеша за следење на комуникации; Продолжување на имплементацијата на Акциониот план за воспоставување на Национална разузнавачка база на податоци, предвидено во НПАА.

За дел од наведените индикатори, периодот на пасивност и „тапкање во место“ трае дури од објавувањето на Извештајот 2009. На пример, во однос на донесувањето на конечните судски одлуки во случаите на корупција од висок степен, во текот на изминатата година не може да се идентификува ниту еден позначаен настан. Судските постапки за случаите на корупција од висок профил, со кои македонската јавност интензивно се занимаваше во текот на изминатите 4 години, сè уште остануваат без епилог. Дел од ваквите случаи се наоѓаат во жалбена процедура, додека за дел од нив беа укинати првостепените пресуди и случаите беа вратени на повторна процедура во прв степен.

Слична констатација може да се донесе и во случајот на воспоставување на Националната разузнавачка база на податоци. По создавањето на соодветната правна рамка, односно донесувањето на Законот за создавање на Националната разузнавачка база на податоци, во текот на минатата година не се забележани позначајни активности во таа насока. Иако во овој момент не можеме да дадеме

дефинитивна оценка за тоа дали ваквата пасивна слика се должи на сериозен застој на активностите за воспоставување на базата или е резултат на недоволната транспарентност на институциите кои се носители на овие активности, сепак, ќе си дозволиме во овој квартален извештај да посочиме на опасноста од пробивање на зацртаниот рок (јануари 2012) во кој Националната разузнавачка база на податоци треба да биде целосно оперативна.

Динамиката на развој на двата посочени случаја (која помалку или повеќе соодветствува и на состојбите со претходно набројаните индикатори) како вкупен резултат создава една не многу поволнна слика за остварувањето на овие индикатори. Имено, вкупен впечаток е дека во текот на последната година е забележлива значајна пасивизација во оваа област. Тоа, од своја страна, би можело да испрати една непријатна порака до ЕК за губење на првичниот елан, што можеше да се забележи преку динамиката на настаните во областа на борбата против корупцијата во текот на изминатите години, односно за враќање во претходната состојба на недостаток на политичка волја за борба против корупцијата. За жал, и овојпат ЕК **нема да констатира некаков јозначаен јозишивен развој** во оваа област.

#### 6.4. Мала транспарентност, голема прозирност

Во однос на вториот краткорочен приоритет („Обезбедување на соодветно следење на џр杳ораките на надзорните тела, особено во областа на финансирањето на јолишките џарши и џрошењето на јавните средства“), ЕК утврди два индикатора според кои ќе го мери напредокот остварен од страна на Република

Македонија. Следува анализа на исполнетоста на тие два индикатора.

Во однос на исполнувањето на првиот индикатор поврзан со овој приоритет кој гласи: „Обезбедување на следење на Џаргораките на Државниот завод за ревизија (ДЗР) и ДКСК особено во областа на финансирањето на политичките партии/изборни кампањи и прашања поврзани со јавните трошоци”, состојбите остануваат на нивото описано во претходниот квартален извештај<sup>54</sup>, односно на мртва точка. Извештаите на ДЗР сè уште остануваат „забранета тема“ за Собранието на Република Македонија. Се чини дека во овој случај не помогна ниту силниот притисок на јавноста и на опозицијата за позитивна промена на ваквата нелогична состојба. Ваквиот став на Собранието укажува на фактот дека Собранието или нема основно познавање за потребата од постоење на една институција, како што е ДЗР, или смислено се обидува да ги скрие сите неправилности во финансиското работење на властта, со што свесно ја загрозува европската агенда на Македонија.

Единствената дискусија што се случи во текот на целата година, поврзана со наодите на ДЗР, беше онаа на 14 септември, кога Собранието на Република Македонија го донесе Годишниот извештај на ДЗР за 2009. Според ДЗР, минатата година биле извршени 91 случај на ревизија, што е за 8,3% повеќе од лани. Со ревизијата биле опфатени 178 милијарди денари јавни приходи и 120 милиони денари јавни расходи. Кај 37 субјекти била воведена практика на тековна проверка на степенот на спроведување на препораките од ревизорските извештаи. Според државниот ревизор Таневска, од

вкупниот број дадени препораки, 46% биле целосно спроведени, 34% биле делумно спроведени или се во тек, а 14% биле во надлежност на други субјекти.

Опозицијата повторно констатира висок процент на непостапување по мислењата на државните ревизори и неспроведување на постапките за јавен тендер, додека владејачката коалиција смета дека ваквите тврдења се неосновани, со оглед на тоа дека Јавниот обвинител не постапувал за какво било незаконско дејствие во која било институција.

*Се сомневаме дека ваквиот резултат ќе биде доволен за ЕК да смета дека овој индикатор е исполнет.*

Иста е и состојбата со финансирањето на политичките партии. Годишните извештаи на политичките партии за 2009 година, чиешто објавување е законска обврска<sup>55</sup>, се приказна за себе. Начинот на кој политичките партии ја исполнуваат ваквата законска обврска доволно говори за нивната финансиска транспарентност. Како илустрација, ќе ги наведеме финансиските извештаи на двете најголеми политички партии во Република Македонија, ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ, објавени на нивните соодветни интернет-страници.

Финанскиот извештај на ВМРО-ДПМНЕ за 2009 година<sup>56</sup> се состои од 2 страници, на кои штуро се наведени приходите и расходите на партијата во текот на минатата година. Она што е особено интересно е што приходите се групирани во само три ставки: Приходи од членарини, донацији и подароци (и сето тоа заедно како една ставка во извештајот з.м.); Приходи од камати и позитивни курсни разлики

<sup>54</sup> Видете го шестиот квартален извештај „За помалку помалку позитивните работи“, јули 2010, стр. 44.

<sup>55</sup> Според член 27а од измените и дополнувањата на Законот за финансирање на политичките партии, од 28 јули 2000 година.

<sup>56</sup> <http://vmro-dpmne.org.mk/vesti/images/Finansiski-izvestaj-na-VMRO-DPMNE.jpg>

и други приходи (без да се наведе ниту најапстрактна информација за природата и потеклото на тие „други”, з.м.). Како што може да се забележи, во извештајот нема ниту збор во врска со тоа кои се донаторите на владејачката политичка партија, па ниту информација колкав дел од средствата „збиени” во првата ставка потекнуваат од членарини, колкав дел од донацији, а колкав дел од подароци.

Од друга страна, финансискиот извештај на СДСМ за 2009 година<sup>57</sup> е „распослан” на цели 3 страници, што веројатно е во согласност со познатото мото на оваа партија „секогаш може повеќе, секогаш може подобро”. Таквото мото важи и за приходната страна на извештајот, каде што приходите се распоредени во (дури) десет ставки: Пренесени средства од минатата година; Остварена членарина; Приходи од донацији; Приходи од спонзорства за локалните избори; Приходи од камата; Приходи од Буџетот на РМ; Приходи од локалните избори; Приходи од кирии и закупнини; Приходи од отуѓени основни средства и Приходи од учество во заеднички трошоци. Како и во случајот на нивниот основен политички конкурент, и кај СДСМ нема ниту збор во врска со потеклото на спонзорствата и донациите.

Ваквата кратка анализа на финансиските извештаи на двете најголеми политички партии во Република Македонија упатува на заклучокот дека дури и кога партиите ја исполнуваат својата законска обврска за објавување на нивните финансиски извештаи, кај нив отсуствува политичка волја за финансиска транспарентност во вистинска смисла на зборот – преку објавување на нивните најголеми спонзори и донатори. Сметаме дека ваквата забелешка е далеку од беззначајна, затоа што објавувањето на спонзорите и донаторите би претставувало своевидна „изјава на интереси” за соодветната

политичка партија, што е особено значајно од аспект на доследноста во борбата против корупцијата. Оттука и заклучокот дека **овој инди-кайшор ЕК нема да ѝо смее да исйолнеш.**

## 6.5. Транспарентен медиумски тробој

Во однос на вториот индикатор – *Обезбедување целосна транспарентност на трошењето на јавниот средство и, особено, транспарентност на трошоците за државно рекламирање* – во периодот опфатен со овој квартален извештај можеше да се забележи интересен развој на настаните. Имено, трите најголеми национални комерцијални ТВ-станици – A1, Сител и Канал 5 – влегаат во меѓусебна војна поради нетранспарентната распределба на јавните средства за рекламирање на спотовите на Владата.

Во контекст на засилената јавна конфронтација меѓу овие ТВ-куки во текот на септември, делумно беа објавени и долгоочекуваните податоци за барем дел од средствата кои Владата на Република Македонија ги потрошила на најразлични јавни кампањи во текот на изминатите 4 години<sup>58</sup>. Покрај делумното информирање на јавноста во врска со потрошениите буџетски средства за јавни кампањи (во случајов „по заобиколен пат“, односно од корисниците на тие средства, наместо од Владата), конфронтацијата меѓу споменатите ТВ-куки е значајна од уште еден аспект. Имено, преку бројките и аргументите изнесени од страна на спротивствените страни, уште еднаш се потврдија сомневањата дека Владата ги користи средства предвидени за јавни кампањи како моќна алатка за влијание врз уредувачката политика на медиумите. Ваквата практика негативно

<sup>57</sup> <http://sdsm.org.mk/upload/documents/izvestaj.pdf>

<sup>58</sup> На пример: <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?eventId=65655&mId=44>

влијае врз слободата на медиумите, директно врши нивно корумпирање, а тоа ќе трае сè додека не се воведе транспарентен систем за распределба на средствата предвидени за јавни кампањи, за кој, патем речено, не постои ни најмала најава.

Во контекст на досега кажаното на оваа тема, би сакале да најгласиме дека МЦЕО ја разбира потребата од спроведување кампањи за подигање на јавната свест по повеќе прашања (кои, да бидеме искрени, не секогаш се поклопуваат со прашањата опфатени со досегашните владини кампањи), особено за прашањата значајни за европската перспектива и иднина на Република Македонија (на пример, спроведување на кампања за подигање на јавната свест против злоупотребата на процедурите за добивање азил во дел од државите-членки на ЕУ, со која директно се загрозува безвизниот режим). Но, истовремено потсетуваме дека е неопходен транспарентен систем за распределба на средствата предвидени за ваквите кампањи, затоа што продолжувањето на досегашната нетранспарентна практика има директно негативно влијание врз состојбите во две важни области – борбата против корупцијата и слободата на медиумите, а со тоа и врз европската перспектива на Република Македонија. Оттука, сметаме дека ЕК **нејастивно ќе јо оцени истиотнувањето на овој индикатор**.

## 7. РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

За реформата на јавната администрација, Пристапното партнество предвидува еден репер кој гласи: „*да се обезбеди дека вработувањето на државниште службеници и нивното напредување во службата нема биде прегмејш на йолишничка интроверзија, да се развие систем на кариера заснован на заслуги, со цел да се*

*изгради отчествена, ефикасна и професионална администрација на централно и на локално ниво и целосно да се спроведе Законот за државниште службеници*“.

Во пресрет на Извештајот на ЕК, овој извештај се обидува да даде проценка за степенот на исполнетноста на индикаторите утврдени во Ревизијата 2010, но исто така и да ја коментира Предлог-стратегијата за реформа на јавната администрација 2010–2015 и да даде препораки за нејзино навремено подобрување. Прво ги анализираме поединечните индикатори, а потоа ја коментираме Предлог-стратегијата.

### 7.1. Во духот на Владата

Во Ревизијата 2010, ЕК заедно со Владата на РМ ги утврди петте индикатори според кои ќе се мери напредокот постигнат кај овој репер. Првиот индикатор што требаше да го исполни Македонија гласи: „*Целосна усогласеност со одредбиште и духот на Законот за државниште службеници за да се обезбеди вработување, оценување и напредување што е објективно, трансигарентно, засновано на заслуги, вклучувајќи ја и иериодот прег и тој избориште, и целосно имплементирање на последниште измени на законот, како и усогласување на посебниште закони со ЗДС*“.

Овој индикатор се фокусира на: (1) целосното имплементирање на изменетиот Закон за државните службеници (ЗДС) од септември 2009, чиешто донесување беше еден од условите за добивање препорака за почеток на преговорите, и (2) на објективноста и транспарентноста при вработувањето, оценувањето и напредувањето на државните службеници.

Со измените на ЗДС, беа опфатени пет важни сегменти, и тоа: опфатот на државните службеници; редефинирањето на надлежностите и улогата на АДС; вработувањето на државните службеници со цел да се скратат роковите и да се намали времетраењето на постапката; мобилноста (унапредувањето) на државните службеници, со воведување интересен оглас и додаток на плата за кариера.

Во однос на целосното имплементирање на Законот, треба да се истакне дека сите органи на државната управа (ОДУ) не го испочитуваа законскиот рок за усогласување на нивните акти за систематизација. Имено, според априлскиот месечен бриф на СЕП само 27% од ОДУ или 17 од вкупно 63 ОДУ во централната власт и 27% или 23 единици на локалната самоуправа (од вкупно 85), ги усогласија внатрешните организации и систематизацији во законски предвидениот рок (23 март 2010). Заклучно со август 2010, оваа обврска ја испочитувале 57 ОДУ од централната власт и 53 општини<sup>59</sup>. Зачудува фактот зошто во месечниот извештај на СЕП од април 2010 стои дека „*сите иницијативи извршија корекции на систематизациите за да ќи исполнат барањата на Законот*“<sup>60</sup>.

Непочитувањето на роковите предвидени со ЗДС во однос на усогласувањето на актите за систематизација од страна на одделни ОДУ, законското решение кое дава можност да се „заобиколи“ постапката за вработување на државните службеници во дел од ОДУ<sup>61</sup> (кое се коси со принципите на транспарентност при вработувањето и мобилност во државната служба), како и големиот број дисци-

плински постапки и жалби<sup>62</sup> поднесени до второстепената комисија, можат да имаат негативно влијание при оценката за исполнувањето на овој индикатор. Ова е исто така доказ за тоа дека недоследно се следени препораките на СИГМА за целосна професионализација и департизација на државната служба, како и препораките дадени во последните два извештаја на ЕК: „*да ѝ приоритет ќе треба да се даде на воспоставувањето јавна администрација која е транспарентна, професионална и ослободена од политичко влијание*“ (2008) и „*да џубрејни се доболништвото и натпорот за да се обезбеди транспарентноста, професионализација и независност на јавната администрација*“ (2009).

Во август 2010 година, со задочнување од два месеца, АДС ја објави „*Анализата за оценувањето на државниште службеници во Република Македонија за 2009 година*“. Причината за задочнетото објавување на анализата лежи во фактот што во законски утврдениот рок (30 април) само 45 ОДУ (од вкупно 148 или околу 30%) имаа доставено извештаи до АДС. Ваквиот однос на дел од ОДУ, во најмала рака, е зачудувачки и е далеку од професионален, имајќи предвид дека оценувањето е законска обврска<sup>63</sup>, а воедно претставува и активност чиешто исполнување е утврдено во НПАА<sup>64</sup>.

Поради ова, АДС доставила две ургенции (16-2867/1 од 26.5.2010 и 16-2867/6 од 20.7.2010), со кои на органите кои не ја исполниле својата обврска им е укажано да го сторат тоа. И Владата, на 2 јули

<sup>59</sup> Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief (Август, 2010)

<sup>60</sup> Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief (Април, 2010)

<sup>61</sup> За повеќе детали, видете го шестиот квартален извештај „За помалку помалку позитивните работи“, јули 2010, стр. 51.

<sup>62</sup> Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief (Август, 2010).

<sup>63</sup> Глава ВИ – „Оценување на државните службеници“ од Законот за државните службеници и Правилникот за начинот и постапката за оценување на државните службеници

<sup>64</sup> Ревизија 2010 – цел 9, активност 25 „Анализа на оценувањето на државните службеници“

2010 година<sup>65</sup>, побара сите ОДУ од централната власт да ги достават извештаите најдоцна до 20 јули, а на ЗЕЛС му препорача општините да го сторат истото најдоцна до 30 јули 2010 година.

И покрај заедничките напори на АДС и на Владата, заклучно со 30 јули 2010, извештај за 2009 година не доставиле вкупно 20 ОДУ, и тоа 2 од централната власт<sup>66</sup> и 18 од локалната власт<sup>67</sup>.

Од ОДУ на централно ниво се доставни вкупно 61 извештај, што претставува 96,82% од вкупниот број ОДУ (63). Во споредба со лани, бројот на доставени извештаи е поголем за 12,1%. Во овие органи, заклучно со 31.12.2009 година, се вработени вкупно 7.142 државни службеници, од кои оценети се 6.112 (85,5%), а неоценети се 1.030 државни службеници (14,5%). Најголем број од оценетите државни службеници во централната власт се оценети со оценка „се истакнува“ (4.643 државни службеници или 76%), со оценка „задоволува“ се оценети 1.373 (22,4%), со оценка „делумно задоволува“ се оценети 85 (1,4%) и со оценка „не задоволува“ се оценети 11 државни службеници (0,2%).

Кај единиците на локалната самоуправа, од вкупно 85 ЕЛС (84 општини и Градот Скопје), годишен извештај доставиле 67 општини (78,82%), што е за 5,92% повеќе од лани. Во општините кои доставиле извештај заклучно со 31.12.2009 година, се вработени вкупно 2.147 државни службеници. Од нив оценети се 1.981 државни службеници (92,26%), додека неоценети се 166 (7,73%). И на локално ниво, најголем број државни службеници се оценети со оценаката „се истакнува“ (вкупно 1.001 државни службеници или 46,62%), со оценката „задоволува“ се оценети 883 (41,12%), со оценката „делумно задоволува“ се оценети се 71 (3,30%) и со оценката „не задоволува“ се оценети 26 државни службеници (1,21%).

Во следнава табела е даден сумарен преглед на оценувањето на државните службеници во РМ за 2009 година, во апсолутни бројки и во проценти:

	Број на ДС			Оценки на ДС			
	Вкупно	Оценети	Неоценети	Се истакнува	Задоволува	Делумно задоволува	Незадоволува
Централна власт	7142	6112	1030	4643	1373	85	11
Локална власт	2147	1981	166	1001	883	71	26
Вкупно	9289	8093	1196	5644	2256	156	37
%	100%	87,1%	12,9%	69,7%	27,9%	1,9%	0,5%

<sup>65</sup> Сто и седумдесеттата (тематска) седницата од 2.7.2010 г.

<sup>66</sup> Министерство за образование и наука и Министерство за култура. До крајот на август 2010, по објавувањето на Анализата, до АДС беа доставени другите 2 извештаја.

<sup>67</sup> Валандово, Велес, Демир Хисар, Гевгелија, Желино, Зајас, Зелениково, Зрновци, Карпош, Неготино, Ново Село, Осломеј, Ресен, Росоман, Струмица, Студеничани, Тетово и Шуто Оризари. До крајот на август 2010, по објавувањето на Анализата, до АДС беа доставени уште 5 извештаи од општините.

Како што може да се види од табелата, од сите оценети државни службеници (87,1% од вкупниот број), 69,7% добиле оценка „се истакнува”, 27,9% добиле оценка „задоволува”, 1,9% добиле оценка „делумно задоволува”), додека само 0,5% добиле оценка „не задоволува”. Ваквите резултати мора да се имаат предвид, бидејќи оценката со која бил оценет државниот службеник има влијание врз одредни права и обврски на државниот службеник, односно добиената оценка:

1. Претставува еден од основите за престанок на вработувањето. Имено, доколку државниот службеник двапати едноподруго или најмалку трипати во последните пет години биде оценет со оценката „не задоволува”, му престанува работниот однос.
2. Може да биде основа за распоредување, односно престанок на вработувањето на државниот службеник. Имено, секретарот, односно функционерот кој раководи со органот/општината, со решение го распоредува државниот службеник на работно место што одговара на неговиот степен на образование и на работната способност ако бил оценет со оценката „не задоволува”. На државниот службеник кој нема да го прифати распоредувањето, му престанува работниот однос.
3. Влијае на утврдувањето на додатокот на плата за кариера и може да биде основа за побрзо напредување во кариерата (додаток на плата за кариера претставува вреднување на професионалноста на секој државен службеник). Имено, државниот службеник кој две години едноподруго ќе биде оценет со оценката „се истакнува”, може да биде унапреден во кариерата за една година порано од пропишаното.

Оттука, а во контекст на приближување кон ЕУ, зачудува фактот дека во сите годишни извештаи на ЕК се потенцира слабиот и недоволен капацитет на јавната и на државната администрација, а од друга страна оценките на државните службеници го покажуваат токму спротивното. Очигледно е дека внатрешните критериуми по кои се вреднува квалитетот на државната служба не проаѓаат во ЕУ, или пак оценувањето на државните службеници во Македонија сè уште не е доволно професионално, ефикасно и одговорно – принципи кои се користат во т.н. Европски административен простор. Тешко е да се поверија дека ваквиот однос кон оценувањето, може да ги подобри оценките дадени во последните два извештаја на ЕК во кои се укажува дека „разбирањето на процесот на оценување е сè уште мало, а кабаците во министерствата за нејзино сироведување е слаб“<sup>68</sup> и дека „особено е потребно да се зајакне кабаците во министерствата и оштините за сироведување на оценувањето на вработението“<sup>69</sup>. Исто така, треба да се има предвид дека и Ревизијата 2010, во првиот индикатор за реформа на јавната администрација, јасно и недвосмислено покажува дека, меѓу другото, и оценувањето на државните службеници треба да биде „објективно, транспарентно и засновано на услуги“. Оттука и заклучокот дека *„Првиот индикатор од Ревизијата не е целосно исполнет.“*

## 7.2. Висок комитет со ниски амбиции

Вториот индикатор според кој ЕК ќе го мери напредокот на Македонија во оваа област гласи: „Комитетот за реформа на јавната

<sup>68</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија за 2008, стр. 10.

<sup>69</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија за 2009, стр. 9.

*администрација да то воги ефикасно џроцесот на реформа џреку координирање на сите релевантни институции на сите нивоа. Да се развијаш инструменти за мониторинг и евалуација то заклучоциште на Комитетот за мониторинг и имплементација на Странештијата за реформа на јавната администрација”.*

Во јули 2009 година е основан Високиот комитет за реформа на јавната администрација, со кој претседава Премиерот, со цел да ги води реформските процеси во јавната администрација. Во НПАА 2010 се истакнува дека „Комитетот за реформа на државната администрација ќе џродолжи да се состанува еднаш месечно и да то раководи и мониторира сироведувањето на меркиште и активностите џреземени со реформата на јавната администрација и да то следи сироведувањето на истиште“ (НПАА, стр.12).

Но, во месечните извештаи на СЕП нема никакви податоци за работата на овој Комитет. Забележано е само дека во јануари 2010 година на состанокот на Комитетот за РЈА присуствува г. Грегор Вирант, поранешен министер за јавна администрација на Словенија. Ниту збор за тоа дали Комитетот воопшто донел некакви заклучоци, кој ги спроведува, дали се развиени инструменти за мониторинг и евалуација по заклучоците на Комитетот и кој ги мониторира и следи во согласност со овој индикатор. Ова дотолку повеќе ако се знае дека во 2009 година се воспостави посебна веб-страница за Реформата на јавната администрација<sup>70</sup>, која според НПАА 2010 „содржи џодатоци и документи џоворзани со активностите на Оѓделението за реформа на јавната администрација во Генералниот секретаријат и џроцесот на реформа на јавната администрација“ (стр. 418). За жал, последната објавена информација за процесот на реформа на јавната администрација во Република Македонија е од април 2007

<sup>70</sup> [www.rja.gov.mk](http://www.rja.gov.mk)

година, а на веб-страницата сè уште стои Стратегијата од 1999 година, а нема ништо во врска со новата предлог-стратегија, ниту пак какви биле информации за работата на Комитетот за РЈА. На овој начин, сосема сигурно, не се обезбедува транспарентност, а уште помалку отчетност, иако и веб-страницата упатува на тоа дека „добро информирани џрдели, кои се свесни за своите права и џодатоците им и џестапуваат на џендералниот иницијативи“.

Исто така, се поставува прашањето: Како и дали воопшто Собранието е запознаено со работата на Комитетот за РЈА? Според СЕП<sup>71</sup>, до Собранието се поднесуваат тримесечни информации кои се во функција на неговото континуирано информирање и информирањето на пошироката јавност за текот на процесот (за пристапување во ЕУ, н.з.). Сепак, последниот извештај што може да се најде на веб-страницата на СЕП е од април 2008 година?! Дали ова значи дека последните две ипол години Собранието не е информирано за активностите што ги презема Владата на планот на остварувањето на овој врвен стратешки приоритет во делот на реформата на јавната администрација, а со тоа и дека не ја почитува Декларацијата за улогата на Собранието на Република Македонија во парламентарната димензија во процесот за стабилизација и асоцијација?<sup>72</sup> Само како појаснување, овие поставени прашања се однесуваат на известувањата на Собранието на РМ во однос на работата на Комитетот за РЈА, на што впрочем се однесува овој индикатор, а не на кварталните информации за реализираните активности од НПАА, што СЕП квартално ги изготвува и доставува до Националниот совет за европингриации и до Комисијата за европски прашања.

<sup>71</sup> <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=19>

<sup>72</sup> Службен весник на РМ, бр.39/2003.

Според ова, доколку навистина не постојат некои други официјални документи за работата на Комитетот за РЈА, во кои се гледа дека истиот ефикасно го води процесот на реформа и ги координира сите релевантни институции, со развиен инструмент за мониторинг и евалуација по заклучоците, тогаш постои голема можност во Извештајот 2010 истото да биде нотирано како **неисполнето**. Доколку, пак, таквите документи постојат, за жал ќе остане констатацијата дека истите не се лесно и јавно достапни, што пак негативно се одразува на транспарентноста на сегашната, сè уште нетрансформирана администрација.

### 7.3. Стипендиите фотокопираат

Третиот индикатор од Ревизијата 2010 предвидува: „Спроведување на претораките на Државниот завод за ревизија (ДЗР) кои се однесуваат на управувањето со човечките ресурси и внатрешната организација, со посебен осврт на времените вработувања, вработувањата на прилагодниците на заедниците, на внатрешната ревизија и на контролните системи“.

Анализата на исполнетоста на овој индикатор се фокусира на времените вработувања и вработувањата на припадниците од заедниците, бидејќи истите, а особено времените вработувања, веќе подолг временски период претставуваат „жешка“ политичка и реформско-егзистенцијална тема, како внатре во Република Македонија, така и во Брисел. Имено, Извештајот 2009 констатираше дека „Планирањето на йотребите од човечки ресурси за целата државна служба ѝ треба значително да се засили, особено за да се намали употребата на привремено вработени лица и да се обезбеди усогласен

приспособ до правична заслугеност“ (стр.12). Натаму, Резолуцијата на Европскиот парламент за Извештајот на ЕК од 2009 (февруари 2010) експлицитно „*ли побикува властите да обезбедат усогласеност со Законот преку прекинување на практиките на незаконски унадредувања и времени вработувања надвор од Законот (Законот за државните службеници, н.з.)*“ (стр. 5).

Најверојатно имајќи ги предвид овие согледувања на ЕК, во НПАА 2010 се истакнува дека „*До крајот на 2009 година, Генералниот секретаријат ќе доспиши информација за бројот на шковните времени вработувања преку агенциите за временни вработувања, со конкретен опис на работните задачи кои ќе извршуваат*“. За жал, ниту 10 месеци потоа нема никакви официјални податоци за точниот број времено вработени лица во ОДУ, а уште помалку конкретен опис на работните задачи што ги извршуваат. Судејќи според податоците објавени на веб-страниците на агенциите за привремени вработувања, бројот на привремено вработени лица во ОДУ, државните институции и јавните претпријатија е (пре)голем.

Во нашиот петти квартален извештај<sup>73</sup> се обидовме да направиме проценка на бројот на лицата вработени преку агенциите за привремени вработувања. Користејќи го инструментот за слободен пристап до информациите, побарајме од Агенцијата за вработување на Република Македонија (АВРМ) да ни одговори колкав е бројот на лицата кои се ангажирани во ОДУ преку агенциите за временни вработувања. АВРМ треба да има најверодостојни податоци, бидејќи во согласност со член 12 од Законот за агенциите за привремени

<sup>73</sup> За повеќе детали, видете го петтиот квартален извештај „Чуму ни е Парламент?“, стр. 52.

вработувања<sup>74</sup> „*агенцијата за привремени вработувања е должна да достави примерок од секој склучен договор за оштетување на работник до инспекцијата на Трудот и до Агенцијата за вработување на Република Македонија*“. Сепак, не добивме никаков одговор, што може да се должи на две работи: 1) или АВРМ ги нема податоците, што значи дека не си ја врши работата како што треба, или 2) АВРМ ги има податоците, но не сака да ги даде, и покрај обврската што произлегува од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, што пак покажува дека не го применува правото. И едната и другата причина се поразителни за македонските граѓани.

Како круна на ваквото неодговорно однесување е последниот Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за агенциите за привремени вработувања, примен во Собранието на 6 септември 2010 година. Имено, со предлог-измените (член 3) се предлага агенциите за привремени вработувања да **не доставуваат примерок од секој склучен договор за привремено вработување до АВРМ**, туку само до трудовата инспекција!?<sup>75</sup> Имајќи предвид дека и досега, кога имаше законска обврска да го знае точниот број времено вработени лица, АВРМ немаше ниту волја ниту желба да обезбеди податоци за точниот број привремени работници, не треба многу памет за да се претпостави како ќе биде во иднина доколку се донесе оваа измена. За жал, ова покажува дека и досега не било случајно што не се кажувал точниот број на овие лица, а сега дури ќе се даде и законско право за уште понетранспарентно работење на АВРМ и уште поголема конфузија со бројот на времените вработувања.

За да биде иронијата уште поголема, образложението за донесување на измените на Законот паравански се крие зад усогласу-

<sup>74</sup> Службен весник на Република Македонија, 49/2006

вањето со новата Директива 2008/104/EZ за привремена агенцијска работа, која воспоставува заштитна правна рамка за времените агенцијски работници, која е недискриминаторна, транспарентна и пропорционална, почитувајќи ја притоа разноликоста на пазарите на работна сила и на индустриските односи. За жал, како и многупати досега, и овојпат Владата ги користи ЕУ директивите за да си обезбеди алиби за реализација на синкопартиските интереси на сметка на целото општество, бидејќи директивите за временни работници и агенции за временни вработувања, пред сè, се однесуваат на вработувањата во приватниот сектор и во индустријата, а не за времените вработувања во ОДУ и во другите државни јавни органи и институции. Се разбира, тоа е така во државите со развиена индустрија и со независен и моќен приватен сектор.

Во контекст на времените вработувања, треба да се потенцираат уште барем две работи. Прво, уште на 12 февруари 2010 година до Собранието е поднесена Предлог-одлука за основање на Анкетна комисија за утврдување на точниот број вработени во државната и во јавната администрација во Македонија - на неопределено и определено работно време. Во образложението стои дека на овој начин „*би се оштраниле штетувањето, сомнежите или што би се оштетило реалноста дека државата и јавната администрација во последните три години е ратично засилена, парализирана и дека се вработува без никаков критериум, не очиглавувајќи то објавениот оглас или конкурс, со што државата и јавната администрација тој тешкото кредитилишето каде третанието на Република Македонија*“<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Група пратеници (февруари, 2010) Предлог-одлука за основање на Анкетна комисија за утврдување на точниот број вработени во државната и во јавната администрација во Република Македонија на неопределено и на определено работно време, [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk)

Сепак, до денес ниту една институција официјално не го соопши точниот број редовно и времено вработени лица во администрацијата. Ваквото непочитување на правото и нетранспарентното работење на институциите (во случајов, најмногу на АВРМ) скапо ги чини граѓаните, особено ако се знае дека и АВРМ, а и Собранието, земаат плата од даночните обврзници.

Она што го знаеме во контекст на проблемот со времените вработувања е дека Владата и покрај укажувањата на ЕК, продолжува да го „решава“ прашањето со претворање на привремените вработувања во редовни. Со секојдневното објавување на голем број огласи за нови вработувања во државната служба, Владата обезбедува постојан работен однос за своите партиските војници, а македонските граѓани ќе треба да издвојуваат значително поголем дел од своите приходи за да можат да се обезбедат плати за новите државни службеници. Во ситуација кога Владата нема капацитет да дефинира ефикасна и одржлива реформа на постојната државна администрација (а најголем доказ за тоа е содржината на предлог-стратегијата за РЈА), ваквите тенденции само дополнително ја комплицираат состојбата и покажуваат дека во Македонија нема политичка волја за реформирање на државната администрација. Второ, и што е позначајно од аспект на пристапувањето на Република Македонија во ЕУ, треба да се знае точниот број и квалификациите на државните службеници кои се вработуваат за потребите на НПАА, т.е. за усогласување на македонското законодавство со она на ЕУ. Ова е особено битно во контекст на капацитетот потребен за ефикасна работа на идните преговарачки тимови, во моментот кога Македонија ќе ги започне пристапните преговори. Досега не постојат официјални, јавни и лесно достапни податоци за бројот на реализираните вработувања според планираното со НПАА.

Во контекст на тоа како Владата ги развива капацитетите на администрацијата, говори и фактот што Владата ги прераспоредува државните службеници-стипендисти кои ги смета за „политички неподобни“ во сектори кои немаат никаква врска со евроинтеграцијата на Македонија. Од една страна, Владата се фали дека „осум години доделува стипендији за јасостапување на областа на евроинтеграцијите во странствија... кои тој нивното враќање мора да работат најмалку 3 години во владина инспиришувајќи за да го дадат свој придонес за евроинтеграцискиот процес“<sup>76</sup>, а од друга страна истите тие стипендисти – во кои инвестираме сите ние – завршуваат како секретарки зад фотокопирите во министерствата.

Имајќи го предвид сево ова можеме да констатираме дека **овој индикатор не е исполнет**. Реално е да се очекува дека ЕК во следниот Извештај ќе се изрази негативно за привремените вработувања во јавната и во државната администрација.

#### 7.4. АДС – светла точка во мракот

Четвртиот индикатор гласи: „*Одделенија за човечки ресурси се соодветно екипирани и обучени*“. Следува анализа за исполнетоста на овој индикатор.

Во март 2009 година беше воспоставена мрежа на сектори/одделенија за управување со човечки ресурси (УЧР) во државната служба, чијшто координатор е АДС. Мрежата има за цел да развие стандарди за развој и управување со човечките ресурси и да ја зголеми ефикасноста, ефективноста и квалитетот на работниот век на државните службеници. Акцискиот план за надминување на недостатоците во

<sup>76</sup> Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief, август 2010, стр. 2.

секторите/одделенијата за УЧР во органите на државната служба во Република Македонија беше изработен и јавно објавен на веб-страницата на АДС во јуни 2009 година. Формирањето на одделенијата/секторите за УЧР и на мрежата беше позитивно нотирано и во Извештајот 2009, каде што се вели дека „*кайациштешот на неодамна основаниште единици за човечки ресурси во рамкиште на министерството јочна да се зајакнува, со обезбедувањето на првичната обука и со основањето на работната труда за креирање и координација на мрежата*“.

Кон крајот на 2009 година се издаде прирачникот „*Стандарди за управување со човечки ресурси*“, во кој се содржани добрите практики што се применуваат во државите-членки на ЕУ. Се очекува дека нивната примена ќе даде придонес во подобрувањето на работата на институциите, професионалниот развој на државните органи и ќе ја зајакне улогата на организационите единици за човечки ресурси, а тоа би претставувало значаен чекор на патот кон професонализација на државната служба.

На 29 јануари 2010 година, АДС објави „*Извештај за реализацијата на меркиште и активностите на Акцискиот план за надминување на недостатоците во секторите/одделенијата за управување со човечкиште ресурси во органите на државната служба 2009–2012 година*“. Според извештајот, прашањата за управување со човечки ресурси во секторите/одделенијата, од аспект на целосната екипираност со квалитетни кадри и бројот и видот на функциите што ќе ги извршуваат, се одвива етапно и има целосна поддршка од Владата. Координацијата ќе ја прави АДС, со цел полесно да дојде до посакуваната стандардизација на работните обврски. Извештајот дава преглед и на проблемите идентификувани во 2009 година. Во мај

2009 година, Координативната работна група (КРГ) за УЧР донесе документ со кој се обезбедуваат стандардизирани описи на работните места за вработените државни службеници во секторите/одделенијата за УЧР во државната администрација, кој има за цел да ги унифицира работните места и да служи како водич при изработката на потребните систематизации.

Основен проблем со кој се соочува КРГ при спроведувањето на Акцискиот план е неконзистентната состојба во секторите. Имено, иако во актот за внатрешна организација на ОДУ се предвидени сектори/одделенија за управување со човечки ресурси, истите биле несоодветно екипирани. Поради ова, АДС започна со реализирање на обврската за квартален мониторинг за подобрување на екипираноста на организационите облици за УЧР и до секој ОДУ на локално и на централно ниво доставува прашалник преку кој редовно се следи пополнувањето на одделенијата/ секторите со соодветен број државни службеници. Последниот таков прашалник беше испратен во текот на август 2010, а одговорите требаше да пристигнат до АДС најдоцна до 6 септември. До овој момент, сè уште нема официјална анализа изработена од АДС за екипираноста и обученоста на одделенијата за УЧР во текот на 2010 година. Сепак, со оглед на фактот дека АДС, барем досега, секогаш редовно, навремено и транспарентно ги исполнуваше своите обврски, за очекување е дека новиот извештај ќе биде навремено подготвен, објавен и јавно достапен.

Генерално, мрежата за УЧР, во најголем дел, ги реализира активностите предвидени со НПАА 2010. Имено, воспоставена е база со контакт-податоци на одделенијата за човечки ресурси, се стандардизираат работните места, се изработуваат стандардите за УЧР и се реализираат планираниоте обуки.

Имајќи го предвид сево ова, и доколку анализата за екипирањос-  
та на одделенијата/секторите за УЧР прикаже позитивен тренд во  
пополнувањето со потребниот **стручен кадар**, може да се очекува во  
следниот Извештај на ЕК ова да биде **позитивно поширано**.

## 7.5 Селективно вклучување на граѓанскиот сектор

Петтиот индикатор според кој ЕК ќе го мери напредокот на рефор-  
мата на јавната администрација во Македонија гласи: „*Подобрување  
на имплементацијата на Стратештијата на Владата и на  
акцијскиот план за соработка со невладиниот сектор; Подобрување  
на механизмиште за консултации меѓу Владата и единициште на  
локалната самоуправа со граѓанскиот сектор*“.

Во насока на активна соработка со граѓанскиот сектор, во мај 2010  
година Владата ги задолжи сите министерства да одржуваат редовни  
средби со невладините организации што ја покриваат областа на  
соодветното министерство и за тоа редовно да ја информираат Влада-  
та. Врз основа на ова, Одделението за соработка со невладините  
организации и Генералниот секретаријат изработија информации  
за реализираните средби на министерствата со невладините орга-  
низации во јуни и јули 2010 година. Истите се јавно достапни на  
веб-страницата [www.nvosorabotka.gov.mk](http://www.nvosorabotka.gov.mk). и, според нив, следниве  
министерства не ја информирале Владата за остварените средби со  
nevладините организации: Министерството за финансии, Министер-  
ството за транспорт и врски, Министерството за образование и наука  
и Министерството за труд и социјална политика. Зачудува фактот  
што овие министерства, особено Министерството за труд и социјална

политика и Министерството за образование, за кои се очекува да  
имаат со што да се пофалат кога станува збор за соработката со нев-  
ладините организации, не успеале да подготват информација. Дали  
тоа покажува дека овие министерства немаат остварено соработка  
со невладините организации или пак известувањето за ваквите ак-  
тивности за нив не беше приоритетно?

Вториот коментар во контекст на ова оди на сметка на составот  
на Комисијата за распределување средства од државниот буџет  
во 2010 година наменети поддршка на програмски активности на  
здруженијата на граѓани, која е формирана на 7 септември 2010 го-  
дина. Имено, од информациите изнесени на веб-страницата [www.nvosorabotka.gov.mk](http://www.nvosorabotka.gov.mk) може да се види дека за претседател на оваа  
комисија е избрана министерката за внатрешни работи Гордана  
Јанкуловска, а за членови се избрани Абдилајим Адеми, потпрет-  
седател на Владата задолжен за спроведување на Рамковниот до-  
говор, Елизабета Канчевска-Милевска, министерка за култура, Зоран  
Ставрески, министер за финансии и Миле Јанакиески, министер за  
транспорт и врски. Првото прашање што се наметнува во контекст  
на ова е потребата од оваа комисија од олку „високо“ ниво, а уште  
повеќе зошто со неа претседава министерката за внатрешни работи.  
Дали Владата смета дека министрите на чело со министерката Јанку-  
ловска се најдобри познавачи на невладиниот сектор и на неговите  
потреби или, пак, ова е уште еден доказ дека Владата не сака да ја  
остави соработката со невладиниот сектор на пониските ешалони во  
администрацијата, стравувајќи дека некои работи можат да ѝ излезат  
од контрола.

Во јуни 2010 година, Владата започна консултативен процес со  
граѓанскиот сектор за дефинирање на можните приоритетни проекти

финансиирани од фондовите на Европската унија преку Инструментот за претпристана помош (ИПА) Компонента 1 – Транзициона помош и институционална надградба за 2011 година. За таа цел, беше објавен јавен повик со кој се повикаа здруженијата и фондациите со свои коментари и предлози да придонесат кон подобрување на ефикасноста на апсорпцијата и економичното искористување на средствата од ИПА, преку финансирање проекти кои ќе придонесат за остварување на стратегиските приоритети на Република Македонија во процесот на интеграцијата. Вкупно 14 невладини организации<sup>77</sup> доставиле коментари и подоцна учествувале на консултативната средба заедно со СЕП Генералниот секретаријат на Владата и Вишите службеници за програмирање од министерствата. Делегацијата на Европската унија, исто така, организираше консултации со организациите на граѓанското општество.

Овој процес на вклучување на граѓанскиот сектор е, генерално, добро конципиран и овозможува транспарентност и соодветна вклученост на граѓанскиот сектор при донесувањето на одлуките за приоритетите во однос на програмирањето на расположливите средства од ЕУ. Сепак, процесот може да се подобри со тоа што ќе се остави повеќе време за добивање на забелешките во писмена форма, особено затоа што поголемиот број граѓански организации немаат постојано вработени и им треба повеќе време за да го свикаат и искоординираат своето членство. Исто така, фактот дека само 14 организации доставиле забелешки укажува на малиот капацитет

<sup>77</sup> Македонскиот центар за европско образование не достави навреме коментари за ИПА 2011, бидејќи периодот предвиден за коментари беше премногу кус. Сепак, по барање на г. Оскар Ариес, нашите коментари беа доставени дополнително и до Делегацијата на ЕК и до СЕП. Коментарите, заедно со одговорот од СЕП можат да се најдат на нашата веб-страница [http://www.mcet.org.mk/documents/cat\\_view/43-policy-documents?limit=5&limitstart=0&order=date&dir=DESC](http://www.mcet.org.mk/documents/cat_view/43-policy-documents?limit=5&limitstart=0&order=date&dir=DESC)

во секторот, а Владата се однесува како некој друг да треба да се грижи за капацитетите на овие организации. Ако целта е да се добијат забелешки што би ги подобрите оперативните програми на ИПА, тогаш Владата треба да се погрижи да обезбеди инструменти, механизми и соодветна финансиска поддршка, кои ќе значат поддршка и развој на капацитетите на граѓанското општество..

Најнов пример за недоследно спроведување на консултативниот процес од страна на Владата е донесувањето на Стратегијата за енергетска ефикасност 2020, при што Министерството за економија ја објави нацрт-стратегијата на својата веб-страница (30 дена, за време на летните одмори) и не доби ниту еден коментар<sup>78</sup> (видете го Дел 12.2).

Останува фактот дека Владата е селективна при изборот на невладините организации со кои соработува, а во неколку наврати за сопствени потреби поддржуваше (стимулираше) и формирање на „инстант“ невладини организации<sup>79</sup>, што негативно влијае на независноста на невладиниот сектор и на целото граѓанско општество во државата, а со тоа и на демократските процеси воопшто.

Иако има известно подобрување во процесот на консултации со граѓанското општество во делот на програмирањето на ИПА, овој индикатор веројатно ќе биде *нејастивно оценет* во Извештајот 2010

<sup>78</sup> Monthly Progress Brief on the European Integration Process of the Republic of Macedonia for August 2010, СЕП стр. 12.

<sup>79</sup> Пример за таква инстант-организација е онаа што се создаде за време на протестите на опозицијата поради апсењето на млакарот Душко Илиевски.

## 7.6 Предлог-стратегија за реформа на јавната администрација

Во рамките на проектот „Јакнење на капацитетите на Генералниот секретаријат”<sup>80</sup>, финансиран од ИПА и имплементиран од Human Dynamics и IPS Institute, во септември 2010 година беше објавена „Предлог-стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010–2015 година)”, која е дел од активностите што се преземаат во насока на реформа на јавната администрација.

Хронолошки, следните активности беа реализирани во рамките на процесот за реформа на јавната администрација (РЈА) и изработката на Предлог-стратегијата. Во јули 2009 година беше основан Високиот комитет за реформа на јавната администрација, со кој претседава претседателот на Владата<sup>81</sup>. Во јуни 2010 година, на седмиот состанок на Комитетот за стабилизација и асоцијација, ЕУ и РМ постигнаа согласност за формирање на Специјална работна група (СРГ) за РЈА<sup>82</sup>, која ќе биде координирана од СЕП. Во јули се одржа конститутивен состанок на СРГ, а на 23 јули беше одржан првиот состанок на кој е договорен начинот на работа и координација за изработка на Предлог-стратегијата. Во текот на август 2010 година, работните групи за административни процедури, е-влада и е-администрација, анткорупција и управување и развој на човечките ресурси, вклучени во изработката на Предлог-стратегијата, ги одржаа првите состанци.<sup>83</sup> Конечно, на 28 септември Предлог-стратегијата беше публикувана.

<sup>80</sup> EuropeAid/127747/C/SER/MK

<sup>81</sup> Нотирано и во Извештајот на ЕК за напредокот на РМ во 2009 (стр. 8)

<sup>82</sup> Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief (јуни, 2010)

<sup>83</sup> Секретаријат за европски прашања, Monthly Progress Brief (август, 2010)

Изработката на Стратегијата беше планирана и со НПАА 2010 (стр.12), а рокот за доставување до Владата е 15 октомври 2010 година. Во НПАА, меѓу другото, стои дека „Генералниот секретаријат на Владата... ќе организира јавни дебати за новата стратештија”<sup>84</sup>. Во текот на октомври беа организирани неколку јавни презентации<sup>85</sup> (не дебати) на изработената Предлог-стратегија. Во најголем дел, дебатите изостанаа, бидејќи Предлог-стратегијата не беше, а и сè уште не е **јавно и лесно достапна**<sup>86</sup>. Очигледно е дека јавните презентации беа направени така што само формално ќе се задоволат барањата за инклузивност и транспарентност на процесот на изработка на Стратегијата, а не за да се обезбедат суштински и квалитетни коментари за неа.

Зачудува фактот зошто истата сè уште не е објавена на специјалната веб-страница за реформа на јавната администрација ([www.rja.gov.mk](http://www.rja.gov.mk)), воспоставена во 2009 година, и која (**треба да**) „содржи *штогашки и документи поврзани со активностите на Одделението за РЈА и процесот на реформа на јавната администрација*”<sup>87</sup>. Исто така, на веб-страницата не постојат никакви информации за Комитетот за РЈА, работните групи, ниту пак за нивната работа и активности. Само за илустрација, последната информација за процесот на реформа на јавната администрација што може да се најде на [www.rja.gov.mk](http://www.rja.gov.mk) е од април 2007 година и се однесува на „старата“ стратегија за реформа на јавната администрација од 1999 година. Ниту збор за „новата“ Предлог-стратегија. Ова е целосно спротивно

<sup>84</sup> Истото е предвидено и во проектното фише за ИПА 2007, прва компонента.

<sup>85</sup> Дебати се организираа во Скопје, Тетово, Охрид, Битола и во Штип.

<sup>86</sup> Предлог-стратегијата беше доставена од Проектот дури по инсистирањето од МЦЕО.

<sup>87</sup> НПАА 2010, стр.422.

од декларираното во НПАА 2010, каде што се тврди дека „Генералниот секретар ја има Владата на РМ и во тој начин ја поддржува и подобрувањето на процесот за пристапување на РМ во ЕУ, а исто така и за целокупниот јавно-административен простор во РМ, кој вклучува огромен број вработени, нелогично е што еден толку битен стратегиски документ (кој може да има далекосежни последици) мораше да биде направен за многу кратко време (за нецели два месеца), особено ако се знае дека истиот беше планиран уште во декември 2009. Оттука, легитимно е прашањето за квалитетот на изработениот документ.

1. Имајќи предвид дека се работи за стратегија која се однесува на област што е особено битна за процесот на пристапување на РМ во ЕУ, но исто така и за целокупниот јавно-административен простор во РМ, кој вклучува огромен број вработени, нелогично е што еден толку битен стратегиски документ (кој може да има далекосежни последици) мораше да биде направен за многу кратко време (за нецели два месеца), особено ако се знае дека истиот беше планиран уште во декември 2009. Оттука, легитимно е прашањето за квалитетот на изработениот документ.
2. Предлог-стратегијата воопшто не дава осврт за начинот и процесот на изработката на документот (кои институции, органи, државни службеници, експерти итн. биле вклучени во неговата изработка), ниту дали и како биле вклучени граѓанското општество и пошироката јавност. Со тоа, се чини, продолжува негативната практика констатирана и во Извештајот 2009 година, каде што беше укажано дека Владата не успеа да се вклучи во значаен дијалог со граѓанското општество 88. За потсетување, петтиот индикатор од Ревизијата 2010 за РЈА предвидува „подобрување на механизмите за консултации меѓу Владата и единиците на локалната самоуправа со граѓанскиот сектор”, што произлегува

<sup>88</sup> Извештај за напредокот на Македонија во 2009 година (COM (2009) 533), ЕК, стр. 17.

од забелешката во Извештајот 2009, каде што се нотира дека „се потребни натамошни напори за подобрување на отчетноста на јавната администрација, особено во процесот на донесување на одлуките“ (стр.11).

Во однос на самиот документ и предлог-мерките и активностите, посебно внимание заслужуваат неколку сегменти:

1. Освен тоа што како структура содржи некои од потребните елементи за еден стратегиски документ, како што се анализата на контекстот, визијата, мисијата, опсегот, целите и активностите (само за еден дел од периодот на кој се однесува стратегијата), Предлог-стратегијата не обезбедува структурирани, целосни и конзистентни информации за процесот. Недостига сериозна анализа на проблемот, јасно дефинирање на опсегот (дали се однесува на државната служба или на јавната администрација, во поширока смисла, или пак на јавниот сектор во целина), а недостигаат и очекуваните резултати и индикаторите според кои ќе се мери постигнатото. Изборот на авторите со стратегијата да се третираат пред сè хоризонталните прашања во јавната администрација (крирање политики, управна постапка, јавни финансии, системот на државна служба и човечките ресурси, електронска влада и антикорупција), без притоа на директен начин да се бараат решенија за недоволната ефикасност и професионалност, а пред сè партизацијата на администрацијата, упатува на заклучокот дека нема политичка волја за вистинска реформа на администрацијата. Во Предлог-стратегијата треба да се додадат и некои дополнителни елементи, како на пример **предвидените ризици**, со предлог-мерки како истите би се намалиле и, евентуално, би се надминале. Ова е особено важно

ако се има предвид фактот дека РЈА е процес во кој неминовно постои големо политичко влијание. Исто така, во делот за финансирањето треба да се даде подетален и појасен преглед за начинот на обезбедување, трошење и контрола на финансите.

- Она што веднаш паѓа в очи кај Предлог-стратегијата е што авторите чувствуваат потреба постојано да потсетуваат на тоа што досега е направено и притоа да ја фалат Владата за остварувањата. Како последица на ваквиот период, на многу места документот не е убедлив при идентификацијата на проблемите кои сака да ги реши, а на некои места е и контрадикторен, па дури и погрешен. Покрај погрешното користење на поимот Европско партнерство наместо Пристапно партнериство низ целиот документ, пример за погрешна констатација е и следниов: „*Во Извештаиште за најредокот на Република Македонија од 2008 и 2009 година, ЕУ истакна дека е јосстапнат гојолништвен најредок во исполнувањето на Койенхашкиште Јолишки кришериуми за членството*”<sup>89</sup>, при што се забоштува фактот дека во 2008 година ЕК децидно изјави дека Македонија не го исполнити политичкиот критериум. Истовремено, во стратегијата погрешно се наведуваат и дел од клучните приоритети (реперите) од Пристапното партнериство, како приоритети на ЕК за реформа на јавната администрација. Од друга страна, никаде во документот не се спомнати среднорочните и краткорочните приоритети за реформа на јавната администрација, кои ги дефинира Пристапното партнериство, ниту пак се споменуваат индикаторите од Ревизијата 2010 по кои ЕК ќе го мери напредокот во 2010. Документот изобилува и со контрадикторни констатации, како на пример онаа за капацитетот на невладините организации.

<sup>89</sup> Предлог-стратегија, стр. 21.

Имено, се тврди дека „*кайацишетиште на йовекејшто невладини организацији се сè ушиште слаби за да можаш да земаш значајно учесишво во процесот на креирање на Јолишкиште и засштитување на интересите на заселнаташте страни*”, за веднаш во следниот пасус да се констатира дека „*ретко се организираат пошироки консултации што ћи вклучуваат невладините организацији и другите заселнаташте страни*”<sup>90</sup>. Логично е прашањето – ако ретко се консултираат невладините организации, како се дојде до заклучокот дека тие се со слаб капацитет?

- Во делот на анализата на моменталната состојба, Предлог-стратегијата воопшто не го спомнува **главниот проблем на администрацијата во РМ – партизацијата**. Со оглед на тоа дека во услови на голема невработеност политичкото влијание врз администрацијата многу тешко може да се намали, овој факт заслужува да биде нотиран и постојано да се има предвид при предлагањето на конкретни и соодветни мерки и активности.

Предлог-стратегијата воопшто не се темели врз некоја анализа на сегашниот **број вработени во администрацијата** (државна и јавна), притоа имајќи го предвид целокупниот општествено-економски и социјален потенцијал на Република Македонија. Згора на тоа, со Предлог-стратегијата ниту се сугерира некој „оптимално потребен број“ вработени во администрацијата кои успешно, ефикасно, ефективно, транспарентно и отчетно ќе ги вршат своите обврски во интерес на граѓаните, стопанството и општеството во целина.

Предлог-стратегијата сугерира „*одржливо намалување на бројот на вработениште во овој сектор за 1% секоја година*”<sup>91</sup>, иако потпрет-

<sup>90</sup> Предлог-стратегија, стр. 40.

<sup>91</sup> Предлог-стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија

седателот на Владата задолжен за евроинтеграции, Васко Наумовски, и министерот за информатичко општество, Иво Ивановски, за време на јавното претставување на Стратегијата рекоа дека нема да има отпуштања. Несфатливо е како воопшто се дошло до оваа мерка без соодветна анализа на обемот на државната администрација, а уште понејасно е како ќе се постигне ефикасна, ефективна и професионална администрација ако од самиот почеток не го знаеме податокот за нејзиниот обем. За потсетување, Стратегијата од 1999 година (исто така финансирана од ЕУ) предвидуваше намалување на бројот на државните службеници, како и соодветен придружен механизам (кредит од Светска банка за плаќање на отпремнините на оние кои доброволно ќе ја напуштат државната администрација). Како тоа се спроведе е друго прашање, но би било логично научените лекции од претходната стратегија да се земат предвид во оваа стратегија.

Несериозноста на Предлог-стратегијата се гледа и од фактот што се предвидува автоматизација на процесите во делот е-влада, но никаде не се споменува како тоа ќе се одрази на бројот на вработените. Единствената логика зошто би се автоматизирала администрацијата, покрај подобрувањето на квалитетот на услугите, е намалување на бројот на вработените, со што би се ослободиле средства од државниот буџет, а оваа постапка би се направила исплатлива. Доколку тоа не е предвидено, тогаш Македонија ќе треба да се задолжи (бидејќи целата операција е исклучително скапа, а никаде во Предлог-стратегијата не се споменува цифра) без да има план за тоа како и колку ќе треба да платат граѓаните на Македонија за тој луксуз, во услови на превработеност на администрацијата.

#### 4. Со Предлог-стратегијата се сугерира решение што може да има

(2010–2015), 28 септември 2010 година, стр. 13.

катастрофални последици доколку не се анализира критички. Имено, со неа се утврдува потребата за преиспитување на постојното уставно уредување за потребното двотретинско мнозинство за донесување закони во областа на *организацијата на јавнаша администрација и судството*<sup>92</sup>. Се поставува прашањето: на кој опфат закони се однесува ваквата констатација и каква е вистинската намера на истата?

Имено, од една страна, терминот „организација на јавната администрација“ остава простор за дилеми во поглед на опфатот на сугерираната уставна интервенција. Согласно Уставот, *организацијата и работата на органиште на државнаша управа* се уредуваат со закон, што се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници.<sup>93</sup> Се поставува дилемата дали зад горенаведената непрецизна и широка формулатија („организација на јавната администрација“) не се крие интенцијата евентуалните уставни измени да опфатат структура поширока од онаа уредена со Законот за организација и работа на органите на државната управа, со оглед на тоа дека терминот „јавна администрација“, покрај државната управа, опфаќа и повеќе различни категории, меѓу кои, на пример, и структурата на локалната самоуправа.

Од друга страна, се јавува и дилемата дали зад овој предлог не се крие намерата полесно да се влијае врз законодавството кое го уредува системот на државната управа? Кога еден од најголемите проблеми на јавната администрација во државата е *парализираноста*, можноста за усвојување закони од оваа област со просто мнозинство може да води само кон продлабочување на

<sup>92</sup> Предлог-стратегија, стр. 31.

<sup>93</sup> Устав на Република Македонија, член 95 став 3.

проблемот и овозможување на владејачката гарнитура да си игра со овие прописи, без да стравува од заштитниот механизам на двотретинското мнозинство.

Уште едно прашање што мора да се постави во врска со споменувањето на судството во овој контекст (намалување на потребното мнозинство за донесување закони) е дали со стратегијата за реформа на јавната администрација се прави упад во политичкиот систем на државата, односно дали властта ја користи Стратегијата како алиби за преземање пошироки уставни интервенции. Реална опасност е тоа што под изговорот дека се овозможува ефикасноста на Владата да си ја уредува сопствената организациска структура, се дава предлог како колатерална штета да отпадне и заштитниот двотретински механизам при донесувањето на законодавството поврзано со *видовиште, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и сославошт на судовиште, како и јостайкашта пред нив*.<sup>94</sup>

5. Иако во Предлог-стратегијата се констатираат „неприфаќливиште системски последици“<sup>95</sup> кои настанаа по донесувањето на последните измени на Законот за општата управна постапка<sup>96</sup> од 2008 година, за решавање на овие проблеми се сугерираат решенија чијашто идна применливост, па дури и уставност, е дискутиабилна. Имено, едно од прашањата што се допираат во Предлог-стратегијата, од аспект на правната и институционалната рамка за управните постапки и услуги, е прашањето за **правото на жалба**, односно одлучувањето во втор степен во управната

постапка. Во поглед на констатирани слабости<sup>97</sup> на сегашното решение и со оглед на тоа дека комисиите при Владата постапуваат во втор степен во согласност со ова решение, се навестуваат крупни институционални и структурни реформи, при што предлог-решенијата не се убедливи.

На пример, едно предлог-решение е одлучувањето во втор степен да се пренесе на министерствата, а за одлучување во прв степен да се формираат т.н. *јособни управни единици*. Она што е спорно кај ваквиот предлог е тоа што органите на државната управа во Република Македонија<sup>98</sup> можат да се основаат како министерства, други органи на државната управа и управни организации. Другите органи на државната управа, според видот на организацијата и степенот на самостојноста, можат да се основаат како самостојни органи на државната управа (дирекции, архив, агенции и комисии) или како органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, инспекторат и капетанија). Управните организации пак се основаат за вршење стручни и други работи кои бараат примена на научни методи и управни работи поврзани со нив (Институт и Завод). Очигледно е дека во рамките на постојниот систем не постојат тела на кои, без крупен структурен зафат, би можела да им се довери надлежноста за одлучување во прв степен. Во таков случај, ќе биде неопходно формирање тела надвор од министерствата, а со статус понизок од истите! Во спротивно, се јавува прашањето на деволутивност, како еден од аспектите на начелото на двостепеност во управната постапка. За да има вистинско двостепено одлучување,

<sup>94</sup> Ibid, амандман XXV

<sup>95</sup> Предлог-стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010–2015), верзија од 28 септември 2010 година, стр. 26.

<sup>96</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 110/2008

<sup>97</sup> Дел од нив веќе извесно време се предмет на внимание на експертската јавност, видете на пример <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=D206607249687C4C964F32CA71143750>

<sup>98</sup> Во согласност со Законот за организација и работа на органите на државната управа, член 5.

неопходно е по жалбите да одлучува повисоко тело. Ова практично значи дека доколку не се издвои одлучувањето во прв и во втор степен може да дојде до ситуација – според народната поговорка - „кадија те тужи, кадија те суди”.

Второто споменато решение со кое се бара надминување на ваквиот проблем е креирање стручни органи надлежни да постапуваат во управни постапки во втор степен. Проблемот со ваквото решение е очигледен – се предлага креирање на нов систем, односно структура на тела, кој ќе бара ангажирање на големи материјални и човечки ресурси. Во ситуација кога најголем проблем на македонската администрација е превработеноста, ова решение е сосема нелогично.

6. Со Предлог-стратегијата се предвидува да се формира „**нова институција**“ што практично значи и укинување на АДС, иако воопшто не се споменува начинот како ќе се направи ова и кои ќе бидат последиците од тоа, односно евентуалните ризици од оваа реформа. Со Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа од септември 2010 година, постојното Министерство за информатичко општество ќе ја добие надлежноста за реформа на јавната администрација, што во контекст на стратегијата, а и генерално, е спорно од најмалку две причини: а) стратегијата не се изготвува врз основа на анализа во која ќе се посочат причините, потребите, предлог-решенијата и динамиката на формирањето на новото министерство, и б) нелогично е Министерството за информатичко општество да прерасне во новата институција, бидејќи ИКТ е само еден мал сегмент од реформата на јавната администрација, кој би требало да се третира како хоризонтално прашање во делот на развојот на човечките

ресурси. Министерството за информатичко општество ниту има капацитет, ниту пак потенцијал да прерасне во едно толку важно министерство. Ако некоја институција треба да прерасне во министерство за јавна администрација, тоа секако треба да биде АДС, но и тогаш сегментот на самостојност и независност ќе биде изгубен.

Важно е да се истакне дека **АДС како самостоен државен орган** беше една од попрфесионалните институции која навремено и транспарентно ги извршуваше повеќето свои административни и законски обврски. Многу донатори, вклучувајќи ја и Европската унија, досега инвестираа сериозни финансиски средства во јакнењето на капацитетите на АДС. Впрочем, и Извештајот 2009 потенцира дека измените на Законот за државните службеници од 2009 „значително ја *погодбија* законската рамка со зајакнување на улогата на Агенцијата за државни службеници“ (стр. 9). Со приспојување на АДС во рамките на новото министерство неповратно ќе се изгуби нејзината независност и самостојност, а со тоа ќе се укине најмоќниот инструмент за борба против партизацијата – рак-раната на државната служба.

Со укинувањето на АДС се отвора и прашањето за ИПА-проектите од првата компонента. Имено, веќе се испрограмирани ИПА 2008–2010. Имено, Оперативните програми за ИПА 2009 и 2010 предвидуваат техничка помош (околу 1 милион евра за 2009 и 2,125 милиони евра за 2010) за зајакнување на капацитетите на АДС, и тие се однесуваат и подразбираат независна институција која ќе може да ги испорача резултатите, однапред утврдени со проектните фишеа. Со припојувањето на АДС во новото министерство, димензијата на независност целосно се губи, а со тоа се загрозуваат ИПА-проектите

за реформа на јавната администрација со кои е планирано да се инвестира во независноста на АДС.

7. Стратегијата предвидува формирање нов **фонд за РЈА**, кој од презентацијата на Предлог-стратегијата што се одржа во Скопје, дознавме дека ќе се полни од билатералната помош и од средствата на ЕУ. Значи ли тоа дека Владата сака да ја контролира билатералната помош во Македонија? Нејасно е дали Владата очекува од државите кои ја поддржуваат Македонија да ги пренесат нивните средства во фондот, а со тоа да ѝ го препуштат и управувањето со нив на новата институција, што е сосема нереално. Искуството на Одделението за управување со странска помош, кое беше основано со поддршка на УНДП во рамките на СЕП покажа дека таквата претпоставка е неиздржана. Од друга страна, пак, ако овој фонд се полни само од буџетот на РМ, тогаш зошто воопшто ќе постои фондот кога секоја институција си има свој буџет за финансирање на нејзините програми, стратегии, мерки и активности.

8. Никаде во Предлог-стратегијата не се споменува **Регионалното училиште за јавна администрација** (РеСПА), во кое РМ е активно вклучена врз основа на Договорот за основање што беше ратификуван од Собранието на РМ во април 2009 година<sup>99</sup>. Основањето на ова регионално училиште беше поддржано од ЕУ со цел: (1) подобрување на соработката меѓу државите-членки<sup>100</sup> во областа на јавната администрација; (2) јакнење на размената со државите-членки на ЕУ и со државите од Европскиот економски простор; (3) јакнење на административните капацитети во јавната администрација на членките

<sup>99</sup> Службен весник на РМ (72/09)

<sup>100</sup> Членки во РеСПА се: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Црна Гора, Србија и привремената мисија на ОН во име на Косово.

на РеСПА, како што наложува процесот на европската интеграција, и (4) развој на човечките ресурси во јавната администрација на членките на РеСПА, во согласност со принципите на Европскиот административен простор. Притоа, СЕП и АДС беа определени како надлежни органи од Македонија што ќе се грижат за спроведувањето на Договорот.

Имајќи го ова предвид, зачудува фактот што во Предлог-стратегијата, прво, воопшто не се споменува РеСПА, иако и РеСПА и Предлог-стратегијата се поддржани од ЕУ; и второ, како и на кој начин би се усогласувале планираните активности на РеСПА<sup>101</sup> со оние од Предлог-стратегијата, особено ако се знае дека и за РеСПА и за имплементацијата на Предлог-стратегијата ќе се трошат пари од буџетот на РМ и логично би било планираните активности да се усогласат за да се избегнува нерационално трошење на јавните финансии и за подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавната администрација.

## Препораки

- Да се обезбедат механизми за консултација со сите фактори во процесот на финализирање на Предлог-стратегијата за реформа на јавната администрација во РМ, пред истата да биде доставена до Владата.
- Веб-страницата на Одделението за реформа на јавната администрација при Генералниот секретаријат на Владата редовно да се ажурира со сите значајни документи, настани и активности поврзани со процесот на РЈА.

<sup>101</sup> Дефинирани во член 5 од Договорот.

- Да се дополнит Предлог-стратегијата со податоци за процесот на изработка, јасно да се дефинираат финансиските импликации и начинот на обезбедување, трошење и контрола на парите.
- Да се обезбедат дополнителни механизми во Предлог-стратегијата со кои ќе се намалат (елиминираат) можностите за партизација и политизација на администрацијата.
- Да се утврди точниот број редовно и привремено вработени во државната и јавната администрација и да се направи анализа за оптимално потребниот број вработени во администрацијата во РМ.
- Да се преиспита одлуката за укинување или присоединување на АДС во новоформираното министерство.
- Да се преиспита потребата од основање Фонд за РЈА.
- Во Предлог-стратегијата да се вклучат целите и активностите на РeСПА.

## 8. ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Во областа на човековите права, Ревизијата 2010 има утврдено само еден краткорочен приоритет, кој гласи: „Целосно усогласување со Европската конвенција за човековите права и со йредораките дадени од Комитетот по правотворство. Обезбедување доволно средство за да се гонесаат на јовисок стандард зашторскиите услови“. Постигнувањето на напредокот кај овој приоритет ќе се мери преку пет индикатори, и тоа: 1) „да се обезбеди соодветно спроведување и систем на управување во затворите“; 2) „да се обезбеди систем на заслути при селекцијата и именувањето на

зашторскиот персонал и управување во согласност со законскиите одредби“; 3) „да се обезбеди доволно ресурси за зашторскиите услови да се доведат до јовисоки стандарди“; 4) „да се обезбеди соодветен баланс меѓу краткорочното и долгорочното спроведување и планирање“; и 5) „да се адресира пренајгрупноста во зашторите и негостапаците коишто ѝ осигуруваат во зашторскиот здравствен систем“.

### 8.1. Затворени во затворите

Овие индикатори можат да се категоризираат во три групи интервенции, и тоа: а) активности за зголемување на капацитетите за стратегиско и системско управување со затворите; б) кадровски реформи, односно воведување систем на кариера; и в) подобрување на физичките услови во затворите. Во периодот на известувањето во медиумите многу се зборуваше и се пишуваше за спроведувањето на реформите во пенитенцијарниот систем. Исто така, Владата во своите извештаи за напредокот известуваше за низа спроведени активности, наведувајќи конкретни активности и проекти.

Со цел да ги анализираме овие активности, доставивме барања за слободен пристап до извештаите, односно документите кои Владата во своите извештаи ги наведуваше како релевантни за спроведувањето на реформите во затворите. Притоа, побарајме да ни достават копии од:

- Извештајот за реализацијата на Акцискиот план за борба против корупцијата меѓу затворскиот персонал;
- Втората ажурирана верзија на документот Извештај за одржливоста/изводливоста на проектот „Реконструкција на

казнено-поправните установи на Република Македонија", кој е веќе доставен до Банката за развој при Советот на Европа;

- Информација за бројот на осудениците кои се на издржување казна;
- Информација за бројот на осудените лица со правосилна судска пресуда на казна затвор кои чекаат да бидат повикани на отслужување на казната;
- Проектните документи за проектот „Зацврстување на националниот пенитенцијарен систем во согласност со меѓународните стандарди", поддржан преку Матра програмата на Кралството Холандија;
- Стратегијата за ресоцијализација и социјална адаптација на осудените лица кои издржуваат казна затвор, и
- Извештајот за преземените активности од страна на Република Македонија по извештајот на Комитетот за превенција од тортура на Советот на Европа од 2008 година.

## 8.2. Елементарни непознавања

Вчудовидувачки се одговорите кои официјално ги добивме од Управата за извршување на санкциите при Министерството за правда на Република Македонија.

Едно од двете прашања кое ни беше одговорено во целост е колкав е бројот на осудениците кои се на издржување казна затвор. На 14 јули 2010 година, во затворските установи биле сместени вкупно 2.280 осуденици, бројка што е над вкупниот капацитет на затворскиот систем. Значи, *„гешвишош индикашор“* („ga se agresira prenashru-

*шаносша во затвориште и недостапоциште кои ѝ освојајш во затворскиот здравствен систем“), се уште не е целосно исполнет, иако во периодот на известувањето се реализираа активности со кои барем *се ѹодобрија здравствениште услови*. Сепак, уште многу треба да биде направено за условите да се доведат до минималните европски стандарди.*

За разлика од бројот на осуденици кои ја издржуваат казната, изненадува одговорот на Управата дека не располага со бројот на осудени лица кои чекаат да бидат повикани на отслужување на казната затвор. Вадејќи се со ненадлежноста за упатување на осудените лица во затворите, Управата не смета дека е лошо да признае дека не знае колку осуденици чекаат слободно место! Логично е да се постави прашањето како тогаш ќе се изградат капацитетите за стратешко и системско планирање кое во иднина би требало да ги земе предвид трендовите на зголемување на затворската популација и да се базира на проекции за претпоставени идни осудителни пресуди, кога Управата моментално не е заинтересирана да дознае колку лица „чекаат на ред“ да бидат сместени во казнено-поправните установи кои таа ги управува. Со тоа, *„рвиш и чешвртиш индикашор се мноѓу далеку од исполнување“* и се чини не постои ниту основна свет за нивната важност за ефикасноста и функционалноста на целокупниот пенитенцијарен систем.

## 8.3. Не постојат наведените документи

Официјално, Управата нема подготвено Извештај за реализацијата на Акцискиот план за борба против корупцијата меѓу затворскиот персонал. Неминовно се поставува прашањето, за што Владата тогаш известува во своите извештаи и дали воопшто нешто е реализирано

во врска со справувањето со корупцијата меѓу затворскиот персонал. Како може Владата да се повикува на ваков Извештај, а притоа соодветниот државен орган да не го поседува, ниту пак да знае дали постои? Слична судбина имаа и барањата за пристап што се однесуваа на другите активности со кои се „пофаливме“. Така, не ги добивме ниту проектните документи за проектот „Зацврстување на националниот пенитенцијарен систем во согласнот со меѓународните стандарди“, поддржан преку Матра програмата на Кралството Холандија, за кој знаеме дека треба да заврши во март идната година, а во рамките на кој се спроведуваат одредени обуки. Уште еднаш, нетранспарентноста во работата на државните органи е пречка за независно оценување на нивната работа и целите кои сакаат да ги постигнат. Оттаму, **не може да гадеме оценка дали и колку вшориош индикашор е осигуруан.**

Единствено, во целост добивме пристап до Стратегијата за ресоцијализација и социјална адаптација на осудените лица кои издржуваат казна затвор. Составен дел на оваа стратегија е и акцискиот план за спроведување активности, со кои во најголем дел се доцни. Реализацијата на оваа стратегија ќе биде анализирана во наредниот извештај.

#### 8.4. Долгот е тајна

Втората ажурирана верзија на документиот Извештај за одржливоста/изводливоста на проектот „Реконструкција на казнено-поправните установи на Република Македонија“ кој е веќе доставен до Банката за развој при Советот на Европа, а врз основа на кој државата зема заем од 46 милиони евра, остана таен документ!

Министерството го одби пристапот, подведувајќи ја информација под заштита на авторски права, иако авторските права во конкретниот случај му припаѓаат на имателот на информацијата, бидејќи не постои заштита на авторски права на документи кои се изготвени во рамките или во врска со службата.

Овој одговор е интересен од два аспекта. Прво, не е јасно како може да биде таен документ врз основа на кој државата, во име на граѓаните, се задолжува 46 милиони евра, а во кој се дава оценка за одржливоста на проектот? Ваквата нетранспарентност само отвора сомнеж за изводливоста на проектот и потребата од заем! Второ, дали ова значи дека под закрила на авторските права, Владата ќе почне да го одбива пристапот до кој било документ креиран од нејзина страна, а кој во својата содржина може да биде сензитивен? Ако ѝ веруваме на Владата и ако ги земеме предвид известувањата за реконструкциите на казнено-поправните установи во изминатиот период, податоците покажуваат дека **йосийош одреден најредок во осигурувањето на шрешиош индикашор.** Сепак, имајќи предвид дека повеќе од половина од затворската популација е сместена во Идризово, овој индикатор нема да биде исполнет сè додека состојбата и условите во овој затвор не се подобрят и не се хармонизираат со европските стандарди.

#### 8.5. До каде сме со препораките на Комитетот за превенција од тортура?

На крај, можеби најмногу изненадува добиениот одговор дека од 2008 година нема извештај за преземените активности од страна на Република Македонија по извештајот на Комитетот за превенција

од тортура на Советот на Европа! Дали тоа значи дека државата не смета дека треба да одговори на сериозните забелешки дадени во извештајот за кои детално пишувавме во претходните извештаи? Едно е јасно, тоа значи дека **овој индикашор не само што не е исполнет**, туку дека државата лажно покажува дека нешто се прави, повикувајќи се на вакви документи во своите месечни брифови. Или тоа, или дека релевантниот орган не знае дека постои ваков документ, па оттука не сакаме ни да замислим која е неговата содржина.

## 9. ВРАБОТУВАЊЕ И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Во овој дел од Извештајот ќе се осврнеме на приоритетите поврзани со економските критериуми. Во согласност со Ревизијата 2010, во областа Вработување и социјалната политика, Македонија треба да исполни 4 краткорочни приоритети, и тоа: 1) „*да се намалаштречкиште за отворање работни места и да се обрне особено внимание на вработувањето на младите и на долгорочно невработените*“; 2) „*да се обезбеди и да се зајакне административниот капацитет за имплементација на социјалната инклузија и политика за социјална заштита*“; 3) „*да се развие механизам за социјален гујалот и да се обезбеди функционален и рејрезентативен социјален гујалот*“, и 4) „*да се воспостави механизам за идентификување, спроведување и казнување на сите форми на дискриминација од страна на државниште и недржавниште тела спрема лица и групи*“.

Во овој дел од извештајот ќе бидат опфатени сите четири приоритети, со посебен осврт на првиот приоритет, со оглед на тоа што истиот се следи во континуитет уште од 2009 година. На другите три

приоритети се осврнуваме најусо, гледајќи ги низ призмата на утврдените индикатори.

### 9.1. Беспрекорна невработеност

Исполнувањето на првиот приоритет („да се намалат пречките за создавање работни места и да се обрне особено внимание на вработувањето на младите и на долгорочно невработените“), ЕК ќе го гледа преку три индикатори кои ги анализираме поединечно. Првиот индикатор гласи „*ефикасно имплементирање на активниште мерки за вработување за намалување на невработеноста кај младите и, особено, зголемување на бројот на лицата офаќени со активниште мерки за вработување споредено со 2009 година и регијацијирање на меркиште што ќе одразуваат потребите на пазарот на трудот*“. За да сфатиме зошто ЕК го утврдила токму овој индикатор, треба да ја видиме статистиката.

#### 9.1.1. Кој бара работа?

Што ни кажува статистиката? Од 1994 година па наваму, стапката на невработеност е над 30%, со достигнат максимум од 37,3% во 2005 година<sup>102</sup>. Заклучно со 30 септември 2010 година има вкупно 323.233 невработени, од кои 137.024 се жени<sup>103</sup>, односно тие сочинуваат 42,2% од вкупниот број невработени лица. Според возрастната структура, најголем дел од невработените лица, 146.722 лица, се на возраст од 30 до 49 години (45,4%), со над 50 години има 91.800 невработени лица,

<sup>102</sup> <http://www.nbrm.gov.mk/?ItemID=750FC531FC3D1B49B16440313562D400>

<sup>103</sup> <http://www.zvrm.gov.mk/?ItemID=7876A4C875B08F43A1CCE7E0B425AA38>

а од 15 до 24 години, 84.711 невработени лица. Неквалификуваните работници сочинуваат фрапантни 49,2% од невработените лица, со средно стручно образование се 77.425 лица, а со високо, 19.961 лица. Има дури 278 невработени магистри и 19 невработени доктори на науки, од кои 12 се жени.

Огромен е бројот на невработени кои со години чекаат вработување. 30,2% од вкупниот број невработени, или речиси 100.000 лица, чекаат на вработување повеќе од 8 години. Од 5 до 7 години чекаат 43.258, а 1–2 години чекаат 46.139 невработени лица, додека до 11 месеци чекаат дури 61.406 невработени лица. Оттука, младите и долгорочно невработените се најлгодените групи на пазарот на трудот.

Образовната структура на населението е крајно незадоволителна: 3,85% воопшто немаат образование; 10,77% завршиле само основно образование; 40,09% завршиле средно образование; 3,24% вишо и 7,28% високо образование<sup>104</sup>.

Процентот на сиромаштија во земјава изнесува рекордни 31,1%<sup>105</sup>.

Во шестиот квартален извештај<sup>106</sup> подетално ги разгледувавме состојбите во Македонија во однос на мерките за вработување и констатирајме дека во Оперативната програма 2010 година<sup>107</sup> се намалени и опфатот на корисниците за половина (од 13.929 на 6.947 лица), како

<sup>104</sup> Кон беспрекорност во институционалното работење: Стратегија за развој на Центарот за стручно образование и обука 2010–2015, Центар за стручно образование, Програма на УСАИД за човековиот и институционалниот развој, Скопје 2010

<sup>105</sup> <http://www.time.mk/read/a895915da5/fbfdf3cca4/index.html>

<sup>106</sup> Видете го шестиот квартален извештај „За помалку помалку позитивните работи”, јули 2010, стр. 75.

<sup>107</sup> <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=BD66FCC3A7FBCB47AB9150CBFECD2C96>

и потребните средства за речиси 300 милиони денари (од 795 на 526,8 милиони денари). Оттука, заклучокот е дека Македонија **не ѝ оспорни овој индикатор**.

### 9.1.2. Кој се плаши од суспендирање?

Вториот индикатор според кој ќе се мери напредокот во исполнувањето на првиот краткорочен приоритет гласи: „да се продолжи со имплементацијата на Доживотното учење“. Кај овој индикатор ситуацијата е уште полоша. Ако за првиот индикатор средствата се намалени, за вториот индикатор средствата се сосема суспендирани од страна на ЕК поради неправилности при распределбата на средствата за програмата „Доживотно учење“ во 2009 година од страна на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (натаму Агенција за мобилност).

За да се спаси образот на државата, Министерството за образование и наука (МОН) испрати извештај до Генералниот директорат за образование и култура на ЕК во Брисел за преземените активности на МОН и на Агенцијата за мобилност за повлекување на супензијата на фондовите и за спроведување на подготвителните мерки за учество во Програмите на заедниците<sup>108</sup>. Сега се чека Брисел да ја повлече супензијата.

**Очилено дека и овој индикатор не е исполнет**, а прашање е кога ќе се исполни. Факт е дека администрацијата во Брисел работи бавно, но исто така е факт дека Македонија, и покрај Акцијскиот план, не стори ништо за да ја забрза оваа постапка. Прашањето што се поставува овде е дали Брисел ќе беше поекспедитивен доколку

<sup>108</sup> Monthly Progress Brief of the Republic of Macedonia, avgust 2010, str. 21.

Македонија покажеше (и докажеше) дека ги научила лекциите, со тоа што ќе ги казнеше виновниците и ќе поставеше директор кој не е партиски обоен?<sup>109</sup>

### 9.1.3. Стручно допирање на дното

Третиот индикатор гласи: „*да се зајочне со имплементација на йлан за стручно образование и обука, кој соодветно ѝ огразува йогубиште на пазарот на трудот, креирајќи со тоа йоголеми можностии за вработување*“. Средното стручно образование и обука делумно беа предмет на нашите претходни извештаи, но овде ќе ги разгледаме подетално.

И покрај епитетите дека стручните училишта се „*носечки стилбови за развој на стопанството*“<sup>110</sup>, реформите во стручното образование и обука започнати пред 12 години (1998 година) не дадоа видливи резултати<sup>111</sup>. Стопанството, оптоварено со своите проблеми, не покажува заинтересираност да се вклучи во креирањето на профилите, ниту пак во нивното обликување и обука<sup>112</sup>, со што се губи основната смисла на стручното образование: квалитетната подготовка и директното вклучување во работниот однос. Стручното образование не е поврзано со пазарот на трудот, па нема планирање на структурата, ниту пак изразени потреби за кадар.

<sup>109</sup> За повеќе детали, видете го петтиот квартален извештај насловен како „Чуму ни е Парламент?“, април 2010, стр. 68, и шестиот квартален извештај „За помалку помалку позитивните работи“, јули 2010, стр. 73.

<sup>110</sup> <http://www.vecer.com.mk/default.asp?ItemID=478B8D115DD3AE4A91CC4EF7938B1CA3>

<sup>111</sup> Колаборативна евалуација на влијанието на реформираното четиригодишно стручно образование, Работен документ, мај 2010

<sup>112</sup> Национална програма за развој на образоването во Република Македонија 2005 – 2015, со придружните програмски документи, Влада на РМ.

Проблемите со стручното образование и обука беа констатирани и во трите последни извештаи на ЕК. Во Извештајот 2007<sup>113</sup> ЕК забележа слаб напредок со воведувањето на Законот за стручното образование и обука и недоволно човечки и финансиски ресурси кои ќе овозможат ефективно воведување на реформите во образовниот систем. Со сличен тон, ЕК коментира и во Извештајот 2008 година<sup>114</sup>, во кој констатира дека „*се ушиле нема йлан за стручно образование кој џравилно ќе ѝ одрази условиште на пазарот на трудот*“. Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО) изготви програма за задолжително стручно образование, но тоа не е доволно за да се обезбеди правилно спроведување на политиката, вклучувајќи ја и Националната стратегија за реформа на образоването за периодот 2006–2015. И повторно, во Извештајот 2009 година<sup>115</sup>, ЕК потсетува дека сè уште не е спроведена програмата за задолжително стручно образование, но и дека буџетот за образование е недоволен за спроведување на Националната стратегија за реформи во образоването за периодот 2006–2015 година.

### 9.1.4. Учебникарство

Во шестиот квартален извештај<sup>116</sup> веќе пишувавме за тоа дека во средното стручно образование и обука нема ниту учебници, ниту пак се реформирани наставните програми и планови. Владата на Репуб-

<sup>113</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија 2007, Поглавје 26: Образование и култура.

<sup>114</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија за 2008 година

<sup>115</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија за 2009 година

<sup>116</sup> За помалку помалку позитивните работи – шести квартален извештај, јули 2010 година, стр. 73.

лика Македонија, односно МОН, го зеде под своја капа издавањето учебници, како за основното и средното образование, така и за стручното образование. Првите резултати од ваквата фискултура, за жал, се поразителни и учебниците станаа една од топ-темите за кои многу се дискутира во Македонија. Имено, случајот со учебникот по Општество (нестручно изработен и полн со грешки) покажа дека МОН не само што нема капацитет да се занимава со оваа дејност, туку нема ни чувство за одговорност и воопшто не смета дека треба да даде отчет за залудно потрошени буџетски средства. Сè уште не се знае колку учебници се преработуваат и колку тоа ќе ги чини македонските даночни обврзници. Министерот за образование „се чувствува огговорен, но не и виновен“<sup>117</sup> за ова скапа грешка.

Овој извештај не претендира да ги анализира резултатите на МОН на полето на учебникарството, туку да отвори неколку прашања: 1) Зошто МОН воопшто се занимава со учебникарство, кое по дефиниција е комерцијална дејност? 2) Како мисли МОН да обезбеди конкуренција во учебникарството, кога тоа го создава најголемиот монопол? и 3) Зошто молчат издавачите?

Не случајно, овој приоритет ЕК го гледа како дел од економските критериуми. Учебникарството е најдоходовната гранка од издавачката дејност и затоа речиси и не постои издавач кој стратегиски не се позиционира токму кон учебникарството. Ова особено важи за помалите држави кои имаат и помал пазар. Издавачите кои функционираат во предвидлива економска средина планираат да заземат поголем дел од пазарот преку долгогодишно инвестирање во развивање на автори и со изготвување придружни помагала, како на пример Прирачници за наставниците, работни тетратки за учениците,

збирки тестови, обуки на наставниците за тоа како да ги користат нивните учебници итн. Со таквиот производ (учебникот, придружните помагала и обуките) издавачите конкурираат кај клиентот (Министерството или училиштето) и се натпреваруваат едни со други главно со својата креативност.

Во ваквата предвидлива средина, министерствата (или органите во нивниот состав) изготвуваат само наставни програми и концепции за учебник, а другото им го препуштаат на издавачите. Издавачите инвестираат во авторите, обезбедуваат рецензија и се грижат сè да помине во најдобар ред, бидејќи во спротивно нема да бидат платени. Од исклучителна важност е да обезбедат добри автори со кои планираат долгогодишна соработка и затоа го користат поимот „развивање автори“. Непишано правило кај познатите издавачи е тоа дека учебник за основно образование може да пишува наставник од основно образование, бидејќи тој/тая добро ја познава средината во која ќе се користи истиот. Универзитетски професори пишуваат учебници само за факултети.

Во нашиот случај, МОН можеби не генерира приход од учебникарството, но дефинитивно обезбедува контрола (засега лоша) врз сè што ќе биде објавено во учебниците, што не беше случај ниту во златното доба на СФРЈ. Она што е сосема нејасно во нашите околности е зошто издавачите упорно молчат и не се бунат против узурпацијата на учебникарството како дејност од страна на МОН.

<sup>117</sup> <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=126394>

### 9.1.5. Беспрекорно невидлив центар

Законот за стручното образование и обука<sup>118</sup> ја утврдува целта на стручното образование и обука (COO) – оспособување за работа, односно продолжување на образоването, а негови задачи се обезбедување услови за стекнување и надградување на соодветните нивоа на стручни квалификации, во согласност со потребите на пазарот на трудот; создавање услови за стекнување и надградување на соодветните нивоа на стручни квалификации, во согласност со потребите на пазарот на трудот; поттикнување интерес за COO, итн. Очигледно, најповторуваните зборови во Законот се „во согласност со йоштребиште на йазарот на јадрот“.

Кога станува збор за стручното образование и обука, НПАА 2009<sup>119</sup> и НПАА 2010 утврдува едно исто. Краткорочните приоритети, како што се подготовката на Анализата на пазарот на трудот<sup>120</sup> и кадровското зајакнување со 15 нови вработени, се повторуваат две години по ред, но тие сè уште не се реализирани. Најспоменувана институција која треба да преземе многу активности во рамките на реализацијата на реформите во стручното образование е Центарот за стручно образование и обука. Тој треба да подготви концепции, модели на стандарди, прашања за екстерна евалуација, наставни планови и програми, итн.

„ЦСОО ... има за цел да љости и не беси рекорнос во работењето....“ пишува Директорот на ЦСОО во својата поздравна реч во

<sup>118</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 71/06.

<sup>119</sup> Национална програма за усвојување на правото на Европската унија – Ревизија 2009, Влада на Република Македонија, 26 јануари 2009, Скопје

<sup>120</sup> Одговор на барање за пристап до информација од јавен карактер, бр. 03.1051/4, 8.10.2010, ЦССО, Скопје

Стратегијата за развој на ЦСОО<sup>121</sup>. Според Законот за стручното образование и обука, во ЦСОО се усогласуваат и се интегрираат државните интереси и интересите на социјалните партнери во стручното образование и обука. ЦСОО им дава поддршка на социјалните партнери, ја развива европската ориентација на стручното образование и креира компетенции приспособени на потребите на меѓународниот пазар на трудот.

Со какви ресурси (човечки, материјални, просторни) ЦСОО се стреми кон беспрекорност? Во ЦСОО се вработени само 16 лица, кои се сè уште сместени во барака во дворот на Клиничкиот центар *Скокје*. ЦСОО е речиси невидлив. Иако има изготвено нова веб-страница, содржината е нејасна, а не се појавува ниту на веб-страницата на МОН. Навидум, МОН тврди дека му помага на ЦСОО и дека Центарот е независен, но всушност цврсто го држи под своја контрола<sup>122</sup>. Персоналот во ЦСОО се избира партиски, а не според професионалните капацитети. ЦСОО не одржува врски со испорачувачите на услуги на COO и се занимава само со развој на формални образовни програми.

Во Буџетите 2009<sup>123</sup> и 2010<sup>124</sup>, ЦСОО како институција воопшто не се споменува, туку неговите задачи се наведени под институцијата Биро за развој на образоването.

<sup>121</sup> Кон беспрекорност во институционалното работење: Стратегија за развој на Центарот за стручно образование и обука 2010–2015, ЦССО, УСАИД, Скопје 2010

<sup>122</sup> Анализа на работењето на Центарот за стручно образование и обука: наоди и препораки, Нацрт-финален извештај, септември 2009 – Во рамките на: Програмата на УСАИД за човеков и институционален развој, раководена од страна на Светско учење

<sup>123</sup> Буџет на Република Македонија за 2009 година

<sup>124</sup> Буџет на Република Македонија за 2010 година

Ако се споредат Програмата за работа на ЦСОО за 2009 година<sup>125</sup> и Извештајот за работа на ЦСОО во истиот период, ќе забележиме дека Центарот требало да изготви испитни програми за државна мatura и за завршен испит за старите наставни планови и програми, но во Извештајот за работа за 2009 се вели дека „... не била исказана *потреба за нивно изготвување ...*“<sup>126</sup>. Наместо како координатори, вработените во ЦСОО учествувале само како набљудувачи при спроведувањето на матурскиот и завршниот испит. ЦСОО ги изготвил Концепцијата за стручно образование за занимања и Концепцијата за стручно оспособување, но бидејќи истите не се верифицирани од страна на МОН, ЦСОО не е во можност да започне со реформа на стручното образование.

Игнорирањето на ЦСОО е надополнето со нивната неажурност. Не е изготвена Анализа на пазарот на труд, на занимања; не е изготвен преглед на новите образовни профили, воведени во согласност со потребите на пазарот на трудот; не е изготвен план за стручно образование и обука, поврзан со состојбата на пазарот на труд; не е изготвена анализа на две и на тригодишното стручно образование и не е изготвена листата на стандарди на занимања за стручното образование и обука.

„Невидливоста“ на ЦСОО се гледа и во тоа што од 15 до 16 април 2010 година не биле поканети во Белград, каде што Федералниот институт за стручно образование и обука од Германија организирал регионална работилница на којашто учествувале институциите кои се

<sup>125</sup> Програма за работа на ЦСОО за 2009 година, јануари 2009 година, бр. 03-1051/8, 8.10.2010 година, Скопје

<sup>126</sup> Извештај за работата на ЦСОО за периодот од 1.1 до 31.12.2010 година, бр. 01-150, 11.03.2010 год.

занимаваат со стручното образование кај речиси сите наши соседи: Србија, Бугарија, Црна Гора, Романија и Унгарска.

Иако во делот Мисија од Програмата за работа на ЦСОО за 2010 година<sup>127</sup>, вработените во ЦСОО „се *погодошвени да џо гадаш својот максимум во исполнувањето на поштребиште на Ѓазарот на Штудиј и во задоволувањето на очекувањата на заседанишите събрани за развој на флексибилно същично образование и обука, усъгласено со европейските стандарди*“, сепак во Програмата пишуваат дека речиси ништо не зависи од нив („*Спроведувањето на активностите ... значишлено ќе зависи од това кое надворешни фактори кои ... можат, во толема мера, да џо забавиш или да џо затрояш редовното работење. Доколку навреме не се обезбеди поддршка за планираните активности, нивната реализација може да се забави или воедно да не се реализира ја планираните активности*“. .... *необходима ќе биде финансиска поддршка ... трајно решавање на простиорот за смесување на Центрарот*“).

Во Програмата за 2010 година има импресивна листа активности со мерливи индикатори. Но, веднаш паѓа в очи несразмерно големиот број активности со малиот број вработени во ЦСОО.

### 9.1.6. Центар за странска помош

Кога на инертноста на ЦСОО, споена со неговата партизација, ќе се додаде и игнорирањето од страна на МОН, се доаѓа до катастрофални резултати кои се одразуваат на генерации и генерации ученици и студенти. Игнорантскиот однос на МОН кон ЦСОО се гледа и од бу-

<sup>127</sup> Програма за работа на ЦСОО за 2010 година, бр. 03-1051/8, 8.10.2010 година, јануари 2009 год. Скопје

џетските алокации, особено затоа што целата реформска активност ѝ е препуштена на меѓународната заедница.

ЕУ преку Инструментот за претпристана помош (ИПА), четврта компонента (развој на човечки ресурси), ги подготвува државите-кандидатки за учество во Европскиот социјален фонд. Преку приоритетната оска 2, мерка 2.1<sup>128</sup>, Република Македонија ќе користи средства за модернизирање на системот на образование и обука. Дури 2,5 милиони евра (од кои 1,765 милиони за твининг проект и 733.499 евра за набавка на опрема) може да користи Македонија за реформирање на стручното образование. Но, ваквиот игнорантски став на МОН спрема ЦСОО може да значи и губење на овие средства, особено затоа што твининг-проектите се изводливи само ако институцијата (во случајов ЦСОО) има минимум капацитет за да ги прифати твининг-експертите во своите редови.

Со помош на УСАИД е направена Стратегијата за развој на ЦСОО<sup>129</sup> со временска рамка во која, мошне амбициозно, од 2010 до 2015 година треба да се завршат 53 активности со кои ЦСОО во 2014 година би се стекнал со признанието „Посветеност на беспрекорност”, а во 2020 година би освоил Награда за беспрекорност од страна на Европската фондација за управување со квалитет. Активностите во временската рамка сè уште не се почнати.

Со поддршка на проектот „Вештини за вработување”, финансисан од Британскиот совет, е потписан Протоколот за социјално

<sup>128</sup> Annual Report on Implementation of the Operational Programme for Human Resources Development (2007-2013), Operating Structure for Implementation of OPHRD, June, 2010, Republic of Macedonia

<sup>129</sup> Кон беспрекорност во институционалното работење: Стратегија за развој на Центарот за стручно образование и обука 2010–2015, ЦСОО, Програма на УСАИД, Скопје 2010 г.

партнерство во областа на стручното образование и обука, со цел стручното образование и обука да се приспособат на потребите на работодавачите<sup>130</sup>.

Крајниот заклучок од елаборацијата е дека Македонија *не ѝ оисполни џрејшиош индикашор* од Ревизијата 2010.

## 9.2. Инклузија без пари

Исполнувањето на вториот приоритет („*да се обезбеди и да се зајакне административниот капацитет за имплементација на социјална инклузија и йолишката за социјална заштита*“), ЕК ќе го гледа низ два индикатора, и тоа: 1) „*да се йаточи Национална програма за развој на социјална заштита*“ и 2) „*да се йаточи со имплементацијата на акцискиш планови од Страштија за инклузија на Ромише 2005–2015*“.

Националната програма за развој на социјалната заштита 2011–2021 е веќе изготвена, но со големо задоцнување. Имено, донесувањето на оваа Програма беше предвидено за 2009, во согласност со НПАА.

Пет години по вклучувањето на Република Македонија во регионалната иницијатива Декада за вклучување на Ромите 2005–2015, Ромите остануваат на маргините на општеството. Имплементација на акционите планови кои се ревидираа во 2008 година се одвива премногу бавно. Во Буџетот на Република Македонија за 2010 година, за имплементација на акциските планови се одвоија 250.000 евра, но тие ни оддалеку не се доволни за исполнување на зацртаните цели.

<sup>130</sup> <http://www.time.mk/read/NONE/5a4cd003d8/index.html>

Кај Ромската декада образованието е постојано посочувано, како од страна на Владата, така и од страна на граѓаните, како област во која има најголем напредок. Но, доколку се погледнат проектите што се спроведуваат во оваа сфера, ќе се забележи дека тоа се должи, пред сè, на напорите на организациите на граѓанското општество и на странските донацији. Најголем дел од најголемите проекти што ги спроведува Владата (стипендирањето на средношколците и вклучувањето на децата во предучилишните установи) се финансирали од Ромскиот образовен фонд од Будимпешта. Министерството за образование и наука во буџетот за 2010 година за поддршка на имплементацијата на Ромската декада и на Стратегијата за инклузија на Ромите издвои само 3 милиони денари (помалку од 50.000 евра).

**ЕК ќе може да констатира само делумно исполнети индикатори** во оваа област во Извештајот 2010.

### 9.3. Економско-социјален совет по мерка

Исполнувањето на третиот приоритет („*да се развие механизам за социјален дијалог и да се обезбеди функционален и реален социјален дијалог*“), ЕК ќе го гледа преку три индикатори кои гласат: 1) „Да се идентификуваат реални социјални синдикати и асоцијации на работодавци, во согласност со измените на Законот за работни односи од 15 ноември 2009, и да се усвои нов договор за Социјално-економскиот совет“; 2) „Да се формира нов состав на Социјално-економскиот совет“; и 3) „Да се имплементираат активности насочени кон подобрување на оперативното ниво и ефикасноста на Економско-социјалниот совет и нашамошно стимулирање на прашањи социјален дијалог на локално ниво“.

Веројатно ова е еден од ретките приоритети за кои можеме да констатираме дека е *речиси исполнет* или *барем делумно исполнет*, со оглед на тоа дека во август се донесе и се потпиша Спогодбата за Економско-социјалниот совет (ЕСС) од страна на трите партнери во социјалниот дијалог, а во септември се одржа и конститутивната седница на ЕСС. Профункционира и веб-страницата на ЕСС, која беше воспоставена уште пред две години. Бидејќи овие „остварувања на Владата“ се случија во изминатите неколку месеци, очекуваме дека набрзо ќе се започне и со имплементација на активностите предвидени во третиот индикатор и дека набрзо социјалниот дијалог ќе заживее и на локално ниво, „онаака како што заживеа и на централно ниво“. Но, да се потсетиме како се одвиваше целата оваа пародија.

Воспоставувањето на механизам за функционален и репрезентативен социјален дијалог, заедно со трите индикатори, како приоритет се повторува уште од првото Пристапно партнерство што го доби Македонија пред повеќе од 4 години. Оттогаш се случија 8 (со зборови ОСУМ) измени и дополнувања на Законот за работни односи и беа изречени осум (ОСУМ) одлуки на Уставниот суд во врска со истиот закон. Конечно, во деветтиот обид (пред речиси една година) Владата успеа да ги направи потребните законски измени, а по долго натегање со социјалните партнери ги утврди и критериумите за репрезентативност на синдикатите и на организациите на работодавачите<sup>131</sup>.

И токму овде се кршеа копјата! Некои од социјалните партнери сметаат дека критериумите за репрезентативност претставуваат повреда на правото за заштита на личните податоци на членовите на синдикатите. Имено, според критериумите за репрезентативност,

<sup>131</sup> Член 32–36 и 213-а – 213-f од Законот за работни односи, Службен весник на Република Македонија бр. 130–09 од 28.10.2009 г.

еден од условите со кои се докажува репрезентативноста е и списоцот на членови на синдикатот кои плаќаат членарина<sup>132</sup>. Покрај тоа, ваквото „обелоденување“ на членовите на Синдикатите се сметаше како можност за вршење притисок врз нив – како од страна на работодавците, така и од страна на власта.

Но, некако се заврши целата „ршумијада“ и следниот чекор беше утврдувањето на репрезентативноста на социјалните партнери и издавањето уверенија на оние кои ги исполнуваат предвидените услови. И тута не би се очекувале никакви проблеми, сè додека не се случи настанот со смената на Ванчо Муратовски<sup>133</sup>, дотогашниот законски избран претседател на Сојузот на синдикатите на Македонија, најбројниот и најстариот македонски синдикат. Веројатно, тој беше и најгласниот синдикат, секогаш критикувајќи ги законските решенија во сферата на работните односи, социјалната и воопшто економската политика кога се работеше за работничките права. Неговите претставници, не можејќи да ја убедат Владата во своите аргументи на седниците на комисиите и на јавните расправи во Парламентот, редовно излегуваа на прес- конференции за да ја информираат јавноста за кршењето на конвенциите на Меѓународната организација на трудот (МОТ) и на директивите на ЕУ. Овој синдикат, и покрај сите свои недостатоци, веројатно беше и премногу репрезентативен за Владата, па не само што – наводно, демократски – беше сменет стариот шеф на Синдикатот, туку (повторно многу демократски, со повеќе од 99% од гласовите) беше избран и нов шеф. Претпоставуваме дека со оглед на фактот дека по неговото поставување за ВД претседател, а потоа и за претседател, не престануваат шикани-

рањата на синдикалците кои се обидуваат да му се спротистават<sup>134</sup>, Владата конечно си одбра доволно репрезентативен социјален партнер со кој ќе може да си ги преговора своите социјални и економски политики, се разбира во заемен интерес. Доказ за тоа е фактот што по смената на водечките луѓе во Синдикатот, ССМ ниту еднаш не излезе со каква било реакција, и покрај тоа што имаше нови 2–3 измени и дополнувања на Законот за работните односи, зголемување на сиромаштијата, зголемување на невработеноста, ребаланс на буџетот 2010 и нов буџет за 2011 и уште многу други поводи.

Факт е дека ЕК ќе го поздрави направениот напредок во основањето на ЕСС, но исто така ќе ги изнесе и своите резерви за начинот на којшто е формиран, бидејќи вака основаниот ЕСС тешко ќе може да се наметне како кредитилен партнер во трипартитен дијалог. Затоа, ни останува само да го констатираме следново: **ДА ЖИВЕЕ СОЦИЈАЛНИОТ ДИЈАЛОГ!**

#### 9.4. Антидискриминацијата – статус кво

Исполнувањето на четвртиот приоритет (да се воспостави механизам за идентификување, спроведување и казнување на сите форми на дискриминација од страна на државните и недржаните тела спрема индивидуи и групи), ЕК ќе го гледа преку два индикатора: 1) „да се донесе Законот за заштита од дискриминација, усогласен со европското законодавство, и да се започне со нејзина имплементација“; и 2) „да се воспостави и да йочнаш да функционираат

<sup>132</sup> Видете член 213-в од истиот закон.

<sup>133</sup> Муратовски сметаше дека неговата смена е направена на незаконски и нелегитимен начин, но и со поддршка на власта.

<sup>134</sup> Доволно илустративен е примерот со Драги Јовановски, кој откако изрази несогласување со новиот шеф поради неговото постојано аминување на владините политики без никаква критика, најпрво беше сuspendиран, а потоа и избран од ССМ (интервју со Јовановски на ТВ Алфа во емисијата Пресинг, 12 октомври 2010 г.).

механизми<sup>135</sup> за мониторирање, идентификување, спроведување и санкционирање на дискриминацијата по расна и по етничка основа, религија и уверување, инвалидност, возраст или сексуална ориентација".

Како што пишувавме и досега<sup>135</sup>, Законот за спречување и заштита од дискриминација<sup>136</sup> беше формално донесен од Собранието, меѓутоа тој не е усогласен со европското законодавство, особено затоа што не ја предвидува сексуалната ориентација како еден од основите за дискриминација. Исто така, не може да се започне ниту со неговата имплементација, бидејќи Законот има одложена примена. Со тоа, *Првиот индикатор не е исполнет*, ниту пак може да биде целосно исполнет до крајот на годинава.

Според одат и подготовките за имплементација на Законот. Така, на пример, иако предлогот за донесување одлука за објавување оглас за именување на членовите на Комисијата за заштита од дискриминација беше поднесен уште во почетокот на септември, Собранието ја усвои оваа одлука на крајот на октомври. Со тоа, останаа само два месеца за да може да се спроведе процесот на избор и селекција и да се формира Комисијата. Се чини дека ваквиот однос го става процесот пред свршен чин и може да придонесе за тоа процесот или да се избрза или формирањето да се одолговлече и да го надмине законскиот рок. Со тоа, започнувањето на примената на Законот утврдено за 1 јануари 2011 може да биде загрозено.

#### 9.4.1. Подготовки во фаза на подготовка

Од друга страна, *војштво не може да съществува за исполнување на вториот индикатор*, бидејќи со одложувањето на примената на Законот практично нема што да се мониторира, идентификува, спроведува или санкционира. Се чини парадоксално што во вториот индикатор е изрично спомената сексуалната ориентација. Ако се земе предвид дека Ревизијата 2010 е документ што го изготви ЕК во февруари 2010, а Законот е донесен во април 2010 година, очигледно е дека ЕК сакала да влијае врз Законот. Но, Владата, и покрај сите забелешки, коментари и упатувања од домашната и од меѓународната стручна јавност, вклучувајќи ги и организациите за човекови права и пратениците во Европскиот парламент, овој основ за дискриминација намерно го тргна од предлог-законот.

Одложената примена на Законот оставил простор за навремено воспоставување на соодветните механизми за примена на Законот и за подготовкa на државната управа. Меѓутоа, доцнењето со воспоставувањето на независната Комисија може да се одрази на квалитетот на нејзината работа. Од друга страна, пак, одржана е обука и обучени се 15 државни службеници за антидискриминација, кои имаат спроведено четири обуки со локалните власти во Битола, Делчево, Липково и во Струмица. Исто така, формирало е неформално координативно тело за антидискриминација, кое ги вклучува релевантните државни институции и невладини организации. Сепак, сите подготвителни активности се инициирани, координирани и финансирани од страна на меѓународната заедница и не постои избалансираност во поглед на учеството на државата во овие подготовкки.

<sup>135</sup> Видете ги петтиот и шестиот квартален извештај.

<sup>136</sup> Објавен во Службен весник на Република Македонија бр.50/2010.

#### 9.4.2. Никој не ги чита одлуките на Уставниот суд

На 15 септември 2010 година Уставниот суд го укина делот од Законот за спречување и заштита од дискриминација што се однесува на престанокот на мандатот на член на Комисијата за заштита од дискриминација „*доколку биде казнеш то кој било основ за дискриминација*“. Практично, укинувајќи ја оваа одредба Уставниот суд уште еднаш го потврди својот принцип дека одредени права можат да бидат ограничени само со правосилна судска пресуда. Последиците од казната по отслужувањето на истата не смеат да ги ограничуваат правата на граѓаните.

Ова е значајно да се потенцира, бидејќи се чини дека никој не ги чита одлуките на Уставниот суд. Судската практика на овој суд, во поглед на слични основи како услов за именување или разрешување на избрани или именувани функции, е многубројна. Така, судот постапи на сличен начин и при укинувањето на одредбите во Законот за финансиската полиција, Законот за спречување на корупцијата, Законот за адвокатурата, Законот за извршување, Законот за нотаријатот, Законот за стечај. Затоа, неминовно се поставува прашањето како може и натаму Владата да предлага, а Собранието да усвојува, закони за кои може однапред да се процени дека содржат неуставни одредби? Зошто Секретаријатот за законодавство не ги увидел овие недостатоци на Законот? Дали македонската администрација има капацитет да ги следи одлуките на Уставниот суд и да ги имплементира во други слични одредби?

Овие прашања се многу значајни, бидејќи токму на полето на заштитата на човековите права и заштитата од дискриминација од исклучително значење се пресудите на Судот за човековите права на Советот на Европа, кој токму со своите пресуди ја толкува кон-

венцијата и ги гради правните принципи. Република Македонија, како држава-членка на Советот на Европа и потписничка на Европската конвенција за човековите права, има обврска директно да ги почитува и во своето законодавство да ги вградува и пресудите на Европскиот суд. Затоа, нејасно е на кој начин државата ги гради овие капацитети, кога од примерот со Законот за спречување и заштита од дискриминација можеме да заклучиме дека вакви механизми не постојат ниту за одлуките на Уставниот суд, чијашто практика во споредба со Европскиот суд е оскудна.

### 10. ЈАВНИ ДЕЈНОСТИ

Втората група задачи што треба да ги исполнi Македонија во делот на економските критериуми се однесува на одговорноста при извршувањето на јавните дејности. Во Ревизијата 2010 се наведени три краткорочни приоритети, и тоа: 1) „*Подобрување на транспарентноста на јавниште набавки*“; 2) „*Зголемување на квалиштетот на трошоштот на јавниште средствува, со зајакнување на капацитетот на јавништето секаде за среднорочно планирање и подобрување на извршувањето на буџетот*“, и 3) „*Ревизија на сметките документи за Јавна внатрешна финансиска контрола (JBФK) и на посочените закони за Јавна внатрешна финансиска контрола и внатрешна ревизија, со цел подобрување (зголемување) за JBФK и моменталното законодавство да се направи соодветни и конзисилен, како и ажурирање на Акцијскиот план за имплементирање на среднорочните приоритети поврзани со JBФK и основање на единици за внатрешна ревизија во централните државни институции и формирање на слични единици на ниво на општините, каде што ќе се обезбеди соодветен персонал, обука и обреметување*“.

За секој поединечен краткорочен приоритет Ревизијата 2010 има предвидено индикатори кои ги разгледуваме понатаму.

## 10.1. Контрола на економските оператори

Според Ревизијата 2010, првиот краткорочен приоритет („*Подобрување на транспарентноста на јавните набавки*“), ЕК ќе го мери според пет индикатори. Првиот индикатор гласи „*Мали пристапови на законодавството заради усогласување со европското (особено во делот на јавниот услуги, концесии, јавно-privatno и приватно и правни лекови)*“. Две години се најавува и никако да се донесе новиот Закон за јавно-приватно партнерство. Последна информација е дека текстот на Законот е во завршна фаза на изработка и дека новиот Закон, кој ќе ги опфати и концесиите, ќе се вика Закон за концесии и за други видови јавно и приватно партнерство. За потсетување, оваа забелешка е нотирана во двета последни извештаја на ЕК (2008 и 2009). Очигледно дека **индикацијата не е исполнета**, така што веројатно ќе се појави и во Извештајот 2010.

Вториот индикатор за мерење на напредокот во Ревизијата 2010 гласи „*постигнување целосни оперативни структури за јавни набавки за спроведување на процедури за јавни набавки во согласност со ЕУ-стандарти*“. Факт е дека во процесот и во спроведувањето на јавните набавки во државата има бројни слабости и простор за манипулација и дека често не можат да се остварат ниту основните принципи – транспарентност, недискриминација, конкуренција, еднаков третман на економските оператори, законност, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на

буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошениот средства кај набавките<sup>137</sup>.

Сепак, треба да се има предвид дека на 15 јули 2010 година се донесени измени и дополнувања на Законот за јавните набавки<sup>138</sup>. Во измените, а во функција на некаква поголема оперативност при спроведувањето на јавните набавки, е воведен краен рок за донесување на одлуката за избор или за поништување на постапката. Досега не постоеше ваков рок и тоа – не ретко – ги одолжуваше одлуките, што внесуваше неизвесност кај економските оператори, врзување пари и простор за обиди за „забрзување“ на одлуките.

Во исто време, со истите измени на Законот им се овозможи на буџетските корисници плаќањето на обврските по склучените договори за јавни набавки да го одложат за една или повеќе години, кога се донесува ребалансот на буџетот на Република Македонија со кој се намалуваат средствата што им се одобрени на буџетските корисници. Ваквата измена ги става економските оператори во крајно незавидна состојба да ги извршат своите обврски од јавните набавки (да ги обезбедат производите/услугите и да ги извршат работите), односно да ги врзат своите средства, а државата за тоа да им плати кога ќе има пари (или кога ќе сака). Во особено тешка состојба се ставени претпријатијата, кои кога го склучувале договорот за јавните набавки не знаеле дека ќе се донесат измени и ќе се овозможи одложено плаќање. Со ова тие практично однапред ја финансираат државата и мора да имаат доволно пари и други ресурси за одна-

<sup>137</sup> Квартални извештаи за мониторинг на јавните набавки, Центар за транспарентност и комуникации, 2010 г.

<sup>138</sup> Објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 97, 20 јули 2010 година.

пред да ги обезбедат производите, услугите и работите и потоа да чекаат да ги наплатат побарувањата. Другата опција што им останува е и тие да им должат на своите добавувачи сè додека државата не ги исплати за тие потоа да се раздолжат. Сево ова веројатно ќе предизвика должничка спирала. Ваквите одредби дефинитивно ги ставаат економските оператори во целосно нерамноправна и нефтер положба и прават отстапки и заштити од тужење за неплаќање само за државните органи што, пак, се коси со принципите на пазарната економија.

И повторно, како и на многу други места, државата интервенира на слободниот пазар и не само што ја искривува конкуренцијата, туку и воспоставува инструменти со кои може да ги контролира економските оператори. Со ваквата интервенција дефинитивно **не ѝ овој индикатор**.

Третиот индикатор предвиден во Ревизијата 2010 има за цел *имплементирање на ефективен систем на јавен лек за јавни набавки*. И во овој дел ништо не е сменето. И натаму надлежна останува второстепената Државна комисија за жалби по јавните набавки, која во последно време сè почесто ги уважува жалбите на економските оператори и во половина од усвоените жалби во првата половина од годинава ги поништила постапките, што како одлука се донесува во случаи кога има посериозни повреди на Законот за јавните набавки.

Најголема пречка за имплементирање на поефективен систем на правни лекови за јавните набавки е фактот што договорните органи (државните институции или набавувачите) не ги образложуваат одлуките за избор на најповолен понудувач, така што на оние кои не ја добиле набавката не им се остава простор за вложување ефективна и аргументирана жалба, бидејќи немаат информации зошто е одбиена

нивната понуда. Во согласност со член 168 од Законот за јавните набавки, доставувањето детално образложение е законска обврска, што, пак, практично значи дека не се применува Законот.

Инаку, Законот за јавните набавки останува еден од ретките закони во Македонија што во себе не содржи казнени одредби. Со ланските измени во Кривичниот законик<sup>139</sup> е воведена нова инкриминација – „Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување договор за јавна набавка или јавно-приватно партнерство”, но надвор од Законот остануваат одредбите за прекршочна одговорност. Имено, додека постојат казнени одредби за потешки кривични дела од областа на јавните набавки кои се претежно поврзани со последната фаза од спроведувањето на договорот за јавни набавки, изостануваат казнени одредби за помали прекршоци, односно повреди во постапките за јавни набавки. Оттука, извесно е дека ЕК ќе смета дека **овој индикатор е делумно исполнет**.

Во однос на четвртиот индикатор, кој гласи „подигање на свеста и обезбедување транспарентност во процедурите за јавни набавки“ треба да се истакне дека со една од измените на Законот се обезбеди јавност при отворањето на понудите и при спроведувањето на јавните набавки преку електронска аукција (досега беа изземени). Ова се смета за измена во насока на поголема транспарентност. Од друга страна, економските оператори не ги доставуваат редовно и целосно одлуките за избор на најповолна понуда, особено за т.н. мали набавки.

Како и да е, оценка е дека овие (скромни) обиди за некаква поголема транспарентност во јавните набавки, од страна на надлежните органи, никако не значат и поголема отчетност за потрошени пари,

<sup>139</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 114/09.

бидејќи и во случаите кога е обезбедена транспарентноста, недостига отчетноста – како се потрошени јавните пари.

На 23.6.2010 година, Бирото за јавни набавки ја донесе Стратегијата за развој на системот на јавните набавки 2010–2012 година, а во мисијата на Бирото е наведена и обврската дека ќе ги исполни барањата за поголема транспарентност на јавните набавки, но во целите, приоритетите и мерките од Стратегијата не можат да се препознаат конкретни чекори во оваа насока. Оттука, и **овој индикатор е делумно исполнет**.

## 10.2. Молчењето е злато

Напредокот кај вториот краткорочен приоритет ревидиран со Ревизијата на Пристапното партнество („Зголемување на квалиштот на трошењето на јавниште средствува со зајакнување на капацитетот на јавниот секретар за среднорочно планирање и поддршка на извршувањето на буџетот“) ќе се мери според два индикатора, и тоа: 1) „да се обезбеди соодветно следење на ревизорскиот извештаи од Државниот завод за ревизија“, и 2) „да се подготви рамка (план) за трошоците на среден рок“.

Спротивно на барањата на ЕК, Владата со помош на Собранието на Република Македонија донесе закон со кој практично „се забрани“ да се дискутира по наодите од Државниот завод за ревизија (ДЗР). Образложението за ваквата интервенција беше дека ДЗР е независна институција и дека секакви расправи во Собранието би можеле да се толкуваат како своевиден притисок врз ДЗР.

Оваа приказна за мали деца мазно помина во Собранието, и покрај спротивстваувањето на парламентарната опозиција. Класичен пример за непочитување на правилото за транспарентност и отчетност за трошењето на јавните средства е повторното одбивање на Министерството за финансии (МФ) да ни го стави на располагање Консолидираниот извештај за извршувањето на буџетот на Република Македонија за 2009 година. И покрај жалбата до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите и нејзиното позитивно решение<sup>140</sup>, МФ упорно не го доставува бараниот извештај.

Во однос на вториот индикатор (среднорочна рамка за трошоците), не можеме да коментираме бидејќи Министерството за финансии (МФ) е, без конкуренција, најзатвореното министерство во Владата, кое повеќе наликува на тајна служба отколку на министерство што раководи со парите на даночните обврзници. Имено, и покрај бројните обиди да се дојде до каква било информација, па дури и со користење на институтот слободен пристап до информациите, МФ одлучува да молчи и да ги игнорира нашите барања.

Неефикасното трошење на јавните средства беше констатирано и од Советот за стабилизација и асоцијација од 27 јули 2010 година<sup>141</sup>. Со оглед на тоа дека оттогаш ништо не се променило, извесно е дека ЕК ќе утврди дека **овие индикатори не се исполнети**.

<sup>140</sup> Решение на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите бр.07-236 од 14 октомври 2010 година.

<sup>141</sup> Joint press release, Seventh Meeting of the Stabilisation and Association Council between (FYR) Macedonia and the EU, Brussels 27 July 2010.

### 10.3. Независноста под „контрола“

Што се однесува до третиот краткорочен приоритет („Ревизија на сштетитечкиот докуменш за Јавна внатрешна финансиска коншрола (ЈВФК) и на јостојниште закони за Јавна внатрешна финансиска коншрола и внатрешна ревизија, со цел йолиштиш (сштетите) за ЈВФК и моменшалнош законодавсшто да се найраваш со ѕифашни и конзисленшни, како и ажурирање на Акцискиот йлан за имелеменширање на среднорочништи йриориши љоврзани со ЈВФК. Да се заврши со основањето на единициш за внатрешна ревизија во ценшралниш државни институции и да се формираш слични единици на ниво на оиштиниш, каде што ќе се обезбеди соодвеен йерсонал, обука и орема“), Ревизијата 2010 укажува дека напредокот ќе се мери во согласност со следниве индикатори: а) „Министерсшто за локална самоуправа и Министерсшто за финансии да њо унайредаш, поддржаш и да њо следаш екипирањето на единициш за внатрешна ревизија и функцииште на локално ниво“; 2) „Усвојување и имелеменширање на сштетешкиот докуменш за ЈВФК, во сојласносш со Законот за јавна внатрешна финансиска коншрола. Ажурирање и имелеменширање на акцискиот йлан во сојласносш со Законот за јавна внатрешна финансиска коншрола“; 3) „Развој и угошреба на функцииште на внатрешна ревизија на ценшрално и на локално ниво за поддршка на менажменшот“; 4) „Да се обезбеди обука иjakнење на катацишешот на локално ниво“, и 5) „Усвојување и сїроведување на законодавсшто на Државниот завод за ревизија, како и обезбедување на огерашива, функционална и финансиска независносш од извршнаш власш“.

Во однос на обезбедувањето оперативна, функционална и финансиска независност на ДЗР претпоставуваме дека Владата го имала на

ум токму ова кога го предложи Законот со кој се „забранува“ собраниска дебата во врска со наодите на ДЗР. Барем тоа беше изговор! Но, се сомневаме дека оваа приказна ќе помине со истата леснотија кај ЕК како што таа помина кај владејачкото собраниско мнозинство. Згора на тоа, во текот на годината се отвори дебата за измени на Уставот<sup>142</sup>, но додека се одвиваше јавната дебата (преку медиумите, не во Парламентот) ниту еднаш не се спомена ДЗР и неговото вклучување во Уставот на Република Македонија.

За да биде трагедијата уште поголема, Собранието не само што доброволно и самоиницијативно се откажа од правото да врши контрола и надзор врз начинот на трошењето на јавните средства, а со тоа и од правото да врши контрола врз Владата, туку донесе и нов Закон за државна ревизија, со кој го ограничи буџетот на ДЗР, целосно ставајќи го под контрола на Собранието<sup>143</sup>. Имено, на буџетот на ДЗР му се укинува изворот „сопствени приходи остварени од наплата на надоместокот за вршење на државна ревизија“. Сега способноста на ДЗР целосно да си ги извршува своите редовни обврски ќе зависи од (не)милоста на Собранието, односно Владата, кои го утврдуваат буџетот по предлог на ДЗР. Со тоа, дефинитивно, се создава инструмент за притисок врз ДЗР, а оттука и врз неговата независност.

Но, и тоа не беше доволно, па Владата набрзо предложи и нова измена на ЗДР<sup>144</sup>, наводно со цел да го усогласи Законот за државна ревизија со новиот Закон за државните службеници. На тој начин провлече еден член (13-в) со кој ги утврдува само коефициентите,

<sup>142</sup> Видете ги петтиот и шестиот квартален извештај.

<sup>143</sup> Член 12 од Законот за државна ревизија, Службен Весник на Република Македонија бр.66 од 13.5.2010 год.

<sup>144</sup> Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за државна ревизија, примен под бр. 3847/1 на 17.9.2010

но не и основицата на платата врз основа на која ќе се пресметуваат овие коефициенти, а во зависност од статусот на одделни ревизори во организационата хиерархија. Основицата на плата ќе „ја утврдува главниот државен ревизор, во рамките на утврдениот буџет на Државниот завод за ревизија“ (член 13-в). Бидејќи тој буџет го одредува Собранието, очигледна е желбата на Владата да ја стави под своја целосна контрола и оваа институција која е многу значајна во борбата против криминалот и корупцијата, како и за транспарентноста и отчетноста на трошењето на јавните пари. На Владата и на Собранието веројатно не им се допадна последниот Извештај на ДЗР, кој изразува негативно мислење од 31,8% и мислење со резерва од 29,60% во однос на прашањето дали постои незаконско и ненамененско користење на средства во сите извршени ревизии во 2009 год.<sup>145</sup>

Дека ДЗР не е финансиски независен покажува и фактот дека прво со ребалансот на буџетот за 2010 година, а сега и со буџетот за 2011 година, средствата за ДЗР се скратија за вкупно 20,3 милиони денари или за околу 331.000 евра, иако е зголемен бројот на вработените, а воспоставено е и ново Ревизорско тело во рамките на ДЗР за ревизија на Инструментот за претпристапна помош (ИПА). Со тоа се прекинува постојаниот тренд на зголемување на буџетот на ДЗР<sup>146</sup>.

Ова покажува дека Македонија **не ѝ оспори овој индикатор**.

<sup>145</sup> Годишен извештај на ДЗР за 2009, стр.21

<sup>146</sup> исто, стр.11-12

## 11. СУПЕРВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИТЕ УСЛУГИ

Третата група задачи што треба да ги исполни Македонија во делот на економските критериуми се однесува на супервизијата на финансиските услуги, а Пристапното партнерство предвидува еден среднорочен приоритет (зајакнување на законодавството и надзорната рамка, вклучувајќи го и спроведувањето за финансискиот сектор). Ревизијата 2010 има зацртано пет индикатори според кој ЕК ќе го мери напредокот во оваа област, и тоа: 1) „Нашамошно усогласување на финансискиште услуги со ЕУ-законодавството и обезбедување нејснова последна примена“; 2) „Да се започне соработка со новиот Европски систем за супервизија на финансискиот базар“; 3) „Зајакнување на административниот капацитет на Народна банка на Република Македонија (НБРМ) како супервизор на банкарскиот сектор, во тојлег на нашамошната имплементација на напредната банкарска регулација – Базел 2“; 4) „Да се усогласи суштусот на членовите на Комисијата за хартии од вредност (КХВ) со Законот за хартии од вредност“; и 5) „Обеспранување на прелагања во надлежностите на НБРМ и КХВ на јолејшо на лиценцирањето и супервизијата на базарот на хартии од вредност“.

### 11.1 Лихварите стануваат банкари

Кон крајот на септември 2010, Владата излезе со пакет законски мерки од областа на финансискиот сектор, меѓу кои најголеми полемики и реакции предизвика предложениот закон за финансиски друштва.

Имено, со новиот закон е предвидено формирање на финансиски друштва кои ќе се занимаваат со кредитирање, издавање гаранции, факторинг и картично работење (издавање кредитни картички). Со тоа, всушност, се формира трет вид финансиски институции (покрај банките и штедилниците) кои ќе придонесат за зголемување и олеснување на кредитирањето на македонското стопанство. Со оглед на тоа што основачкиот влог на овие друштва изнесува б милиони денари, а истите ќе можат да пласираат средства во вид на кредити најмногу десетпати повеќе, станува јасно дека потенцијални корисници на услугите на овие друштва би биле граѓаните и малите и средните претпријатија. Дозвола за основање на вакви друштва ќе издава Министерството за финансии, кое ќе биде надлежно и за контрола на работењето на финансиските друштва (друштвата ќе имаат обврска двапати годишно да поднесуваат извештаи за своето работење до Министерството за финансии).

Втората цел поради која и најмногу се полемизира во јавноста е дека со овој закон ќе се постигне институционализирање, т.е. воспоставување контрола врз т.н. лихварски фирмии, како и регулирање на каматите што тие ќе можат да ги користат како цена на одобрениот капитал.

Она што загрижува и остава простор за дилема е следново: а) Зошто НБРМ и претставниците на банкарскиот сектор не биле консултирани во процесот на изготвување на предлог-законот; б) Дали, како и зошто решението Министерството за финансии, а не супервизијата на НБРМ, да врши контрола врз работењето на финансиските друштва е утврдено како најдобро и целисходно; в) Од кои извори финансиските друштва ќе ги финансираат своите операции (со оглед на тоа дека нема да можат да прибираат депозити); г) Дали и

на кој начин државата ќе се заштити од влез на сомнителен капитал преку овие друштва; и д) На кој начин државата ќе ги принуди лицата што се занимаваат со лихварство да основаат фирма и да преминат целосно во институционализираниот систем на работа и зошто истите би се откажале од високите камати (приходи) што ги наплаќале претходно и свесно би ги намалиле своите приходи?

Неспорен е фактот дека на македонското стопанство му се неопходни финансиски средства заради негово заживување и премин во фазата на развој. Меѓутоа, тоа автоматски не значи и прифаќање на кој било извор и начин на финансирање и по секоја цена. Кредитирањето на малите и на средните претпријатија во Македонија постои веќе неколку години и истото сè до финансиската криза бележеше нагорен тренд. Поради ефектите од финансиската криза, банките ги заострија критериумите за одобрување кредити, што автоматски значеше премин кон алтренативните извори на финансирање – позајмици со високи камати, што брзо се покажа како горчливо искуство.

Со носењето на овој закон, Владата настојува да ги подобри условите и да отвори нови и подобри можности за фирмите да дојдат до свеж капитал. Меѓутоа, и најдобрата идеја и намера може да доживее фијаско и да има трајни последици доколку (случајно или намерно) се направи грешка или превид во процесот на нејзината реализација. Оттука и произлегуваат реакцијата и скептицизмот во јавноста дека ќе биде постигната целта. Уште повеќе дилеми (па дури и сомнеки) отвора исклучувањето или заобиколувањето на монетарните власти и другите учесници во банкарскиот сектор.

## 11.2. Различен аршин

Можеби најголемата штета што ќе ја предизвика Законот за финансиските друштва е тоа што тој *de facto* ќе доведе до упад во монетарниот систем на државата, од пристапот на финансиските друштва кои ќе се формираат по основ на Законот да дејствуваат надвор од системот на супервизија на банкарските институции, кој може да го спроведува единствено НБРМ. Законот предвидува финансиските друштва да бидат под контрола на министерот за финансии. Дозволата за основање на друштвата ќе биде во надлежност на министерот, а надзорот врз работењето ќе го спроведува Министерството за финансии (МФ), кое за таа цел може да ангажира и надворешни експерти.

Водејќи сметка за капацитетите на МФ, се поставува прашањето зошто НБРМ како единствена институција во државата надлежна за супервизија на работењето на банкарските и на другите финансиски небанкарски институции се исклучува од супервизијата на работата на овие друштва. Исто така, не се предвидува основање на друг супервизорски орган или тело што би ја презел(о) таа задача. На тој начин, финансиските друштва остануваат надвор од примената на вообичаено строгата финансиска регулатива, додека банките мора да ја почитуваат банкарската регулатива – Базел II, обврска од Пристапното партнерство на Македонија.

За разлика од банките и другите институции под надзор на НБРМ, кај овие финансиски друштва нема да се издвојува задолжителна резерва кај НБРМ. Задолжителната резерва што сега се депонира кај НБРМ изнесува 20% од износот на пласирани кредити како еден вид обезбедување на ликвидноста на банките и за покривање на

ризикот од нефункционални кредити, т.е. кредити кои не можат да се наплатат од кои било причини. Овој факт доведува до врзување или имобилизирање на значителни средства на банките кај НБРМ, што го намалува нивниот кредитен потенцијал, односно износот на капитал што може да се пласира во вид на кредит, гаранција или како друг финансиски производ. Непримената на строгите правила за банкарско работење врз финансиските друштва ќе значи и еден вид нелојална и нефер конкуренција на банкарскиот систем. Како последица на слабата контрола и надзор, финансиските друштва ќе бидат и многу поризични и ќе можат да го загрозат остварувањето на втората основна цел на Народна банка која е подредена на основната и ја обврзува НБРМ „*да придонесува кон одржувањето стабилен, конкуреншен и џазарно ориентиран финансиски систем*“<sup>147</sup>.

Како заклучок може да се констатира дека идејата за носење на Законот за финансиските друштва може да се поздрави и дека е во насока на заокружување на регулативата која се однесува на финансискиот сектор, но дека онака како што е дизајниран, Законот носи и одредени опасности, кои – доколку не се отстранат – можат да доведат до сериозни нарушувања на стабилноста и конкурентноста на сèкупниот финансиски систем во државата како еден од главните сегменти на функционалната пазарна економија, што пак е еден од трите Копенхашки критериуми за членство во ЕУ.

## 12. ЕНЕРГЕТИКА

Почнувајќи со енергетиката, навлегуваме во третата група задачи кои произлегуваат од обврската Македонија да го усогласи своето

<sup>147</sup> Закон за Народна банка на Република Македонија.

законодавство со она на ЕУ. Пристапното партнериство предвидува еден краткорочен приоритет во оваа област - „Да се јародолжи со усогласување на законодавството во делот на внатрешниот пазар на електрична енергија и природен гас, енергетската ефикасност и обновливиот извори на енергија со *acquis*, со цел отворање на пазарот на енергија за конкуренција. Исполнување на обврскиште од Договорот за Енергетската заедница во однос на целосната имплементација во делот на внатрешниот пазар на електрична енергија и природен гас, како и на прекупраничната размена на електрична енергија“. Ревизијата 2010 има зацртано шест индикатори според кои ЕК ќе го мери напредокот во оваа област, и тоа: 1) „Да се најправаш постојовки за најамошно отворање на пазарот со согласност со усвоениот Акциски план и да се усвојаш и имплементираш пазарниште правила“; 2) „Да се усвои Акциски план за енергетска ефикасност и да се започне со нејзина имплементација“; 3) „Да се усогласи законодавството со директивите за безбедност при снабдување“; 4) „Да се изменат и имплементира Законот за енергетика во целосна согласност со Договорот за Енергетска заедница и во согласност со Акцискиот план“; 5) „Да се изменат и имплементираат постоејните тарифен правилник во насока на запазување на принципите на одразување на трошоците (јојаснување: Методологија за цени во согласност со Правилникот за начинот и условите за регулирање на цените за електричната енергија“), и 6) „Да се адресира нерешениот сектор за сојственоста на гасоводниот систем“.

## 12.1. Голготата на Законот за енергетика

Што се однесува до измените на Законот за енергетика, во согласност со НПАА, истиот требаше да биде донесен до крајот на јуни 2010 година. Сепак, работната верзија на Законот беше подготвена во пресет на Советот за стабилизација и асоцијација (27 јули 2010 година) и беше доставена за коментари од страна на Секретаријатот на Европската енергетска заедница. По добиените коментари и релевантните измени во нацрт-законот, во првата половина на септември истиот беше донесен од Владата и доставен до Собранието на Република Македонија. За донесување на овој закон е предвидена редовна постапка во Парламентот, така што е **невозможно да се исполни овој индикатор** до ноемвриското извештај, особено делот на имплементацијата, бидејќи од донесувањето на Законот зависи и донесувањето на подзаконските акти со кои ќе се регулира неговата имплементација.

Тоа ги вклучува и пазарните правила за пазарот на електричната енергија, кои според важечкиот Закон за енергетика<sup>148</sup> ги изготвува операторот на електропреносниот систем (МЕПСО), а ги одобрува Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ). Крајниот рок за нивното донесување дефиниран во НПАА беше 31 декември 2009 година, но тие сè уште постојат само како начелни принципи, бидејќи по поднесениот нацрт во март 2010 година, РКЕ до МЕПСО доставила коментари за пазарните правила, кои МЕПСО сè уште ги нема вградено во финалниот нацрт, така што отсуствува и нивното финално одобрување.

Според нацртот на новиот Закон за енергетика, пазарните правила ги подготвува и ги донесува РКЕ, која сега има зголемени

<sup>148</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 63/2006, 26/2007 и 106/2008.

надлежности. Но, напредок во однос на овие показатели може да се очекува дури по донесувањето и стапувањето во сила на новиот Закон. Кога станува збор за РКЕ, неажурноста на истата продоложува, така што нереализирани остануваат многу задачи од НПАА што се однесуваат на донесувањето на релевантните правилници, иако во моментов РКЕ добива техничка помош преку проект финансиран од ИПА. Сите одлуки и правилници донесени од РКЕ<sup>149</sup> во текот на 2010 година, главно, се однесуваат на енергијата од обновливите извори и на утврдувањето повластени тарифи за истата, а изостануваат измените и дополнувањата на правилниците за мрежни правила за дистрибуција на електрична енергија, начинот и условите за регулирање на цените за електричната енергија, мрежните правила за дистрибуција на природен гас и топлинска енергија, за снабдувач во краен случај, за безбедност на снабдувањето, итн., чијшто краен рок за донесување е 31 декември 2010.

*Ако не усвоиме ѝо исколните йејшиош индикатор до октомври, кога се затвора Извештајот на ЕК, може ли да очекуваме бран на одлуки во последните два месеца од 2010 за да се испочитува барем крајниот рок од НПАА? Досегашната динамика на работата на РКЕ не дава простор за оптимизам.*

Во меѓувреме, продолжуваат коментарите за потребата од поголема независност на регулаторот: „Независноста на регулаторната комисија е клучен принцип од европскиот законодавство. Регулаторниште треба да бидат независни од владите во земјите, треба да се здобијат со сфаќус на целосна независност и да не бидат под влијание на политичкиште субјекти во земјата“<sup>150</sup>,

<sup>149</sup> Веб-сајт на РКЕ, Правилици: [www.erc.org.mk](http://www.erc.org.mk)

<sup>150</sup> [http://www.makfax.com.mk/\\_tools/article/116931/view](http://www.makfax.com.mk/_tools/article/116931/view).

изјави Фабрицио Барбасо, заменик-претседател на Европската енергетска заедница, по состанокот со министерот за економија, Фатмир Бесими, одржан непосредно пред осмиот министерски состанок на ЕЕЗ на 24 септември 2010 година во Скопје.

## 12.2. Енергетска (не)ефикасност

Акциониот план за енергетска ефикасност и измените и дополнувањата на Стратегијата за енергетска ефикасност се донесени во согласност со дефинираната временска рамка, како дел од регионалниот проект за безбедност на енергијата и развој на пазарот (РПБЕРП), проект на УСАИД финансиран со средства од Светска банка. Според СЕП Нацрт-стратегијата до 2010 и Националниот акциски план за енергетска ефикасност за периодот 2010–2018 биле објавени за коментари на веб-страницата на Министерството 30 дена, во согласност со Законот за заштита на животната средина, и во „даденош рок не се добиени никакви коментари“<sup>151</sup>. Интересно е тоа што Владата реши да даде толку важен документ на јавни консултации за време на шпицот на летната сезона, без притоа да ги информира граѓаните дека можат да коментираат, особено затоа што по телевизиите и печатените медиуми и натаму се вртат спотовите на Владата. Уште поинтересно е тоа што отсуството на коментари воопшто не ја загрижува Владата. Само за потсетување, Ревизијата 2010 во делот на реформата на јавната администрација има зацртано индикатор кој гласи: „Подобрување на механизмиште за консултации меѓу Владата и единициште на локалната самоуправа со трајанскиот сектор“.

<sup>151</sup> Monthly Progress Brief on the European Integration Process of the Republic of Macedonia for August 2010, СЕП стр. 12.

Акциониот план вклучува релевантни мерки за постигнување на целите за заштеда на енергија, кои се утврдени на 9% од основната потрошувачка на енергија во државата до 2018 година, и тој е во согласност со Директивата 2006/32/ЕС. Мерките дефинирани по сектори (резиденцијален, јавни услуги и комерцијален сектор, индустрија и транспорт) задолжително вклучуваат информации (читајќи кампањи). Во отсуство на поголеми заложби за формирање на Фондот за енергетска ефикасност, кој би требало да обезбеди поволни заеми или грантови за граѓаните да почнат да спроведуваат мерки за енергетска ефикасност, претстојнава зима можеме да очекуваме нов бран висококвалитетни кампањи во медиумите додека завиткани под ќебиња ќе се заштитуваме од студот.

Во меѓувреме, социјалната компонента за заштита на граѓаните од енергетска сиромаштија е веќе започната со акцијата на Владата за субвенционирање на месечните енергетски трошоци во висина од 10 евра, којашто треба да опфати околу 50.000 семејства, главно корисници на социјална помош, но само откако ќе поднесат потврда за платени сметки за електрична енергија. Иако Стратегијата за енергетска ефикасност ја признава потребата од социјална компонента за заштита од енергетска ефикасност, сепак наведува дека: „Субвенцииште на ова йоле давааш обрашти резултати. Ваучериште за енергија (социјална помош за лицата без или со ниски приходи) можаш да ја забаваш реализацијата на програмите за енергетска ефикасност.“<sup>152</sup>

Стратегијата за искористување на обновливите извори на енергија е донесена, но не е проследена со соодветен акционен план за исполнување на целта од 20% учество на обновливите извори на енергија во севкупната потрошувачка.

<sup>152</sup> Стратегија за енергетска ефикасност на Република Македонија, стр. 78.

Повеќе од очигледно е дека во делот на енергетиката **не се исполнети индикаторите** утврдени во Ревизијата 2010, а преземените напори се повеќе во колизија едни со други отколку што се реформски зафати.

## 13. ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИ

Пристапното партнерство предвидува два краткорочни приоритети: 1) Да се зајакне независноста и административниот капацитет на регулаторните тела за медиуми, и 2) Да се обезбеди стабилен и одржлив начин на финансирање на јавниот радиодифузен сервис и на Советот за радиодифузија. Индикаторот за првиот приоритет гласи: „Да се обезбеди соодветен мониторинг-систем во рамкиште на Советот за радиодифузија со кайациштет да врши надзор врз содржината на она што то емиштувааш радиодифузериште, особено преку обезбедување на Советот со соодветна техничка обрема, технички know-how и човечки ресурси. Да се зајакнат кайациштетите на Советот за санкционирање на прекршиоците направени врз медиумската регулатива или прекршување на законот, преку трансформашто применување на надлежностите за казнување“.

За вториот приоритет се предвидени три индикатори, и тоа: 1) „Усвојување измени на Законот за радиодифузна дејност кои ќе обезбедат одржливо собирање на радиодифузната такса и да се обезбеди независност на јавниот радиодифузен сервис; да се продолжи со усвојување на релевантното строведливо законодавство (подзаконскиште акти“); 2) „Да се обезбеди ситечен систем во рамкиште на МРТВ за идентификување на домаќинствата кои џелешат на ра-

*диодифузна ѕакса и да се обезбеди собирање на ѕаксаша како што е утврдено во Законот; да се следат заклучоците од Постапката за иновации, информашичко оиштесство и социјална политика, во однос на можността за доведување Ѓостапка за сшечај и ликвидација на јавниот радиодифузен сервис"; и 3) „Да се обезбеди МРТВ да се усогласува со нотификацијата/предупредувањата од страна на Советот за радиодифузија за прекршување на основните претприемачки принципи и заложби; да се избегне политизирање на МРТВ и нејзино потенцијално корисшење за политички цели"*

### 13.1. Капацитет за мониторинг

На Советот за радиодифузија (Совет) сè уште му е потребно зајакнување на капацитетот за мониторинг на програмите на радиодифузерите, особено за оние кои се лоцирани надвор од Скопје. Дури и за ТВ и радиостаниците надвор од Скопје, Советот има законски инструмент да го врши мониторингот оффлајн. Имено, според Законот, ТВ и радиостаниците треба да чуваат снимки од излезниот сигнал во рок од 30 дена од денот на емитувањето и по барање на Советот да му ги доставуваат. Ако се земе предвид дека мониторингот на програмата се врши според методологии кои не вклучуваат 24-часовен мониторинг, туку следење на делови (семплови) од програмата и семплови од радио и ТВ-станиците, реално не постои никаква пречка зошто оваа активност да не се извршува непречено.

Поголем дел од техничката опрема е веќе обезбеден од донатори и од Владата на Република Македонија, што значи дека нема проблеми поврзани со недостигот од техника за мониторирање на програмите.

Од друга страна, пак, Советот има потреба од подобрување на

човечкиот капацитет кој работи на мониторирањето. Можеби најголема потреба од подигање на капацитетот има правниот оддел на Советот, кој е задолжен за процесирање на утврдените неправилности. Но, она што е неопходно за спроведување ефективен мониторинг, во пакет со градењето на капацитетите, е да се измени Законот за радиодифузија и истиот да се усогласи со Законот за прекршоци и да се формира прекршен орган во рамките на Советот, за да може да се изрекуваат казни директно од Советот, наместо да заглавуваат во судските постапки, како што е случај во моментов.

### 13.2. Радиодифузен арач

По повеќе неуспешни обиди на МРТВ (јавниот радиодифузен сервис) да го регулира и да обезбеди одржливо собирање на радиодифузната такса, Владата презеде нов чекор за регулирање на наплатата, преку измена на соодветната законска регулатива. Имено, Владата предложи измени и дополнувања на Законот за Управата за јавни приходи (УЈП), Законот за даночна постапка и Законот за радиодифузија. Суштината на овие измени е дека од 1 јануари 2011 година радиодифузната такса, како јавна давачка, ќе ја прибира УЈП и тоа врз основа на договор и со наплатување на провизија од 3% за извршување на оваа услуга. При приирањето на таксата ќе се применува и вообичаената ригорозна даночна постапка, според која се наплатуваат неплатените даноци за ДДВ, данокот на добивка, персоналниот данок итн.

Намерата на Владата конечно да обезбеди одржливо финансирање на Јавниот радиодифузен сервис (ЈРС) согласно индикаторот во Ревизијата 2010 е за поздравување, но самото решение е спорно и отвора повеќе прашања и дилеми:

1. УЈП е гаранција дека ќе се обезбеди одржливо финансирање на ЈРС, имајќи ја предвид нејзината агилност во собирањето на даноците. Дилемата е како ќе се обезбеди истовремено ваквиот начин на прибирање на таксата да биде не само одржлив туку, што е многу поважно, да води до поголема независност на ЈРС, особено ако се знае дека прибраните средства од УЈП ќе одат на трезорската сметка на буџетот, а не директно на сметката на МРТВ. Владата, односно министерот за финансии, ќе одлучува кога и колку пари од вкупно прибраните средства ќе се уплатуваат на сметката на МРТВ. Ова значи дека Владата, и покрај субвенциите и државната помош, кои редовно ги одобрува на МРТВ без никаква стратегија, си креира уште еден инструмент за притисок и контрола врз ЈРС. На примерот со Државната комисија за спречување на корупцијата веќе видовме како Владата ги користи овие инструменти кога сака да дисциплинира некоја независна и стручна институција, која се дрзнала да си ги врши обврските. Тоа значи дека и да се обезбеди одржлив начин на собирање на таксата, останува можноста за политизирање на МРТВ и нејзино користење за политички цели, што е недозволива ситуација од аспект на прифатливите европски стандарди.
2. Доколку, според законските измени, регистарот на обврзници (корисници на ЈРС) останува кај МРТВ, а надлежноста за прибирањето на таксата се префрла кај УЈП по кој и каков регистар УЈП ќе ја врши својата задача? Ова е посебно проблематично кога се знае дека регистарот на обврзници е доста застарен и непрецизен<sup>153</sup>, а од друга страна не се предвидува негово прочистување и ажурирање. Друг

<sup>153</sup> На пример, како обврзници за плаќање на таксата се сметаат сите друштва трговец-поединец, вклучувајќи ги и матичните лекари, кои поради несоодветна законска регулатива мора да се регистрираат според Законот за трговски друштва и автоматски стануваат обврзници на МРТВ.

проблем е кому ќе му се поднесува жалба - на оној што го поседува регистарот или на оној што ја собира таксата? Оваа непрецизност во Законот *е во сিроивност со йредвидениот индикатор за обезбедување систем за идентификување на обврзниците на шаксаша кој треба да се наоѓа во МРТВ*.

3. Примената на Законот за даночна постапка врз радиодифузната такса, меѓу другото, значи и нарушување на уставниот принцип на социјална сигурност на граѓанинот. Законот за извршување со последните измени што се донесоа под силен притисок на јавноста и поради длабоката економска криза во државата, води сметка за социјалниот статус на обврзникот. Имено, покрај другите олеснителни околности, тој дозволува секој месец да се прибираат максимум до 30% од приходите на обврзникот, за тој да не се остави без средства потребни за основните животни потреби за себе и за своето семејството. Законот за даночна постапка не остава таков простор, туку предвидува драконски казни за доцнење во исплатата на давачката или дневна камата од 0,03% за секој нареден ден доцнење. Каков ефект ќе има ова решение врз армијата сиромашни семејства во Македонија може уште сега да се насети, но предлагачот на Законот во својот предлог до Собранието<sup>154</sup> оценил дека: „за сироведување на овој закон не се йошребни средствува од буџетот на Република Македонија, ниту не го ја сироведување повлекува материјални обврски за одделни субјекти“<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> Задолжителна обврска е кон Предлог-законот да се достави и Проценка на финансиските средства за спроведување на Законот, за начинот на нивното обезбедување и податоци за тоа дали спроведувањето на Законот повлекува материјални обврски за одделни субјекти.

<sup>155</sup> Предлог-закон за измена на Законот за Управаат за јавни приходи, примен под бр. 3851/1 на 17. 9.2010

4. Доколку УЈП е единствената институција која е способна присилно да ги наплатува сите јавни давачки, тогаш зошто ни се потребни извршители и Закон за извршители? Дали со ова решение не се нарушува пазарот во овој негов сегмент и не се овозможува институцијата која е финансирана од граѓаните за да ги прибира даночите, всушност да работи како профитна институција што ќе наплатува и други давачки<sup>156</sup> врз основа на договор и со одредена провизија?
5. И, конечно, дали мотивот за ова и вакво законско решение не е можеби потребата Владата да си обезбеди посигurnи инструменти за наплата на овој вид финансиски товари врз граѓаните на Република Македонија? Ова особено загрижува ако се има предвид растечкиот тренд на овој вид буџетски приходи, за што последен доказ е предлог-буџетот за 2011 година, кој е зголемен во однос на минатата година и е проектиран на 2,6 милјарди евра. Во споредба со 2010 година, во буџетот за 2011 од казни и разни административни такси Владата проектирала 3 милиони евра повеќе отколку годинава, или 37 милиони евра<sup>157</sup>.

Уредувачката политика на ЈРС мора да биде самостојна, што е воспоставена европска практика која е, исто така, дел од стандардите на Советот на Европа – потполна автономија во уредувачката политика. За таа цел, во Законот е предвидено внатрешно тело што се вика Совет на *MPTB*, чијашто првенствена грижа е остварување на јавниот интерес во рамките на Јавниот радиодифузен сервис. За жал, во моментов тоа

<sup>156</sup> Според членот 1, став 4 од новиот Закон за УЈП тука се вклучени не само радиодифузната такса, туку и наплатата на паричните казни, односно глобите и трошоците изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки во корист на Република Македонија.

<sup>157</sup> *Дневник*, 26 октомври, 2010 [www.dnevnik.com.mk](http://www.dnevnik.com.mk)

тело не функционира.

Јавната радиодифузија има специјален третман и законски задолженија многу потешки отколку приватните телевизии и токму затоа се поставува тело во структурата на јавниот сервис кое ќе се грижи за исполнувањето на тие обврски. Овие тела во различни ЈРС се нарекуваат различно и нивните ингеренции можат да варираат и да бидат проширени и на финансиските и менаџерските аспекти од ЈРС или пак да бидат исклучиво задолжени за програмскиот аспект.

Заклучокот е дека *индикашориште и, вооштото, приоритетиште претвидени за овој крајкорочен приоритет се далеку од исполнување*.

## 14. ЖИВОТНА СРЕДИНА

Во делот на животната средина, Пристапното партнерство предвидува три приоритети, а Ревизијата 2010 ги утврдува индикаторите според кои ќе се мери напредокот на Република Македонија во оваа област за Извештајот 2010. Првиот приоритет гласи: „*Да се џодолжи со усогласување на законодавството со *acquis*, особено во областите на квалишето на воздухот, управување со оштаг и квалишето на водата, и значително да се џодобри сироведувањето на законодавството и мониторингот во живоштата средина. Да се зајакнат административните кабацишети на национално и на локално ниво и да се џодобри координацијата меѓу органиште на државната управа задолжени за прашањата од живоштата средина*“. Напредокот на Македонија во оваа област, ЕК ќе го оценува според три индикатори, и тоа: 1) „*Да се џодолжи развивањето на системите за мониторинг на квалишето на воздухот и квалишето на водите*“; 2) „*Да се воведе иншетриран*

сисшем за управување со отпад на локално ниво; и 3) Да се зголемаш буџетот и кадарот на надлежните институции на централно и на локално ниво".

Вториот краткорочен приоритет („Да се зајакне Инспекторатот за живошна средина и другите тела за спроведување на Законот, да се обезбеди јавните резултати и ефикасна примена на јаричните казни и на другите санкции, и што имаат разбудувачки ефекти"), ЕК ќе го мери според следниве два индикатора: 1) „Зголемен буџет и кадар на инспекторатите на централно и на локално ниво"; и 2) „Собрана стапацка за надзори, санкции и нивно следење".

Третиот приоритет (Да се зголеми инвестициите во инфраструктура на живошната средина, во согласност со спроведувањето на инвестиции во живошната средина, со посебен акцент на собирањето и претхраната на отпадниште води, снабдувањето со вода за пиење, спроведувањето со загадувањето на воздухот и управувањето со отпадот), а ЕК ќе го мери степенот на исполнетост според следниов индикатор – Да се развијат финансиски спроведувања, да се зголеми буџетските алокации и управувањето со проекти во областа на инфраструктурата на живошната средина.

## 14.1. Скромноста е доблест

Процесот на приближување на националното законодавство со она на ЕУ трае веќе подолго време. Реален почеток на процесот е моментот на изработка и усвојување на повеќе законски текстови во оваа област<sup>158</sup>, преку кои беа преземени дел од обврските од европското законодавство.

<sup>158</sup> Закон за животната средина; Закон за управување со отпад; Закон за заштита од бучава; Закон за заштита на природата; Закон за водите.

Паралелно со процесот на хармонизација на законодавството, ЕК го следи и напредокот во хармонизацијата на законодавството, при што најпрвин се следеше напредокот по 38 правни акти на ЕУ, со постепено зголемување на обемот, за во 2009 да достигне 69 правни акти на ЕУ. Во текот на 2010 година се следеше напредокот на повеќе од 80 правни акти на ЕУ. Министерството за животна средина и просторно планирање известува за направениот напредок во однос на приближувањето на законодавството кон 27 правни акти на ЕУ.

Македонското законодавство е најхармонизирано со она на ЕУ во делот на управувањето со отпадот и заштита од бучава, како и во делот на хоризонталното законодавство, додека во секторите Вода и Природа не се забележува речиси никакво подобрување. Затој има во секторот Хемикалии, како и во Секторот за интегрирано спречување и контрола на загадувањето. Ова, како и фактот дека Република Македонија известува за само 27 од над 80 правни акти кои се следат, покажува дека во државата недостигаат капацитети за поедноставна задача отколку за хармонизација и спроведување на законодавството.

Во однос на исполнувањето на приоритетите од Пристапното партнерство, во оваа област треба да се посочи дека успехот во соодветниот сектор зависи од успехот во процесот на хармонизација на законодавството. Во таа смисла, во државата има надлежни институции и се одредени зоните и агломерациите за определени загадувачи на воздухот за кои се направени и планови за следење на квалитетот на воздухот. Сепак, следењето на квалитетот на воздухот ќе започне дури на крајот на следната 2011 година.

Кај мониторингот на квалитетот на водите резултатот е поинаков. Овде е утврдена надлежната институција, но истата сè уште ја нема преземено надлежноста, а системот за мониторинг ќе се имплементира во 2011 година.

тира дури во почетокот на 2014 година. Единствената светла точка во мониторингот на квалитетот на водите е кај водата за пиење, каде што мониторинг се спроведува уште од 2008 година.

Ако Република Македонија навистина сака да биде држава-членка, тогаш едноставно ќе мора да ги ангажира сите потребни капацитети и посветено да работи на хармонизацијата на законодавството во секторот, како и на неговата имплементација. Исклучувањето или изборот да не транспонира одредени клучни европски правни прописи во секторот е недозволиво како во планирањето на процесот на хармонизација и изготвувањето на Националниот план за приближување на законодавството, така и при програмирањето на средствата од претпристаната помош. Ова е особено битно ако се има предвид дека хармонизацијата на законодавството во делот на животната средина е најскапата реформска задача за секоја држава во процесот на пристапување.

Недостигот на капацитет и ограниченоста на буџетските средства надополнети со безидејноста и немањето стратегиски пристап го зголемува неуспехот на државата во овој сектор. Стратегијата за инвестиции во животната средина никогаш не заживеа, а средствата кои се определуваат од буџетот за Министерството за животна средина и просторно планирање се наменуваат за проекти кои не соодветствуваат на нашите обврски од процесот на пристапување. Во буџетот за 2010 година како цели се утврдени следниве: набавка на 20.000 канти за отпадоци, копање на дополнителни бунари во месноста Ѓавато кај Дојран, од каде што ќе се полни со вода Дојранското Езеро, како и изградба на каскадни прегради на реката Вардар. Доколку истите средства, без оглед на тоа колку се ограничени, беа наменети за изградба на станици за собирање и третман на урбантите

отпадни води или пак за анализа на состојбата и изготвување црвена листа и црвена книга, или листа на потенцијални локации на НАТУРА 2000, истото ќе значеше суштинско подобрување на состојбата со имплементацијата на новото усогласено законодавство.

Очигледно, индикаторите во делот на животната средина поставени од ЕК *не се исполнети*.

## 15. ЗЕМЈОДЕЛСТВО

Во Ревизијата 2010, ЕК и Владата на Република Македонија ги утврдија двата индикатора според кои ќе се мери напредокот постигнат кај двета клучни приоритети во земјоделството. Станува збор за два краткорочни приоритети, и тоа: 1) „*да се јосшиќне џошјолна усогласеност со стандардите на ЕУ во однос на собирањето и обработувањето на земјоделски џогашоци*”, а индикаторот според кој ќе се мери постигнатото гласи „*Сите земјоделски џогашоци да се собираат и обработуваат во форма која ћоја задоволува начинот на претпријатијата и јосшиќираат извесување за џогашоците и да се донесе нов Закон за земјоделство и рурален развој, кој ќе ќе вклучува и одредби за државна помош*” и 2) „*следење на иницијативи, финализирање на реалистичките на земјоделското земјиште во државниот кашастар на неуважување, како и комилеширање на целосно функционални реалистички на лозови насади и на фарми*”, а индикаторот според кој ќе се мери постигнатиот напредок гласи: „*100% од земјиштето, вклучувајќи ѝ и земјоделското земјиште, да биде оѓашено со кашастарот на неуважување и да се воспостави целосно функционален автоматизиран систем на ИТ-џогашоци*”.

## 15.1. Суперсонично доцнење

Во делот на регистрацијата на земјоделското земјиште сè уште се работи на усогласувањето на Законот за земјоделското земјиште со Законот за градежното земјиште. Без нивно усогласување нема да може да се одобруваат инвестиции од ИПАРД-програмата поради нелегалноста на објектите што би се граделе на земјоделското земјиште, со оглед на тоа дека нема законска основа истото да биде трансформирано во градежно. Оваа задача е во надлежност на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) и на Министерството за транспорт и врски.

Сè уште се во тек активностите поврзани со регистарот на фарми, кои треба да бидат финализирани до крајот на 2010, кога сите земјоделски стопанства ќе бидат внесени во регистарот. Од евидентацијата на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделскиот и на руралниот развој (АФПЗРР), или попозната како ИПАРД-агенцијата, се утврдени околу 85.000 земјоделски стопанства (индивидуални земјоделски стопанства и правни лица). Досега се внесени информации за само 12.000 земјоделски стопанства, така што **е малку веројатно дека оваа активност ќе усјее да се заврши навреме**, иако рокот беше одложен по вторпат.

**Обврскиште во врска со реалистарот на лозови насади, исчака, не се завршени.** Регистарот на лозови насади ќе треба да стане дел од Единствениот регистар на земјоделски стопанства – ЕРЗС (Регистар на фарми). Во согласност со НПАА 2009, пак, ЕРЗС требаше да почне да функционира во април 2009 година, интегрирајќи ги податоците од различните бази и регистри во МЗШВ, и да започне системот на идентификација на земјишните парцели во неколку пилот-општини.

Паралелно со оваа активност започнува и градењето на Регистарот на парцели (Land Parcel Identification System или LPIS), односно системот за идентификација на земјишните парцели) кој ќе стане дел од ЕРЗС. Овој, пак, **ќе започне да се сироведува дури во декември 2010** година и ќе трае 15 месеци, колку што всушност и ќе трае првиот ИПА проект<sup>159</sup> во ова поглавје од оперативната програма 2008. Регистарот на парцели е исклучително важен затоа што сè додека Република Македонија не ги воспостави ваквите регистри, нема да може да користи пари од другите мерки на ИПАРД, за кои процесот на акредитација сè уште не е започнат, а истите се базираат на исплата по површина или по глава на говедо. Ова е во корелација со регистарот на животни во Управата за ветерина, која од јануари 2011 година ќе треба да се спои со Дирекцијата за храна.

До крајот на октомври, МЗШВ треба да изготви: а) Правилник за формата, содржината и начинот на одржување и функционирање на Националниот регистар на лозови насади и за начинот на пресметување на површините насадени со лозови насади; б) Правилник за формата, содржината и начинот на поднесување на пријавите за упис во Националниот регистар на лозови насади, в) Правилник за формата и содржината на пријавата и за начинот на пријавување на промените во Националниот регистар на лозови насади; г) Правилник за формата, содржината и начинот на поднесување на пријавите за количините произведени од последната берба на грозје;

<sup>159</sup> Развојот на административниот капацитет за донесување и имплементација на европското законодавство во земјоделскиот сектор, вреден 2 милиона евра, ќе ги постигне следниве резултати: а) донесување и имплементација на европското законодавство во областа на заедничката земјоделска политика, б) развој и имплементација на мерките за агро-средина и в) дизајнирање на функционален и интегриран систем за администрација и контрола и воспоставување на неопходниот институционален капацитет.

д) Правилник за формата, содржината и начинот на поднесување на пријавите за количините на купено и продадено грозје од последната берба на грозје; г) Правилник за начинот на примена на енолошките средства, нивните карактеристики, како и максималните одобрени количества енолошки средства кои се употребуваат во производството на вино, итн.

## 16. БЕЗБЕДНОСТ НА ХРАНАТА ВЕТЕРИНАРНА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА

Пристанкото партнерство утврдува три краткорочни приоритети во областа на безбедноста на храната, ветеринарната и фитосанитарната политика, а Ревизијата 2010 ги определи и индикаторите според кои ЕК ќе го мери постигнатиот напредок. Следува анализа на трите приоритети поединечно.

### 16.1. Пак исто и во 2010

Првиот краткорочен приоритет гласи „усогласување на соодветната законска рамка, како и на соработката на институциите надлежни за безбедноста на храната и фитосанитарната политика. Да се продолжи со зголемување на административните и на менаџерските капацитети на ветеринарните, фитосанитарните и службите за безбедност на храната, како на локално, така и на национално ниво. Да се воспостави целосно оперативен систем за идентификација и регистрација на движењето на говедата, овците и козите, особено во поглед на контролата на нивното движење. Треба да се започне

со системот за идентификација на свињите”. Постигнатиот успех кај овој приоритет ќе се мери според следниов индикатор „*Јасно да се дефинираат обврскиште и интегренцииште на различниште инситец шпорати и да се употреби механизмиште за нивна координација. Да се отворат и поклопувања на соодветниште правни акти. Да се зголемат квалификацииште и независноста на различниште инситец шпорати и лабораатории, како и да им се овозможи соодветна обука и обрема*”.

За да можат прецизно да се дефинираат надлежностите на институциите, неопходно е да се интервенира во законската рамка и да се изменат некои закони, меѓу кои и Законот за безбедноста на храната, со кој се планира формирање на единствено надлежно тело. Законот дури сега се наоѓа во собраниска процедура, иако истиот беше планиран уште со НПАА 2009, а неговата имплементација беше планирана за 2010 година. Очигледно дека, по којзнае кој пат, Владата не успева да го запази рокот што самата си го задала, а во случајов се доцни повеќе од една година.

Што се однесува до софтверот за рано предупредување, тој сè уште не е изготвен, иако како проблем е нотиран уште во Извештајот 2008<sup>160</sup>. Очигледно дека *инцидентите во оваа сфера се уште не се исполнети*.

### 16.2. Закони од 2008

Вториот краткорочен приоритет предвидува „*да се продолжи со усогласувањето на националната легислатива со онаа на ЕУ во областа на сисионите за контрола на болестиште и здравјето*

<sup>160</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија за 2008, стр. 42.

на живошниште. Да се воспостави ЕУ-компетициски контролен систем, особено во йолешто на контролата на увозот, како и да се зголеми капацитетот на граничните инспекциски јосстави". Ревизијата 2010 ги утврдува и индикаторите според кои ќе се мери напредокот, односно: 1) „Наградени ветеринарни и фишесанитарни објекти за гранична инспекција"; 2) „Воведување гранични контроли соодветни на оние на ЕУ; и 3) Воспоставување на ЕУ-компетициски контролен систем за контролата на болестите и здравјето на животните".

Голем дел од подзаконските акти доцнат и нема да бидат донесени до заокружувањето на Извештајот 2010<sup>161</sup>. Законот за исхраната на животните требаше да биде донесен до септември 2010, а дури сега влезе во собраниска процедура.

Дел од законите донесени во 2010 година се всушност закони кои требало да бидат донесени побрзо, бидејќи биле предвидени со НПАА 2009, па дури и со НПАА 2008. Таков е случајот со Законот за ветеринарно-медицинските препарати. Тој бил предвиден во НПАА 2008, па префрлен во НПАА 2009. Рокот за негово донесување по префрлањето е периодот од јуни до декември 2009 година, а е донесен и објавен во „Службен весник на Република Македонија" бр. 42, од 26 март 2010 година.

<sup>161</sup> Такви се: Правилникот за заштита на животните за време на превозот (мај 2010), Правилникот за начинот и постапката за мониторинг и контрола на резидуи и недозволени супстанции, Програмата за контрола на Салмонелла и други предизвикувачи на зоонози (март 2010), Правилникот за техничките производи добиени од нус-производите од животинско потекло и посебните технички услови и постапките за преработка, манипулирање, складирање и превоз при нивното ставање во промет, увоз и извоз (април 2010), Правилникот за исклучоците во однос на отстранувањето на нус-производите од животните (март 2010).

Последните два извештаја на ЕК (2008 и 2009) коментираат за слабиот капацитет на Управата за ветеринарство, но тоа не ја загрижи многу Владата за да обезбеди соодветни обуки за градење на капацитетите на оваа институција. Имено, за 2010 година се предвидени 16 циклуси обуки, но ниту една од нив не е целосно реализирана.

Причината за неспроведувањето на обуките се објаснува со доцнењето на проектот „Градење на капацитетите на Управата за ветеринарство за спроведување на европското законодавство, финансиран од ИПА 2008, I компонента<sup>162</sup>, кој наместо во мај започнал во септември. Сепак, ова покажува дека Владата, а особено СЕП, нема капацитет за стратегиско планирање, а уште помалку за добро програмирање на ИПА. Исто така, покажува дека целосно се потпира на обуките што ќе се обезбедат од странската помош и е малку заинтересирана да вложува буџетски средства во градењето на капацитетите на институциите кои треба да го спроведат реформскиот процес и да ја доближат Македонија поблиску до ЕУ.

Јасно е дека и овој индикатор се уште не е исполнет.<sup>163</sup>

И, конечно, третиот краткорочен приоритет гласи: „да се ѝрештави сираштијата за најредна имплементација на НАССР. Да се развие и да се најправи функционален план за менацирање на кризи, во йолег на безбедноста на храната", а индикатор за мерење на напредокот кај овој приоритет е самата Сираштија за имплементација на НАССР, како и Планот за менацирање со кризи.

<sup>162</sup> Со проектот вреден околу 3 милиони евра ќе се постигнат следниве резултати: а) поддршка на транспозицијата на европското законодавство, б) зајакнување на инспекциските служби, в) поддршка на контролата на болестите кај животните, г) воспоставување систем за отстранување на животинскиот отпад, и д) идентификација и регистрација на прасиња.

Со оглед на фактот дека и стратегијата за имплементација на НАССП и планот за менаџирање со кризи се изготвени, можеме да констатираме дека ***овој краткорочен приоритет е истиот***.

## 17. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ

Пристапното партнерство утврдува два краткорочни приоритети во областа на слободното движење на стоки, додека Ревизијата 2010 ги определи и индикаторите според кои ЕК ќе го мери постигнатиот напредок во оваа област. Следува анализа на трите приоритети поединечно.

Првиот краткорочен приоритет гласи „*да се гонесе и да се имплементира хоризонтално рамковно законодавство, со цел да се комплетира неодходната инфраструктура и да се осигури ишакот на надлежностите меѓу различните функции (реѓулација, стандардизација, акредитација, мештролоѓија, оцена на сообразноста и надзор на пазарот) на посочените за оценка на сообразноста. Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за имплементација на европско законодавство за соодветниште хоризонтални организации*“. Ревизијата 2010 утврдува шест индикатори според кои ќе се мери напредокот на Македонија, и тоа: 1) „*Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за сертифицирање на акредитација и стандардизација од страна на ЕУ*“; 2) „*Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за сертифицирање на акредитација и стандардизација од страна на ЕУ*“; 3) „*Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за сертифицирање на акредитација и стандардизација од страна на ЕУ*“; 4) „*Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за сертифицирање на акредитација и стандардизација од страна на ЕУ*“; 5) „*Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за имплементација на европско законодавство за соодветниште хоризонтални организации*“; и 6) „*Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за имплементација на европско законодавство за соодветниште хоризонтални организации*“.

сообразноста и признавање на индустрискиот производ (ACAA и репортерскиот); 5) „*Да се гонесе сеоїфаќна сопственост со реѓери за имплементација на европско законодавство за соодветниште хоризонтални организации*“; и 6) „*Да се подготви сеоїфаќна сопственост со реѓери за имплементација на европско законодавство за соодветниште хоризонтални организации*“.

Вториот краткорочен приоритет гласи: „*Задолжување на активностите за имплементирање на Акцискиот план за усвојување со членовите 28–30 од Договорот за Европскиот заеднички со реѓери за скрининг на домашното законодавство и на администривните органи за воведување клаузули за заемно признавање и за постапниот последователни измени*“. Индикаторите определени во Ревизијата 2010, според кои ќе се мери постигнатиот напредок на Македонија, се: 1) „*Задолжување на имплементацијата на Акцискиот план*“; и 2) „*Институциите за стандардизација да им имат кришерумите за членство во CEN и CENELEC*“.

### 17.1. Зошто слободно движење на стоки

Единствениот пазар е едно од најголемите постигнувања на европската интеграција, а се состои од пет основни слободи: слободно движење на стоки, работници, услуги, капитал и знаење меѓу државите-членки. Слободното движење на стоки дава еднаква можност за пристап кон пазарот на еднородни производи со потекло од различни држави-членки, без законски пречки и квантитативни ограничувања, од што корист имаат сите, и производителите и потрошувачите.

Република Македонија, иако сè уште не е членка на ЕУ, со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (CCA)

со Европските заедници, доби речиси неограничен пристап до пазарот на стоки на ЕУ. Исклучок се телешкото месо, виното и рибата за кои важи принципот на квантитативни ограничувања, односно квоти за извоз.

За да може движењето на стоките да функционира непречено, во ЕУ се воспоставени технички прописи кои мора да ги исполнi секој производ, а потоа држава-членка ги презема во своето национално законодавство. За некои производи (хемикалии, лекови, козметички производи и сл.) прописите се детално утврдени, а за некои други производи (градежни материјали или машини) се пропишуваат минималните услови што треба да ги исполнат производите за слободно да се пласираат на пазарот. Конечно, за голем број производи важи принципот на заемно признавање, според кој секоја држава-членка мора да ги почитува стандардите кои за одреден производ (на пример, за пивото) ги пропишала земјата на неговото потекло.

За исполнување на сите овие услови, државите-членки мора да имаат соодветни институции и човечки ресурси кои ќе можат да вршат оценка на сообразноста на производите со техничките барања и норми, со што би се осигурало ефективното функционирање на Заедничкиот пазар.

Од македонски аспект, доброто функционирање на овие институции, како и навременото усогласување на домашното законодавство со членовите 28–30 од Договорот на ЕЗ, во крајна линија ќе значи подобрување на конкурентноста на македонската економија и непречен пристап на македонските производи на европскиот пазар. Ова е особено важно ако се знае дека од 1 јануари 2011 година започнува втората фаза од имплементацијата на ССА, која не значи ништо друго, туку целосна либерализација на македонскиот пазар

за производите кои потекнуваат од ЕУ. Лесно е да се замисли што ќе се случува со трговскиот дефицит, но и со домашната конкурентност на македонската економија по стапувањето во сила на целосната либерализација за висококонкурентните и реално поевтини европски производи. Приоритетите зацртани во овој дел од Ревизијата 2010 имаат за цел да помогнат во напорите македонската економија полесно и побрзо да ги исполнi неопходните услови за поуспешен настап на европскиот пазар.

За жал, иако постои придвижување во исполнувањето на индикаторите, тоа е со многу бавно темпо. Така, досега се донесени: 1. Стратегијата за спроведување на законодавството за хоризонталните организации<sup>163</sup> во областа на слободното движење на стоките; 2. Акцискиот план за дефинирање на мерките за натамошно усогласување со *acquis* и зајакнување на административните капацитети; и 3. Акциски план за сообразност со членовите 28–30 од Договорот за основање на ЕЗ. Активностите, административните и другите капацитети и временската рамка поврзани со исполнувањето на условите за членство во телата на ЕУ за акредитација, стандардизација и метрологија се утврдени со Акцискиот план за дефинирање на мерките за натамошно усогласување со *acquis* и зајакнување на административните капацитети. Досега е остварено членството на Бирото за метрологија (БоМ) во EURAMET (Европска асоцијација на национални институти за метрологија) и членството на Институтот за акредитација на Република Македонија (ИАРМ) во EA (Европска

<sup>163</sup> Станува збор за организации кои имаат надлежност во делот на регулатијата, акредитацијата, стандардизацијата, метрологијата, проценката на сообразноста и надзорот на пазарот, меѓу кои најзначани се: Бирото за метрологија, Институтот за стандардизација, Институтот за акредитација, Министерството за економија, Државниот пазарен инспекторат итн.

соработка за акредитација). ИАРМ сè уште не е потписник на EA LMA, т.е. на ЕА мултилатералните спогодби за признавање на меѓусебните акредитации на телата за акредитација, членки на ЕА. Послаб е резултатот во случајот на исполнувањето на 9-те услови за членство на Институтот за стандардизација на Република Македонија (ИСРМ) во CEN и CENELEC, Европските комитети за стандардизација, односно за електротехничка стандардизација.

Покрај олку бавното остварување на членството на националните (БоМ, ИАРМ и ИСРМ) во соодветните европски организации (EURAMET, EA, CEN и CENELEC), зачудува фактот што ИПА проектот за јакнење на нивните капацитети за обезбедување на техничка и материјална поддршка, а заради исполнување на условите за членство, е планиран за 2008 година, што значи дека ќе се спроведува во 2010 година. Ова е дотолку почудно ако се знае дека членството како обврска е предвидено уште во 2007 со Пристапното партнерство. Згора на тоа, Министерството за економија предвидело некои од условите за членство (на пр. набавката на опрема) да ги остварува токму со помош на ИПА проектот, што само го потврдува заклучокот за слабиот капацитет на Владата за програмирање на ИПА помошта.

Зачудува и фактот што наместо зголемување, Владата за 2011 година предвидела намалување на буџетот на ИСРМ за цели 31% во однос на 2010 година, особено ако се знае дека еден од преостанатите услови за членство е и плаќањето членарина во CEN и во CENELEC, но и постојаното јакнење на човечките ресурси и другите капацитети на ИСРМ, што во прв ред зависи од расположливиот буџет.

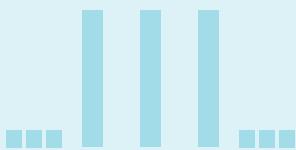
Еден од позначајните индикатори од оваа област е и обврската за финализирање на Договорот за оценка на сообразноста и признавање

на индустриските производи (ACCA<sup>164</sup> протокол). ACCA е инструмент на трговската политика на ЕУ кој овозможува олеснат пристап до европскиот пазар преку отстранување на техничките пречки во трговијата со индустриските производи (нема потреба од оценка на сообразноста на тие производи со техничките стандарди и правила). Потребно е да се постигне напредок во хармонизацијата со законодавството во областа на акредитацијата, метрологијата, стандардизацијата и надзорот на пазарот, како и да се воспостави соодветна инфраструктура и правна рамка, како предуслов за потпишување на овој Договор, кој патем речено се преговара веќе неколку години.

Како заклучок ќе констатираме дека приоритетите и индикаторите во поглавјето слободно движење на стоки **се делумно исполнети, но со много големо задоцнување.**

<sup>164</sup> Или во оригинал: ACCA- European Agreement on Conformity Assessment

# ЗАКЛУЧОЦИ



Нашата анализа покажува дека Владата на Република Македонија во периодот јули-октомври 2010 година уште повеќе се оддалечи од Европската унија. Имено, отсуствуваат резултатите од исполнувањето на индикаторите предвидени со Ревизијата 2010, што најверојатно ќе биде потврдено и со Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2010 година. Исто така, Владата потфрлува и во економските реформи и го расипува Копенхашкиот економски критериум. Згора на сè, кампањата на Владата за последна пресметка со сите неистомисленици ја достигна својата кулминација. Оправдување, се разбира, секогаш има: Грција, затоа што го блокира почетокот на преговорите за членство во ЕУ; опозицијата, затоа што ја поткопува позицијата на Македонија кај меѓународниот фактор; невладиниот сектор, затоа што е опозициски индоктриниран, како и меѓународната заедница, затоа што кова заговор против Македонија.

## 1. 92,3% ПОТФРЛУВАЊЕ

Анализата за исполнувањето на индикаторите од Ревизијата на Пристапното партнерство 2010 покажува дека реформите кои Република Македонија требаше да ги спроведува годинава, во контекст на европската интеграција, во најголем дел (или **92,3%**) се делумно или целосно неостварени. Имено, Владата на Република Македонија до затворањето на Извештајот на ЕК за 2010 успеа **целосно да исполнi само 7,6%** од договорените индикатори, **делумно 36,9%**, а **не исполнi дури 55,4%** од индикаторите во Ревизијата 2010. Ако на овој статистички пресек го додадеме и тоа дека голем дел од индикаторите кои ги цениме како делумно или целосно неисполнети, ЕК ни ги повторува со години наназад, односно нивното исполнување доцни од неколку месеци до неколку години, можеме да заклучиме дека годинава Владата не „оствари“ речиси ништо од европската агенда. Во Анекс I од овој документ нудиме преглед по поединчните индикатори во секое од подрачјата.

По **еден до два исполнети индикатори** имаме во делот **борба** **против корупцијата и организиранот криминал** (спроведување на Законот за конфликт на интереси); **реформа на јавната администрација** (обука и екипирање на одделенијата за човечки ресурси); **вработување и социјална ЈПолитика** (изготвување на националната програма за социјалната заштита и формирањето на Економско-социјалниот совет); **супервизија на финансиските услуги** (зајакнување на капацитетот на НБРМ за имплементација на напредната банкарска регулатива – Базел 2); **безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна ЈПолитика** (Стратегијата за имплементација на НАССР и планот за менаџирање со кризи) и во делот на **слободното движење на стоките** (стратегија со репери за имплементација на европското законодавство за хоризонталните организации). Во секое од овие подрачја, покрај скромниот број исполнети, остануваат значително поголем број делумно или нецелосно исполнети индикатори, што укажува на тоа дека Македонија во овие сектори ни оддалеку не напредува со потребното темпо.

Во областите **ЈПолитички гијалот, избори, Охридски рамковен договор, реформи во ЈПолицијата, човекови права, информациско оиштештво и медиуми, одговорност за вршење јавни дејности и енергетика**, индикаторите се или делумно или сосема неисполнети.

Она што особено загрижува е дека кај **реформата во судството, живојнашта средина и земјоделството, не е исполнети ниту еден од индикаторите**, што упатува на заклучокот дека во овие подрачја воопшто нема напредок.

Пред една година, во нашиот трет квартален извештај „Лисабон – Скопје – Атина“ укажавме дека Владата во 2010 година ќе треба да работи со двојно поголемо темпо од она во 2009 за да може да ги исполни сите 182 задачи од Пристапното партнерство. Владата не само што не го послуша добронамерниот совет од невладиниот сектор, туку напротив како да ги впрегна сите сили за годинава да не испорача резултати на планот на европската интеграција. Само за потсетување: Македонија памети и подобри времиња, кога секоја втора година добиваше ново Пристапно партнерство, што беше директен доказ дека задачите од европската агенда се исполнуваа навреме. Во периодот ноември 2005 – ноември 2007, Македонија успеа да исполни 201 задача, со што во февруари 2008 година обезбеди ново Пристапно партнерство, кое за жал и по две ипол години не е реализирано и е сè уште актуелно.

Со оглед на застојот во реформите на планот на европската интеграција и неисполнувањето на краткорочните и среднорочните приоритети од Пристапното партнериство 2008, Европската комисија не планира да ѝ додели на Македонија ново Пристапно партнериство ниту оваа година. Тоа е клучен доказ дека Македонија три години по ред не си ја завршува домашната работа, а со оглед на фактот дека ЕК е таа која го води овој процес, повеќе од јасно е дека за овој неуспех како виновник не може да биде посочена Грција. Вториот потенцијален виновник – опозицijата – подаде рака за да се донесе Деловникот на Собранието и се врати на координациите на пратеничките групи во Парламентот, со што придонесе делумно да се поправи оценката во делот на политичкиот дијалог.

## 2. ЗБОГУМ КОПЕНХАГЕН!

Покрај отсуството на резултати во делот на исполнувањето на индикаторите предвидени во Ревизијата на Пристапното партнериство, Владата успеа да направи упад во економската сфера, а со тоа значително го загрози и економскиот критериум од Копенхаген („функционално йазарно стабилансство способно да се сретну со претпоставка за конкуренција на европскиот йазар“). Сликата за „економски настроената“ Влада на ВМРО-ДПМНЕ е сериозно нарушена во текот на оваа година. За потсетување, Владата во 2008 година „успеа“ да го расипе политичкиот критериум од Копенхаген кој Македонија го беше исполнила во 2005 година, поради што доби и кандидатски статус.

Со неколку поголеми потфати, главно со донесување на несоодветни закони и подзаконски акти, обидувајќи се да воспостави што е можно поголема контрола врз институциите и општеството,

Владата на ВМРО-ДПМНЕ на мала врата го враќа централно-планското стопанство. Во текот на целата година, закон по закон, мерка по мерка, „чекор по чекор“, Владата полека, но сигурно ги става под своја контрола економските фактори во општеството и го диктира темпото на развој според своите потреби. Се чини дека од секое решение предложено од Владата, а прифатено од Собранието, корист има само Владата. Ќе потсетиме на некои такви решенија, но овојплат ќе се обидеме и да одговориме кој има корист од тоа што Република Македонија го расипува економскиот критериум од Копенхаген.

1. Во февруари 2010 година се донесе **Законот за плаќање на рати на даночните долгови на јавните претпријатија** и на трговските друштва основани од Република Македонија, односно од општините или од Градот Скопје. Со помош на Законот, овие субјекти се најдоа во многу поповолна положба во споредба со другите економски оператори, бидејќи им се отписаа долговите по основа на затезни камати за неплатени даноци (ДДВ, данок на добивка и персонален данок на доход) и им се репограмираа даночните долгови за вкупен период од тринаесет години, со вклучен тригодишен грејс-период. Другите економски субјекти можат само да сонуваат за вакви услови и додека за нив важи присилната наплата, јавните претпријатија се однесуваат релаксирано. Овој закон практично ги казнува сите оние кои работеле законски.

Корист од едно вакво решение имаат само јавните претпријатија кои се преполнi со партички војници кои верно им служат на политичките партии, а помалку се грижат за граѓаните. Јавните претпријатија се масовно злоупотребувани, особено за време на изборните кампањи.

2. Кон крајот на 2009 година изби скандалот околу Македонската енциклопедија, којашто беше финансирана од буџетот на Република Македонија. Скандалот околу содржината на енциклопедијата ги стави во втор план вистинските прашања: Зошто МАНУ се занимава со **издавање енциклопедии** и дали со тоа не им се „јаде лебот“ на издавачите, ако се знае дека издавањето енциклопедии е комерцијална дејност? Впрочем, зарем МАНУ залудно се вика Македонска академија на науките и уметностите? Дали врвот на научната мисла во државава е сведен на издавање енциклопедии? Слична приказна има и кај **учебникарството** – најдоходовната гранка од издавачката дејност.

Сепак, крајниот епилог од ваквите практики е дека Владата се занимава со функции кои природно не ѝ припаѓаат и го искривуваат пазарот, а со тоа и се спротивни на економските критериуми од Копенхаген.

Очигледно, корист од издавањето на Македонската енциклопедија има МАНУ, бидејќи од една страна добива средства од буџетот на Република Македонија за своето функционирање (а не произведува ништо повеќе години наназад), а плус добива и средства за проектите од ваков вид. Да не заборавиме дека МАНУ добро ги наплаќа сите дополнителни услуги што ги обезбедува, на пример Стратегијата за енергетика.

Корист од ставањето на учебникарството под државна капа има само Министерството за образование и наука (читај Владата), бидејќи трошејќи ги буџетските средства интервенира во содржинскиот дел на учебниците и наметнува свои вредности (во случајов, конзервативни). Доколку целта на Владата беше да обезбеди учебници за образоването, тогаш тоа можеше да го стори на начин на кој ќе поттикнеше конкуренција во издаваштвото.

Узурпацијата на оваа дејност од страна на Министерството за образование и наука ги остава издавачите со „куси ракави“. Дали буџетскиот колач е толку голем што докажува дека молчењето е злато? Сепак, нејасно е зошто издавачите упорно молчат, особено ако се знае дека – долготочно гледано – пазарот сè повеќе им се стеснува (енциклопедиите ги издава МАНУ, учебниците ги издава Министерството, а преводите на книгите ги прави Владата). Патем речено, цената предвидена за превод на македонски јазик по страница во Програмата на заедницата „Култура“ е многу повисока од онаа што им ја плаќа Владата. Ова, исто така, го отвора и прашањето зошто Владата преведува со буџетски средства кога издавачите можат да конкурираат и да добијат пари за преводи, и притоа да го афирмираат македонскиот јазик во Европската унија.

3. На 15 јули 2010 година се донесени измени и дополнувања на **Законот за јавните набавки**. Со измените, меѓу другото, им се овозможи на буџетските корисници да го одложат плаќањето на обврските по склучените договори за јавните набавки за една или повеќе години. Тоа ги става економските оператори во крајно незавидна состојба – да ги обезбедат производите/услугите и да ги врзат своите средства, а државата за тоа да им плати кога ќе има пари. Со ова тие, практично, однапред ја финансираат државата, а секој знае дека 1 денар денес има поголема вредност отколку 1 денар по две или повеќе години.

Корист од ваквото решение има само и единствено Владата, бидејќи наместо таа да обезбеди услови за развој на економските оператори, тие се грижат да обезбедат доволно пари за Владата.

4. Законот за финансиски друштва ќе доведе до упад во монетарниот систем на државата од прста причина што е предвидено

финансиските друштва кои ќе се формираат по основ на законот да дејствуваат надвор од системот на супервизија на НБРМ. Законот предвидува финансиските друштва да бидат под контрола на министерот за финансии. Дозволата за основање на друштвата ќе биде во дискрециона надлежност на министерот, а надзорот врз работењето ќе го спроведува Министерството за финансии. Овие финансиски друштва нема да издвојуваат задолжителна резерва кај НБРМ, што сега изнесува 20% од износот на пласираните кредити како еден вид обезбедување на ликвидноста и за покривање на ризикот од нефункционални кредити. Непримената на строгите правила за банкарско работење врз финансиските друштва ќе значи и еден вид нелојална и нефтер конкуренција во банкарскиот систем.

Тешко може да се дефинира кој има корист од ваквото законско решение? Кога супервизијата би ја правела НБРМ, тогаш ќе немаше простор за дилеми, но вака Министерството за финансии (читај Владата) се занимава со несуштинска дејност која само ќе го оптовари Министерството, кое и онака има слаб капацитет. Некои злобници би рекле дека ова е обид за легализација на црниот финансиски капитал.

5. Владата предложи измени и дополнувања на Законот за Управата за јавни приходи (УЈП), Законот за даночна постапка и Законот за радиодифузија, со кои се предвидува од 1 јануари 2011 година радиодифузната такса, како јавна давачка, да ја прибира УЈП и за тоа да наплатува провизија од 3% за извршената услуга. Со ова решение институцијата која е финансирана од даночните обврзници и чијашто суштинска дејност е да обезбеди даночна дисциплина на економските субјекти ќе се занимава со собирање радиодифузна такса и ќе остварува профит.

Корист од ова решение недвосмислено има Владата (а не *MPTB* бидејќи таксата нема да оди директно на нејзина сметка, туку во буџетот), односно УЈП која ќе генерира приход кој потоа ќе може да го троши за „свои потреби”.

Едно е сигурно! Владата функционира како друштво со ограничена одговорност, едно лице (ДООЕЛ) - која прибира средства колку што може повеќе, а потоа ги троши на сосема нетранспарентен начин, без да ги консултира граѓаните за нивните приоритети. Функционирањето како ДООЕЛ е само првидно, бидејќи не постои форма на трговско друштво наречено ДННЕЛ (Друштво за неограничена неодговорност, едно лице) кое би било посоодветно. ДООЕЛ подразбира и соодветен маркетинг, а Владата дефинитивно не заостанува во еmitувањето на своите реклами спотови.

Дали мотивот за ваквите законски решенија направени во еден релативно кус период не се должи на потребата Владата да си обезбеди посигурни инструменти за наплата на финансиските товари од граѓаните на Република Македонија? Ова посебно загрижува ако се има предвид растечкиот тренд на овој вид буџетски приходи, за што последен доказ е предлог-буџетот за 2011 година, кој е зголемен во однос на минатата година и е проектиран на 2,6 милијарди евра. Во споредба со 2010 година, во буџетот за 2011 од казни и разни административни такси, Владата проектирала 3 милиони евра повеќе од годинава, или 37 милиони евра.

### 3. ИМА ЛИ НАДЕЖ ЗА „НАДЕЖ”

Во претходниот извештај предупредивме дека ако Владата (читај ВМРО-ДПМНЕ) реши да се откаже од европската агенда – што е факт во овој период – ќе се впушти во лов на вештерки, во обид да го замолчи и заплаши секој кој размислува поинаку.

Последниве неколку дена сме сведоци на постојан атак врз дел од граѓанското општество во Македонија, кое отворено зборува за антиевропската политика на Владата. Не бирајќи зборови и не водејќи сметка за штетата што ја прави на демократските процеси во државата, вицепремиерот и министер за финансии Зоран Ставревски од позиција на истакнат партиски член на ВМРО-ДПМНЕ директно ги нападна Граѓани за европска Македонија (ГЕМ), Архибригада, Плоштад Слобода и Фондацијата Институт отворено општество Македонија, лепејќи им СДСМ-овска етикета и дискредитирајќи го нивното дејствување. Ваквото однесување е проблематично од две причини: 1) зборува лошо за демократскиот капацитет на Владата и на ВМРО-ДПМНЕ, што ја отвора старата рана - политичкиот копенхашки критериум и 2) Ставревски ја злоупотребува власта за партиски цели, со тоа што излегува на партиски прес-конференции за да ги потсети невладините организации дека раката на Груевци е долга.

Повод за ваквите напади беше нацрт-планот за изготвување стратегија за односи со јавноста на поранешниот претседател, Бранко Црвенковски, насловена како „Надеж“. Интересно е тоа како од само неколку слайдови министерот Ставревски успеа да го поврзе дејствувањето на неколкуте „политички некоректни“ граѓански организации со СДСМ. Само како информација, ГЕМ, Архибригада и Плоштад Слобода се неформални граѓански иницијативи и ако некој само малку поаналитично го следи развојот на граѓанското општество,

многу лесно може да заклучи на што се должи нивното формирање. Во врска со препораката во еден од слайдовите да се искористат средствата на „Сорос фондот“, би сакале да посочиме дека во истиот ред на овој слайд се споменува и користење средства од европските фондови. Значи ли тоа дека и европските фондови се под директна контрола на Бранко Црвенковски?

За нас нема никаква дилема дека аферата „Надеж“ е наменска афера, инструирана од владејачката ВМРО-ДПМНЕ со цел да се скријат неуспесите и да се избегне соочување со одговорноста за четиригодишната неуспешна европска агенда на Владата, која ќе биде дополнета со идниот крах што нè очекува во ноември, на Самитот на НАТО во Лисабон.

### 4. ПРАШАЊА ЗА ПРЕМИЕРОТ И ЗА ВЛАДАТА

По Советот за стабилизација и асоцијација, на премиерот Груевски и на Владата веројатно им стана јасно дека Извештајот нема да биде „по нивна мерка“, но се утешија со тоа што нема да ни биде одземена препораката за почеток на преговорите, добиена со ланскиот извештај. Видно возбуден од ваквото сознание, премиерот Груевски не пропушти да изјави: „очиледно е дека Македонија доби мнозу йозишивни кришки, мнозу йозишивни мислења и йомалку йомалку йозишивни, шака што йреовладувааш йозишивнише коменшари и йозишивнише оценки за сработеношто и нешто йомалку има што е йомалку йозишивно“.

За да не се случи произволно да се толкува Извештајот на ЕК за 2010, како што се толкува заклучоците од Советот за стабилизација и асоцијација, во нашиот претходен квартален извештај направивме

анализа на заклучоците од Советот за стабилизација и асоцијација и од Комитетот за стабилизација и асоцијација. Се надеваме дека нашата анализа ќе ѝ помогне на властта овојпат да не излегува со паушални заклучоци за тоа колку извештајот е позитивен или негативен.

Дефинитивно, тоа што препораката за почеток на преговорите ќе биде потврдена не значи дека Македонија во 2010 година напреднала на европски план. Напротив, неисполнувањето на голем дел од задачите значи дека има назадување во процесот. Наместо да се обидува да ја изманипулира јавноста со „помалку помалку позитивните работи“ предлагаме Владата да ѝ објасни на јавноста:

1. Зошто Македонија нема да добие ново Пристапно партнерство, што ќе значи забрзување на реформскиот процес?
2. Зошто економските реформи – за коишто Владата смета дека ѝ се најјаката страна – ќе бидат лошо оценети?
3. Зошто соседството чекори забрзано напред (Албанија во јули го одбележа влегувањето на милион и четиристоиот турист, Црна Гора доживува инвестициски бум, а Србија чека кандидатски статус), при исти влијанија на економската криза?
4. Која ќе биде стратегијата на Владата по ноември 2010?

Македонскиот центар за европско образование и Фондацијата Институт отворено општество-Македонија, традиционално и годинава, по објавувањето на Извештајот на ЕК за 2010 ќе организира конференција на која ќе се дискутираат наодите. И годинава, традиционално, ќе ги поканиме претставниците на Владата да учествуваат на конференцијата. Се надеваме дека Владата овојпат ќе ја скрши нејзината традиција и ќе го искористи овој форум за да ги соочиме аргументите.

# ...IV...

АНЕКС 1-  
ПРЕГЛЕД НА  
СТЕПЕНОТ НА  
ИСПОЛНЕТОСТА  
НА РЕВИЗИЈАТА  
НА ПРИСТАПНОТО  
ПАРТНЕРСТВО

Ревизија на Пристапното партнерство 2010	Целосно	Делумно	Неисполнети
<b>ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ</b>			
1. Усвојување и спроведување на измените на Деловникот за работа на Собранието		✓	
2. Целосно спроведување на Законот за Собранието, пополнување на празните места во собраниските служби и преземање чекори кон воспоставување и почеток со работа на Парламентарниот институт			✓
3. Функционирање на Националниот совет за европротеграции, поддржан од релевантните институции и зајакнување на капацитетите на вработените во Секторот за поддршка на работата на НСЕИ		✓	
<b>ИЗБОРИ</b>			
4. Спроведување на препораките на ОБСЕ/ОДИХР, ревизија на избирачкиот список во согласност со Акцискиот план на работните групи			✓
5. Усвојување и спроведување план за превенирање на наводното заплашување на граѓаните за време на изборниот процес, во согласност со препораките на ОДИХР			✓
6. Број на извршени истраги		✓	
7. Број на успешни обвиненија		✓	
<b>ОХРИДСКИ ДОГОВОР</b>			
8. Спроведување на Рамковниот договор, особено примената на Бадинтеровиот принцип во општините; улогата на Комисиите за односи меѓу заедниците на локално ниво е од исклучителна важност.			✓
9. Целосно спроведување на Стратегијата за правична застапеност, преку обезбедување адекватни ресурси и воспоставување санкции и/или систем за мотивирање за реализација на целите; Дополнително подобрување на застапеноста на ромската и на турската заедница; Воспоставување единствен и сигурен систем за приирање податоци од јавниот сектор за ефективно следење на процесот		✓	

10. Спроведување на Стратегијата за образование во насока на спроведување на препораките на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ			✓
11. Натамошно спроведување на Законот за употребата на јазиците и зајакнување на Секретаријатот за рамковен договор, со цел да се подобри координативната улога во спроведувањето на Договорот		✓	
12. Натамошна имплементација на стратегијата за децентрализација и АП и натамошен трансфер на надлежностите и соодветно финансирање. Реформа на законската рамка за финансирање на општините и решавање на проблемот со недостигот на средства и неадекватните услуги на локално ниво. Подобрување на базите на податоци за даноци на општините и соработка и размена на податоци меѓу Катастар, Централен регистар, УЈП и општините			✓
13. Зајакнување на МЛС за водење на децентрализацијата. Зајакнување на Одделението за буџет/ општини во МФ, заради поддршка на фискалната децентрализација и следење на имплементацијата			✓
<b>РЕФОРМИ НА ПОЛИЦИЈАТА</b>			
14. Да се обезбеди назначување/промена/отпуштање на командирите на полициските станици што е во согласност со Законот за полицијата, новиот Закон за внатрешни работи и со подзаконските акти.		✓	
15. Целосна примена на подзаконските акти од Законот за внатрешни работи, за да се обезбеди сите нови вработувања да бидат во согласност со новите одредби; целосна и точна примена на чл. 128 од Законот за внатрешни работи, како гарант за деполитизација на полицијата.		✓	
16. Да се продолжи со спроведување на Националната стратегија за правична застапеност		✓	

РЕФОРМА ВО СУДСТВОТО			
17. Судскиот совет и Советот на јавните обвинители да развијат систем за одржливо УЧР			✓
18. Судскиот совет и Советот на ЈО да ја зајакнат транспарентноста и да обезбедат примена на системот заснован врз заслуги при вработување судии и ЈО заради постигнување на целите на судската реформа			✓
19. Подобрување на буџетското планирање и на распределбата на средствата во судството и обезбедување одржлива буџетска рамка			✓
20. Постигнување досие на успех во спроведувањето на активностите на Управниот суд и спроведување на правните механизми за правото на жалба во управните спорови			✓
21. Спроведување на пресудите од судот и подобрување на соработката со државниот правоборник			✓
БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ			
22. Ефективна имплементација на Законот за судир на интереси, во согласност со измените во 2009, и воспоставување досие за резултатите во однос на проверка и отстранувањето на конфликтот на интереси	✓		
23. Досие за постигнатите резултати во однос на истрагите и гонењето, во согласност со одредбите од Кривичниот законик, вклучувајќи ги и незаконското збогатување и конфискацијата			✓
24. Воспоставување досие на резултати кај проверката на пријавувањето на имотот; воспоставување досие за резултатите за донесените конечни судски одлуки и нивното спроведување во случаите на корупција од висок степен; организирање заеднички обуки за обвинителите и судиите за истражни мерки и користење на доказите во случаите на корупција и организиран криминал; зајакнување на специјализираните органи за спроведување на законот; целосна регулаторна автономија за извршувањето на наредбите за следење на комуникациите и користење на опремата; имплементацијата на АП за воспоставување Национална разузнавачка база на податоци		✓	

25. Обезбедување на следење на препораките на ДЗР и ДКСК, особено во областа на финансирањето на политичките партии/изборните кампањи и прашањата поврзани со јавните трошоци; обезбедување целосна транспарентност на трошењето на јавните средства и особено транспарентност на трошоците за државно рекламирање			✓
<b>РЕФОРМИ НА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА</b>			
26. Целосна усогласеност со одредбите на Законот за државните службеници заради вработување, оценување и напредување што е објективно, транспарентно и засновано на заслуги, вклучувајќи го и периодот пред и по изборите, имплементирање на ЗДС и усогласување на посебните закони со ЗДС		✓	
27. Комитетот за РЈА да го води ефикасно процесот на РЈА преку координирање на сите институции. Да се развијат инструменти за мониторинг и евалуација по заклучоците на Комитетот и имплементација на Стратегијата за реформа на јавната администрација			✓
28. Спроведување на препораките на ДЗР што се однесуваат на УЧР и на внатрешната организација, со посебен осврт на времените вработувања, вработувањата на припадниците на заедниците, внатрешната ревизија и контролните системи			✓
29. Одделенијата за човечки ресурси се соодветно екипирани и обучени	✓		
30. Подобрување на имплементацијата на Стратегијата и АП за соработка со невладиниот сектор; подобрување на механизмите за консултации меѓу Владата и ЕЛС со граѓанскиот сектор			✓
<b>ЧОВЕКОВИ ПРАВА</b>			
31. Соодветно стратешко планирање и систем за управување со затворите			✓
32. Систем на заслуги при селекцијата и назначувањето на затворскиот персонал и управување според законот			✓
33. Обезбедување ресурси за затворските услови да се доведат до повисоки стандарди		✓	
34. Обезбедување баланс меѓу краткорочното и долгорочното стратешко планирање			✓
35. Да се адресира натрупаноста во затворите и недостатоците во затворскиот здравствен систем	✓		

**ВРАБОТУВАЊЕ И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА**

36. Ефикасно имплементирање на активни мерки за вработување меѓу младите. Да се зголеми бројот на лицата опфатени со активните мерки споредено со 2009 и да се редизајнираат истите за да ги одразат потребите на пазарот на трудот			✓
37. Да се продолжи со имплементација на Доживотното учење			✓
38. Да се започне со имплементација на план за стручно образование и обука, кој соодветно ги одразува потребите на пазарот на трудот, креирајќи на тој начин поголеми можности за вработување			✓
39. Да се подготви Национална програма за развој на социјалната заштита	✓		
40. Имплементација на АП од Стратегијата за инклузија на Ромите 2005–2015		✓	
41. Да се идентификуваат репрезентативни синдикати и асоцијации на работодавци во согласност со измените на Законот за работни односи од 15 ноември 2009. Да се усвои нов договор за ЕСС		✓	
42. Да се формира нов состав на ЕСС	✓		
43. Да се имплементираат активности насочени кон подобрување на оперативното ниво и ефикасноста на ЕСС и натамошно стимулирање на трипартистниот социјален дијалог на локално ниво		✓	
44. Да се донесе Законот за заштита од дискриминација, усогласен со европското законодавство, и да се започне со негова имплементација			✓
45. Да се воспостават и да почнат да функционираат механизмите за мониторирање, идентификување, спроведување и санкционирање на дискриминацијата по расна и по етничка основа, религија и уверување, инвалидност, возраст или секуларна ориентација			✓

<b>ОДГОВОРНОСТ ПРИ ВРШЕЊЕТО ЈАВНИ ДЕЈНОСТИ</b>			
46. Мали приспособувања на законодавството заради усогласување со европското (особено во делот на јавните услуги, концесиите, јавно-приватното партнерство и правните лекови)			✓
47. Постигнување на целосни оперативни структури за јавни набавки за спроведување на процедурите за јавни набавки во согласност со ЕУ-стандартите			✓
48. Имплементирање на ефективен систем на правен лек за јавни набавки		✓	
49. Подигање на свеста и обезбедување транспарентност во процедурите за јавни набавки		✓	
50. Да се обезбеди соодветно следење на ревизорските извештаи од Државниот завод за ревизија			✓
51. Да се подготви рамка (план) за трошоците на среден рок			✓
52. Министерството за локална самоуправа и Министерството за финансии да го унапредат, поддржат и следат екипирањето на единиците за внатрешна ревизија и функциите на локално ниво		✓	
53. Усвојување и имплементирање на стратешкиот документ за ЈВФК, во согласност со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Ажурирање и имплементирање на АП во согласност со Законот			✓
54. Развој и употреба на функциите на внатрешна ревизија на централно и на локално ниво за поддршка на менаџментот		✓	
55. Да се обезбеди обука и јакнење на капацитетот на локално ниво		✓	
56. Усвојување и спроведување на законодавството на ДЗР, како и обезбедување оперативна функционална и финансиска независност од извршната власт			✓

**СУПЕРВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИТЕ УСЛУГИ**

57. Натамошно усогласување на финансиските услуги со ЕУ и доследна примена на истото		✓	
58. Да се започне соработка со новиот Европски систем за супервизија на финансискиот пазар		✓	
59. Зајакнување на административниот капацитет на НБРМ, како супервизор на банкарскиот сектор, во поглед на понатамошната имплементација на напредната банкарска регулатива – Базел 2.	✓		
60. Да се усогласи статусот на членовите на Комисијата за хартии од вредност со Законот		✓	
61. Отстранување на преклопувањата во надлежностите на НБРМ и Комисијата за хартии од вредност на полето на лиценцирањето и супервизијата на пазарот на хартии од вредност		✓	

**ЕНЕРГЕТИКА**

62. Да се направат подготвки за натамошно отворање на пазарот, во согласност со усвоениот АП и да се усвојат и имплементираат пазарните правила			✓
63. Да се усвои АП за енергетска ефикасност и да се започне со неговата имплементација		✓	
64. Да се усогласи законодавството со директивите за безбедност при снабдувањето			✓
65. Да се измени и имплементира Законот за енергетика, во согласност со Договорот за ЕЕЗ и со АП			✓
66. Да се измени и имплементира постојниот тарифен правилник во насока на запазување на принципот на одразување на трошоците			✓
67. Да се адресира нерешениот спор за сопственоста на гасоводниот систем			✓

<b>ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО</b>			
68. Да се обезбеди соодветен мониторинг-систем во рамките на СРД со капацитет да врши надзор врз содржината на она што го емитуваат радиодифузерите, особено преку обезбедување на СРД со соодветна техничка опрема, технички know-how и човечки ресурси. Да се зајакнат капацитетите на СРД за санкционирање на прекршоците направени врз медиумската регулатива, преку транспарентна примена на надлежностите за казнување		✓	
69. Усвојување на измените на Законот за радиодифузна дејност кои ќе обезбедат одржливо собирање на радиодифузната такса и да се обезбеди независност на јавниот радиодифузен сервис; да се продолжи со усвојување на релевантното спроведливо законодавство (подзаконските акти)			✓
70. Да се обезбеди сигурен систем во рамките на <i>MPTB</i> за идентификување на домаќинствата кои подлежат на радиодифузна такса и да се обезбеди собирање на таксата, како што е утврдено во законот; да се следат заклучоците од Поткомитетот за иновации, информатичко општество и социјална политика во однос на можноста за поведување постапка за стечај и ликвидација на јавниот радиодифузен сервис			✓
71. Да се обезбеди <i>MPTB</i> да се усогласува со нотификациите/предупредувањата од страна на СРД за прекршување на основните програмски принципи и заложби; да се избегне политизирањето на <i>MPTB</i> и да се избегне нејзиното потенцијално користење за политички цели			✓
<b>ЖИВОТНА СРЕДИНА</b>			
72. Да се продолжи развивањето на системите за мониторинг на квалитетот на воздухот и квалитетот на водите			✓
73. Да се воведе интегриран систем за управување со отпад на локално ниво;			✓
74. Да се зголеми буџетот и кадарот на институциите на централно и на локално ниво			✓
75. Да се зголеми буџетот и кадарот на инспекторатите на централно и на локално ниво			✓
76. Собрана статистика за надзори, санкции и нивно следење			✓
77. Да се развијат финансиски стратегии, да се зголемат буџетските алокации и управувањето со проекти во областа на инфраструктурата на животната средина			✓

### ЗЕМЈОДЕЛСТВО

78. 100% од земјата да биде опфатена со катастарот на недвижнини, вклучувајќи ги и земјоделските земјишта. Да се воспостави целосно функционален автоматизиран систем на IT податоци			✓
79. Сите земјоделски податоци да се собираат и обработуваат во форма што го задоволува начинот на претпристаното и постпристаното известување за податоците. Да се усвои нов Закон за земјоделство и рурален развој, кој ќе ги вклучува и одредбите за државна помош			✓

### БЕЗБЕДНОСТ НА ХРАНА, ВЕТЕРИНАРНА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА

80. Јасно да се дефинираат обврските и ингеренциите на различните инспекторати и да се подобрят механизмите за нивна координација. Да се отстранат поклопувањата на соодветните правни акти. Да се зголемат капацитетите и независноста на инспекторатите и лабораториите и соодветна обука и опрема			✓
81. Надградени ветеринарни и фитосанитарни објекти за гранична инспекција		✓	
82. Воведување гранични контроли соодветни на оние на ЕУ			✓
83. Да се воспостави ЕУ компатибилен систем за контрола на болестите и здравјето на животните			✓
84. Да се презентира Стратегија за имплементација на HACCP, како и План за менаџирање со кризи	✓		

<b>СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ</b>			
85. Да се продолжи со неопходните активности за признавање на сертификатите за акредитација и стандардизација од страна на ЕУ		✓	
86. Да се продолжи со автоматското признавање на сертификатите издадени од тела од ЕУ-членките		✓	
87. Да продолжат активностите поврзани со членството во телата на ЕУ за акредитација, стандардизација и метрологија		✓	
88. Да се завршат сите неопходни активности поврзани со финализирањето на Договорот за оценка на сообразноста и признавање на индустриските производи (ACAA протокол)		✓	
89. Да се донесе сеопфатна стратегија со репери за имплементација на европското законодавство за соодветните хоризонтални организации	✓		
90. Да се обезбедат доволно ресурси за имплементација на Стратегијата		✓	
91. Започнување на имплементацијата на Акцискиот план		✓	
92. Институтот за стандардизација да ги исполнi критериумите за членство во CEN и во CENELEC			✓
<b>ВКУПНО</b>	<b>7(7,6%)</b>	<b>34(36,9%)</b>	<b>51(55,4%)</b>

